

**Art. 24c Abs. 2***Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 24c al. 2***Proposition de la commission*

Maintenir

**Schweiger** Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Auch hier beantragen wir Ihnen Festhalten, wobei die Gründe diesmal etwas andere sind. Wir haben den Gegenentwurf bewusst auf diejenige Thematik beschränkt, die mit der Volksinitiative zusammenhängt. Artikel 24c Absatz 2 würde nun einen Bereich betreffen, der mit der Frage Erst-/Zweitwohnungen usw. nichts zu tun hat. Es geht hier darum, eine Regelung bezüglich der Frage zu treffen, was mit Bauten ausserhalb der Bauzone und dabei insbesondere mit Wohnhäusern, die landwirtschaftlich genutzt wurden, in Zukunft geschehen soll. Sie erinnern sich vielleicht an eine Debatte, die wir im Zusammenhang mit einer Initiative des Kantons St. Gallen geführt haben.

Wir möchten diese Bestimmung derzeit noch nicht ins Raumplanungsgesetz aufnehmen, dies aus zwei Gründen:

1. Diese Bestimmung hat mit der Initiative wenig zu tun.
2. Die Beantwortung der ganzen Frage, unter welchen Voraussetzungen landwirtschaftliche Wohnbauten erhalten, erneuert, wiederaufgebaut usw. werden können, ist sehr diffizil. Wir möchten dies nicht gleichsam in eine Vorlage einbinden, in deren Rahmen wir diesen Aspekt nicht fundamental beurteilt haben. Wir sind vielmehr nach wie vor der Meinung, dass die Lösung dieses Problems dann festzulegen ist, wenn generell eine Revision zum Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzone durchgeführt wird.

Halten Sie also am Beschluss des Ständersates fest. Das bedeutet Streichung der Bestimmung, die vom Nationalrat eingefügt wurde.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. II Abs. 1***Antrag der Kommission*

Festhalten

**Ch. II al. 1***Proposition de la commission*

Maintenir

**Schweiger** Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Auch hier beantragen wir Festhalten am Beschluss des Ständersates. Das wäre in der Logik der bereits gefassten Beschlüsse. Wir haben ja eine stärkere Detaillierung vorgenommen: Die Übergangsbestimmung nimmt diese detailliertere Formulierung auf; sie erfasst sie mit der von uns beantragten Version.

*Angenommen – Adopté*

**10.019****Raumplanungsgesetz.****Teilrevision****Loi sur l'aménagement du territoire.****Révision partielle***Erstrat – Premier Conseil*

Botschaft des Bundesrates 20.01.10 (BBI 2010 1049)

Message du Conseil fédéral 20.01.10 (FF 2010 959)

Ständerat/Conseil des Etats 27.09.10 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 28.09.10 (Fortsetzung – Suite)

**Schweiger** Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Ich bin mir bewusst, dass wir zwei Traktanden zu beraten haben, nämlich auf der einen Seite eine Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, die als Gegenentwurf zur Landschafts-Initiative zu verstehen ist, auf der anderen Seite aber auch die Initiative selbst. Ich werde mich bemühen, diese beiden Geschäfte möglichst strikt auseinanderzuhalten. Im Rahmen der Eintretensdebatte müssen aber doch gewisse Zusammenhänge aufgezeigt werden.

Unsere Kommission hat die Initiative beraten und eine Abstimmung durchgeführt: Wir beantragen, dem Volk diese Initiative zur Ablehnung zu empfehlen, wobei das Stimmenverhältnis 5 zu 3 bei 2 Enthaltungen war. Wir haben diese Entscheidung in Kenntnis des von uns beschlossenen Gegenentwurfes gefällt. Den Gegenentwurf haben wir mit 8 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen. Ich erwähne das Resultat dieser beiden Abstimmungen deshalb, weil sich aus diesem Ergebnis relativ klar die Meinung Ihrer Kommission ergibt: Wir sind übereinstimmend der Auffassung, dass bezüglich der Raumplanung, insbesondere unter dem Aspekt der Siedlungen, Handlungsbedarf besteht. Würden wir dies nicht so sehen, wäre nicht erklärbar, warum wir den Gegenentwurf mit 8 zu 0 Stimmen angenommen haben.

Das Problem, das uns sowohl bei der Initiative wie beim Gegenentwurf beschäftigt, ist die Grösse der Bauzonen. Wir stimmen mit der Feststellung auch der Initianten überein, dass die Bauzonen bei uns zu gross dimensioniert sind. Gestatten Sie mir nur einige wenige Zahlen: Derzeit sind in der Schweiz in den Zonenplänen der Gemeinden etwa 225 000 Hektaren Bauzonen vorgesehen. Überschlagsmäßig berechnet kann davon ausgegangen werden, dass rund ein Viertel dieser Bauzonen derzeit noch nicht überbaut ist. Aufgrund von Zahlen haben wir festgestellt, dass auch das Wachstum der Bauflächen in der Schweiz ein grosses ist. Dazu drei Zahlen: Zwischen dem Jahre 2000 und dem Jahre 2005 wurden in der Schweiz 100 000 Wohnungen gebaut, also rund 20 000 pro Jahr; die Gewerbefläche hat in den letzten 25 Jahren um etwa ein Prozent pro Jahr zugenommen; Strassen wurden in rund 30 Jahren in einer Gesamtlänge von etwa 60 000 Kilometern gebaut, was bedeutet, dass pro Jahr 2000 Kilometer gebaut wurden. Eine Zahl, die Sie sich einfach merken können: Pro Sekunde wird in der Schweiz etwa ein Quadratmeter Land überbaut. Wir haben die Notwendigkeit bejaht, hier Gegenmassnahmen zu treffen.

Ein kurzes Wort zu den Unterschieden zur Initiative: Die Initiative will, dass der gesamte Bauzonenbestand, wie er sich heute in der Schweiz vorfindet, während zwanzig Jahren erhalten bleiben muss, also Neueinzonungen immer durch Auszonungen kompensiert werden müssen. Der Fokus der Initianten liegt auf der Schweiz als Ganzem. Das eingezonte Land der Schweiz als Ganzes soll Massstab sein. Würde nun diese Initiative umgesetzt, hiesse dies, dass immer der Fokus Schweiz im Auge behalten werden müsste. Auf Stufe Kommune könnte dies geschehen, indem Einzonungen durch Auszonungen kompensiert würden. Relativ einfach wäre die Sache auch noch handhabbar, wenn man das auf Stufe Kantone vorsähe. Es könnte in der Gemeinde A ausgezont werden; als Gegenleistung könnte in der Gemeinde



de B eingezont werden. Nach dem Wortlaut der Initiative wäre es auch denkbar, dass dies gesamtschweizerisch geschehen könnte, dass sich also ein Kanton beim Kanton X anmelden würde mit dem Ersuchen, er wolle bei sich einzonen, und den Kanton X ersucht, bei sich auszuzonen. Es ist nicht schwer einzusehen, dass solche Geschehnisse, solche Händel, solche fast börsenartigen Vorgänge nicht gut in das Bild einer effektiven Raumplanung passen, sondern dass der Fokus besser auf etwas anderes gerichtet wird. Freilich hätte der Bundesrat die Möglichkeit, Ausnahmen zu gewähren; die Initiative sagt aber nicht, welche Voraussetzungen hierzu erfüllt sein müssten.

Wir haben also zwar Verständnis für die Gründe, die zu dieser Forderung nach einem zwanzigjährigen Moratorium geführt haben, meinen aber, dass es eine bessere Lösung geben könnte. Diese bessere Lösung haben wir in einem Gegenentwurf gefunden, bzw. wir haben von einem Entwurf des Bundesrates Kenntnis nehmen dürfen, welcher in intensiver Zusammenarbeit mit den Kantonen entwickelt wurde. Zwischen Bundesrat und Kantonen besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass mit diesem Gegenentwurf dem Problem der zu grossen Bauzonen begegnet werden könnte. Es würde zu weit führen, hier diesen Gegenentwurf im Einzelnen zu schildern; es mag genügen, wenn ich auf das Schwergewicht dieser Teilrevision hinweise.

Zentrales Element der ganzen Teilrevision ist die kantonale Richtplanung. Neu wird dem kantonalen Richtplan eine grössere Bedeutung beigemessen, als dies heute der Fall ist. Es soll bereits im Richtplan aufgezeigt werden, wie sich ein Kanton die Entwicklung der verschiedenen Gemeinden in seinem Hoheitsgebiet vorstellt, und diese Vorstellungen sollen Bestandteil des Richtplans sein. Notwendig wäre nach Meinung unserer Kommission auch, dass er sich nicht mit einer blossen Darstellung von irgendwelchen Vorstellungen begnügen darf, sondern dass diese Vorstellungen durch Grundlagen präzisiert werden sollen, die ebenfalls bereits Gegenstand der Richtplanung sind. Diese Richtplanung würde inskünftig durch den Bundesrat noch intensiver auf seine Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz kontrolliert, und die Genehmigung des Bundesrates würde so einen höheren Stellenwert erhalten, als dies heute der Fall ist.

Man kann also pointiert sagen: Die Stellung der Kantone wird etwas gestärkt, indem der Richtplanung neu eine grössere Bedeutung zukommt. Die Stellung des Bundes bleibt, rein rechtlich gesehen, an sich gleich. Man ist aber der Auffassung, dass dem Bund durch die Genehmigung der kantonalen Richtpläne faktisch eben eine bedeutendere Stellung zukommt.

Die Bedeutung der kantonalen Richtpläne ersieht man auch aus einer Regelung des indirekten Gegenentwurfes, die ebenfalls eine bestimmte Moratoriumsdauer vorsieht, nämlich eine Dauer von fünf Jahren. Diese Dauer von fünf Jahren ist aber eine flexible, zumal folgende Regelung gefunden wurde: Die Kantone sind ab Inkrafttreten des Gegenentwurfes verpflichtet, auf der Grundlage der neuen gesetzlichen Bestimmungen einen Richtplan zu entwerfen und ihn mit den Gemeinden zu koordinieren. Erst dann, wenn der Bundesrat einen so konzipierten Richtplan genehmigt hat, ist es dem jeweiligen Kanton überhaupt wieder möglich, Einzonungen vorzunehmen. Wenn nach fünf Jahren immer noch nichts geschehen ist, dann gilt diese Einzonungsummöglichkeit so lange, bis eine Richtplangenehmigung vorliegt.

Was ist nun neu an der Richtplanung? Abgesehen davon, dass eben die Grundlagen für eine bestimmte vorgesehene Entwicklung neu auch im Richtplan selbst enthalten sein müssen, beispielsweise also Teilrichtpläne, wird eine besondere Bedeutung dem Begriff der Siedlung beigemessen. Die Siedlungen sollen in Zukunft ein wesentliches Element der Richtplanung und damit später auch der Nutzungsplanung sein, und zwar in folgendem Sinne: Die Überbauungen sollen wenn immer möglich in Siedlungen konzentriert sein; die Siedlungen müssen sich als kompakte darstellen. Neu gegenüber heute ist die Auflage an die Kantone und damit auch die Gemeinden, sich bei diesen Planungen zu bemühen, eine Verdichtung gegen innen vorzunehmen. Das

heisst, dass heute nicht oder nur schwach überbaute Gebiete stärker, intensiver, mit einer höheren Ausnutzung überbaut werden können und sollen und dass auch für Gebiete, die heute zwar schon überbaut sind, bei denen sich aber eine Neuüberbauung absehen lässt, ein Anreiz dafür geschaffen wird, dass eine solche auch tatsächlich vorgenommen wird. Durch eine solche Siedlungsentwicklung nach innen glaubt man gesamtschweizerisch eine gewisse Beschränkung der Vergrösserung der Bauzonen zu erreichen. Neu definiert sind auch die Bauzonen als solche; wir werden in der Detailberatung noch darauf zurückkommen.

Ich weise schon jetzt auf die wohl grösste Differenz hin, die in der Kommission besteht: Es geht hierbei um die Mehrwertabgabe. Eine Mehrheit Ihrer Kommission ist der Auffassung, dass in Zukunft bei Einzonungen, also bei der Einzung von Land, das bisher nicht einer Bauzone zugewiesen war und neu zu einer Bauzone zählt, eine Mehrwertabgabe gegenüber den Kantonen geleistet werden müsse. Mit den Einnahmen aus dieser Mehrwertabgabe soll ermöglicht werden, Auszonungen, die entschädigungspflichtig sind, auch tatsächlich bezahlen zu können. Es wird im Einzelnen im Rahmen der Detailberatung darauf einzugehen sein, wie die Ausgestaltung einer solchen Mehrwertabgabe geschehen soll; es wird auch aufzuzeigen sein, dass unterschiedliche Lösungen für den Fall der Einzonungen im klassischen Sinne und für den Fall der Schaffung von Mehrwert durch andere Massnahmen als die Einzung gefunden werden können.

Damit sei in wenigen Worten gesagt, was der Inhalt des Gegenentwurfes ist.

Ihre Kommission beantragt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten.

**Jenny This (V, GL):** Ich bin selbstverständlich ebenfalls für Eintreten auf die Teilrevision und für die Ablehnung der Landschafts-Initiative.

Die Zersiedlung des Landes und die Zerstörung des Kulturlandes sind ungelöste Probleme. Trotzdem ist die Landschafts-Initiative abzulehnen. Mit der Landschafts-Initiative würden diejenigen bestraft, die bedarfsgerecht geplant haben, und das kann ja wohl kaum in unserem Sinne sein. Die Teilrevision hingegen geht in die richtige Richtung. Die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet muss verdeutlicht werden, die Siedlungsentwicklung ist vermehrt nach innen zu richten; damit kann der Landverbrauch deutlich gesenkt werden. Lage und Grösse der Bauzonen sind regional abzustimmen, dem engstirnigen Gärtchendenken ist eine Absege zu erteilen. Auch sind Instrumente zu finden, mit denen die unselige Baulandhortung unterbunden werden kann.

Wer also Land sparen will, muss bereit sein, Hand zu einer verdichteten Bauweise zu bieten. Einfach gesagt: Ausnutzungsziffern sollten gesamtschweizerisch abgeschafft werden. Grundsätzlich sollte der Weg dahin gehen, dass man sich nach Grenzabständen und Bauhöhen richtet; was innen passiert, sollte uns gleichgültig sein. Da bestehen von Kanton zu Kanton recht unterschiedliche Lösungsansätze.

Die viel zu umfassenden Beschwerde- und Einsprachemöglichkeiten – da sind vielleicht nicht alle Juristen mit mir einverstanden – verzögern immer wieder sinnvolle Bauvorhaben und stehen einer inneren Verdichtung ebenfalls im Wege. Der Rechtsschutz müsste wesentlich, die Verfahren müssten gestrafft und beschleunigt werden. Auch und gerade durch die Umweltschutzgesetzgebung wird eine raumplanerisch sinnvolle Siedlungsverdichtung nach innen sehr oft verhindert.

Durch künstliche Verknappung wird das Bauland immer teurer, und dies vor allem an Orten, wo Bauland jetzt schon knapp und der Boden viel zu teuer ist. Dies kann nicht in unserem Sinne sein. Es hat auch Einfluss auf die immer stärker steigenden Mieten.

Zur Mehrwertabgabe, die am meisten diskutiert worden ist: Anzumerken ist, dass die Mehrwertabgabe auf die Neuzuweisungen in einer Bauzone begrenzt ist. Aufzonungen oder Zuweisungen in Sondernutzungszonen werden nicht erfasst. Es gibt nun wirklich keinen Grund dafür, dass ich, sofern ich



über Nacht zum mehrfachen Millionär werde, nicht entschädigungspflichtig werde. Wenn ausgezont wird, werden diejenigen, deren Land umgezont wird, entschädigt; aber auf der anderen Seite sollen dann für den entstandenen Mehrwert keine Abgaben entrichtet werden!

Nun wird immer damit argumentiert, dass ja die Grundstücksgewinnsteuer anfalle. Da möchte ich zu bedenken geben, dass diese in den meisten Kantonen sehr degressiv ausgestaltet ist. Im Kanton Glarus ist beispielsweise nach zwanzig Jahren keine Grundstücksgewinnsteuer mehr zu entrichten. Daher scheint es mir, dass hier eine Mehrwertabgabe gerecht ist. Aber, und das ist nicht unwichtig, diese Mehrwertabgabe ist nur dann geschuldet, wenn wirklich überbaut wird. Wenn das Land eines Bauern umgezont wird, ohne dass dieser das Land bebaut oder veräussert, hat er nichts zu entschädigen. Ist hingegen eine Baubewilligung vorhanden und realisiert der Bauer sein Vorhaben, ist die Mehrwertabgabe zu entrichten.

Aus diesem Grund bin ich selbstverständlich für Eintreten auf die Vorlage und für die Ablehnung der Landschafts-Initiative.

**Cramer Robert (G, GE):** Dès lors que les deux sujets dont il est question – c'est-à-dire l'initiative pour le paysage et le projet de modification de la loi sur l'aménagement du territoire qui pourrait servir de contre-projet indirect à la première – ont été liés, vous me permettrez de m'exprimer, dans ce débat d'entrée en matière, sur les deux objets en même temps.

Je commencerai par un constat: en matière d'aménagement du territoire, en Suisse, nous sommes dans une situation d'échec. Et pourtant, les principes qui régissent l'aménagement du territoire sont absolument incontestables. Ce sont des principes qui visent à préserver les terres agricoles et les paysages. Cela est expressément énoncé à l'article 75 de la Constitution fédérale, qui indique qu'en matière d'aménagement du territoire, on doit rechercher «une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire».

En dépit de ces bons principes, nous sommes très loin de cette situation au niveau de l'application. Aujourd'hui, les réserves disponibles de zones à bâtir représentent plus de 50 000 hectares, c'est-à-dire une capacité de territoire constructible qui nous permettrait d'héberger environ 2 millions de personnes. C'est dire que, quelle que soit la façon dont on effectue le calcul, les réserves de zones à bâtir dont nous disposons actuellement sont plus que largement suffisantes – et même, selon certains calculs, elles sont deux fois supérieures aux besoins prévisibles pour ces vingt prochaines années.

Ce n'est pas une situation confortable qui permet de préserver l'avenir. Tout au contraire, ces zones à bâtir surdimensionnées sont néfastes: elles le sont d'abord parce qu'elles entraînent un gaspillage du sol; elles le sont ensuite parce qu'elles entraînent des atteintes au paysage; elles le sont enfin parce que cette mauvaise organisation du territoire est coûteuse – notamment s'agissant des équipements et des infrastructures. J'ajoute que cette mauvaise urbanisation du pays ne permet pas de développer des politiques environnementales qui réduisent les nuisances.

Le constat de cette mauvaise urbanisation, ce ne sont pas seulement les milieux attachés à la protection de la nature et du paysage qui le font; ce sont aussi les milieux économiques. Je me réfère ici à une étude publiée par Avenir Suisse – vous savez qu'il s'agit d'un cercle de réflexion organisé par les milieux économiques – au mois de juin dernier. Elle s'intitule: «L'aménagement du territoire entre prescriptions et exécution».

Permettez-moi de vous citer un passage ou deux de cette étude. Je citerai tout d'abord ce que l'on trouve dans son introduction – ce sont des chiffres accablants. On peut y lire: «Depuis quelques décennies, l'extension de l'urbanisation se poursuit à un rythme élevé et plus récemment, cette tendance s'est renforcée. De 1980 à 2002, les localités se sont étendues à un rythme de 13 kilomètres carrés par année.

De 2002 à 2008, cette vitesse a doublé pour atteindre 27 kilomètres carrés. Chaque année, une surface légèrement supérieure à celle du lac de Walenstadt est construite. De 2002 à 2008, la surface urbanisée a crû de 7 pour cent dans l'ensemble du pays et de plus de 10 pour cent dans plusieurs cantons. Dans 23 cantons sur 26, l'extension de la surface urbanisée est supérieure à la croissance démographique.» Voilà ce que nous indique Avenir Suisse.

Or Avenir Suisse, après avoir fait cette introduction, procède à un certain nombre de comparaisons intercantoniales et en arrive à une conclusion sans appel: «Par conséquent, la fixation de standards minimums permettant de bien conduire la gestion de l'urbanisation à l'échelle de la Suisse semble s'imposer, de même que le contrôle de leur bonne application.» On lit un peu plus loin – et je rappelle que c'est Avenir Suisse qui le dit: «Il est nécessaire de disposer d'une réglementation plus contraignante permettant de maîtriser l'urbanisation – tant au niveau cantonal que fédéral.»

Cette réflexion sur la mauvaise urbanisation de notre pays, sur les nuisances que celle-ci suscite et sur la nécessité d'avoir des réglementations plus rigoureuses est bien sûr partagée par tous les professionnels de l'urbanisme de notre pays.

Face à ce constat, la réaction s'est manifestée de diverses manières. Et l'on peut dire en substance qu'il y a deux écoles, qui du reste nous proposent deux manières de voir, dans le cadre de ces débats. Il y a ceux qui pensent qu'il faut agir au niveau de la Constitution, et notamment interdire tout agrandissement des zones à bâtir sur le territoire suisse durant vingt ans. C'est très précisément ce que propose l'initiative pour le paysage. Et puis, il y a une autre école, celle de ceux qui pensent qu'il faut intervenir au niveau de la loi, de façon à ce que celle-ci soit plus prescriptive. Ceux-là pensent que c'est au niveau de la législation fédérale que devraient figurer des dispositions empêchant le surdimensionnement des zones à bâtir, c'est-à-dire des dispositions qui exigent le déclassement des zones à bâtir surdimensionnées et des dispositions qui instaurent un système de taxes sur la plus-value foncière, qui puisse compenser ces déclassements. C'est en ce sens que va l'étude précitée d'Avenir Suisse.

Finalement, à mon sens, ces deux démarches sont complémentaires. Une disposition constitutionnelle, comme celle qui propose l'initiative pour le paysage, doit de toute façon être concrétisée par la loi. Et si la loi, par des moyens peut-être différents de ceux retenus par l'initiative, permettait d'atteindre les mêmes objectifs, la disposition constitutionnelle serait peut-être inutile.

Un seul point est certain, et sur celui-ci il y a un accord aussi bien entre les spécialistes cantonaux et fédéraux qu'entre les experts d'Avenir Suisse et ceux des milieux soucieux de la protection du paysage. Ce point d'accord, c'est que la législation fédérale doit être sérieusement renforcée.

A mon sens, le texte issu des travaux de la commission représente un compromis. C'est un minimum auquel je vous propose de vous rallier. Ne pas vouloir cela, c'est véritablement accepter la poursuite de cette urbanisation désordonnée et néfaste dont souffre notre pays.

**Diener Lenz Verena (CEg, ZH):** Unsere schweizerische Raumentwicklung ist, wie wir täglich selber erleben und sehen können, leider in keiner Art und Weise nachhaltig. In unserer Bevölkerung steigt das Missbehagen über die fortschreitende Zersiedelung und den ungebremsten Bodenverbrauch. Ich möchte Ihnen einfach in Erinnerung rufen: Pro Sekunde werden heute in der Schweiz rund 1,3 Quadratmeter Land verbaut. Das sind in einem Tag rund zehn Fussballfelder. An dieser Zersiedelung ist natürlich nicht nur das Bevölkerungswachstum schuld, sondern auch der gestiegene Platzbedarf. 50 Quadratmeter beansprucht heute eine Person, doppelt so viel wie vor fünfzig Jahren. Am allerliebsten breiten sich die Schweizerinnen und Schweizer in Eigenheimen im Grünen aus. Im Jahr 2008 waren von den 16 678 neu gebauten Wohngebäuden 70 Prozent Einfamilienhäuser.



Eine Studie, die uns kürzlich vorgestellt wurde, erwartet bis zum Jahr 2020 in unserem Land ein Bevölkerungswachstum um eine weitere Million Menschen. Diese Menschen werden alle auch Wohnraum benötigen und damit den Druck auf unser Siedlungsgebiet erhöhen. Fast neun Millionen Menschen in unserem Land – das würde ja heissen, dass unser Land jährlich um die Grösse einer mittelgrossen Stadt wachsen würde. Bereits heute haben wir 190 Einwohnerinnen und Einwohner pro Quadratkilometer. In Europa sind es nur rund 116 Menschen. Weil wir einstweilen nicht auf unseren Seen, Flüssen oder im Hochgebirge wohnen wollen, müssen wir uns wohl an die Bevölkerungsdichte des Kantons Zug gewöhnen, der schon heute 460 Einwohner pro Quadratkilometer zählt.

Solche Fakten sollten uns aufrütteln und unserer heutigen Debatte zur Teilrevision unseres Raumplanungsgesetzes Substanz verleihen. Wir müssen unserem Kultur- und Landwirtschaftsland viel stärker Sorge tragen und darum in der Raumplanung neue Weichenstellungen vornehmen. Unser Land darf nicht zu einer Bauwüste verkommen, denn unsere Menschen brauchen auch Orte für die Erholung, für die Ruhe, für die Landwirtschaft, für die Artenvielfalt und vieles mehr.

Dass eine Verdichtung nach innen dringend vorangetrieben werden muss, ist für mich schon lange selbstverständlich. Ebenso selbstverständlich ist für mich, dass die überdimensionierten Bauzonen primär im ländlichen Raum redimensioniert werden müssen, um einer weiteren Zersiedelung unseres Landes entgegenzutreten. Und dass die Mehrwerte, die bei einer Einzonung entstehen, teilweise auch wieder an die Allgemeinheit zurückfliessen sollen, ist für mich seit Jahren selbstverständlich und zwingend. Diese können unter anderem für Entschädigungen bei Rückzonierungen eingesetzt werden, da wir ja im Sinn haben, Baulandreserven für nur noch rund fünfzehn Jahre einzuplanen, und da wir wissen, dass wir heute Baulandreserven für wesentlich mehr Menschen und für eine längere Zeit aufweisen müssen. Mir scheint auch – ein weiteres wichtiges Kapitel –, dass wir Konzepte für Hochhäuser entwickeln müssen und dass für diese mögliche Standorte definiert werden müssen.

Unsere heutige Debatte, das ist für mich klar, kann nicht einfach als Abwehrdebatte gegen die Landschafts-Initiative gesehen werden. Wer glaubt, mit der Ablehnung dieser Initiative und mit kleinen Retuschen an der bisherigen Raumplanung seine Arbeit für unser Land geleistet zu haben, verschliesst die Augen vor der heutigen und vor der kommenden Realität. Das zeigen auch die vielen Zuschriften, die ich und, nehme ich an, auch Sie alle erhalten haben. Selbst die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung ersucht uns um Unterstützung, in unserer Teilrevision des RPG dem weitgehend ungebremsten Bodenverbrauch endlich Einhalt zu gebieten. Wichtig scheint mir zudem, dass wir praxistaugliche Lösungen vorschlagen. Unser heute vorliegender Entwurf baut auf der bewährten Struktur des Raumplanungsgesetzes und den heutigen Planungsinstrumenten auf, d. h. auf dem kantonalen Richtplan und der kommunalen Nutzungsplanung. Er präzisiert zudem das Thema der nachhaltigen Siedlungsentwicklung.

Zur Würdigung der geleisteten Arbeit in verschiedenen Kantonen möchte ich noch festhalten, dass einige der gesetzlichen Neuerungen in verschiedenen fortschrittlichen Kantonen schon heute Realität oder zumindest Teilrealität sind. Ich denke da an die Steuerung der Siedlungsentwicklung über die Entwicklungsschwerpunkte; ich denke an die Ausscheidung von Siedlungstrenngürteln; ich denke an die Nutzung von Industriebrachen oder an die Instrumente zur Baulandmobilisierung zur Bekämpfung der stark verbreiteten Baulandhortung.

Ein ganz wichtiges Element für unsere Raumentwicklung ist die grenzüberschreitende Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Hier werden wir den Blick über die Gemeinde- und Kantongrenzen hinausrichten müssen, um diesen Anliegen Rechnung tragen zu können. Die Verkehrspolitik muss ihre Aufgabe einer Lenkungspolitik auch in der Raumplanung verstärkt wahrnehmen. Denn dass die Agglo-

merationen fast ungebremst wuchern können, verdanken wir auch unserer Verkehrspolitik. Eine nachhaltige Raumpolitik braucht darum auch eine nachhaltige Verkehrspolitik. Die quasisubventionierte Zersiedelung unseres Landes muss darum auch verkehrspolitisch kritisch unter die Lupe genommen werden. Auch diese Debatte steht uns noch bevor.

In diesem Sinn plädiere ich für Eintreten auf die Vorlage und bitte um die Unterstützung aller Vorschläge, die mithelfen, ein griffiges und zukunftsweisendes Raumplanungsgesetz für unser Land zu gestalten.

Ich erlaube mir, noch zwei, drei Bemerkungen zur Landschafts-Initiative anzubringen, weil diese eigentlich der Auslöser für die Revision des Raumplanungsgesetzes ist. Ich möchte nochmals in Erinnerung rufen, was diese Initiative eigentlich will. Sie will den haushälterischen Umgang mit dem Boden fördern: Das können wir wohl kaum abweisen. Sie will eine geordnete Besiedlung des Landes: Das gilt es zu unterstützen. Sie will die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet: Dies ist eine Forderung, die in weiten Kreisen Unterstützung findet. Sie will den Schutz des Kulturlandes: Ja, wenn ich an all die Diskussionen über die Landwirtschaft in unserem Rat denke und wenn ich die Lobbyarbeit zur Unterstützung der Landwirtschaft hier im Rat sehe, gehört der Schutz des Kulturlandes mit dazu. Die Initiative verlangt, dass der Bund die Grundsätze der Raumplanung festhält, und sie fordert eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen: Das ist eine Forderung, der wir nachkommen werden müssen, weil es gar nicht mehr geht, dass wir uns weiter in die Fläche ausbreiten. Sie will die Begrenzung des Bauens im Nichtbaugebiet und die Förderung und Koordination der Raumplanung der Kantone.

Keine dieser Forderungen ist abstrus. Diese Forderungen sind mehrheitsfähig. In diesem Sinne denke ich, dass die Initiative in einer wachsenden Gruppe unserer Bevölkerung grosse Unterstützung finden wird. Ich weiss, dass die Übergangsregelung der Initiative eine schwierige Forderung beinhaltet: Sie verlangt, dass die Gesamtfläche der Bauzonen während zwanzig Jahren nicht vergrössert werden darf, außer in begründeten Fällen, die vom Bundesrat bewilligt werden müssen. Ich sehe, dass diese Übergangsbestimmungen ein starkes Korsett für die wachsenden Siedlungsgebiete beinhalten. Wir dürfen aber nicht vergessen, dass die Initiative von der Gesamtfläche der Bauzonen spricht. Es ist also durchaus denkbar, dass die überdimensioniert eingezonnten Gebiete abgespeckt werden und diese Flächen in starken Wachstumsregionen neu eingezont werden können; dies analog der Waldfächlenpolitik, die sich ja in unserem Land mehrheitlich sehr bewährt hat.

Wenn man sich eingestehst, dass wir in einem kleinen Land mit rasch wachsender Bevölkerung leben, scheint einem der Denkansatz der vorliegenden Initiative durchaus unterstützungswürdig. Wir müssen in unserer Raumplanungspolitik neue Lösungen finden, um einer flächendeckenden Überbauung unseres Landes entgegenzutreten. Je bewusster wir mit unseren beschränkten Siedlungsmöglichkeiten umgehen, umso kreativer werden wir im Finden von nachhaltigen Lösungen sein. Aber dafür brauchen wir ein zukunftsweisendes Raumplanungsgesetz. Und solange wir dieses politisch nicht zu Ende beraten haben, werde auch ich in der Öffentlichkeit die Landschafts-Initiative unterstützen, denn sie soll den Druck auf die Revision unseres Raumplanungsgesetzes aufrechterhalten.

Wenn ich an die Diskussion in unserer Kommission denke, dann muss ich sagen, dass wir in dieser Frage überhaupt noch nicht über den Berg sind. Das werden wir heute und wahrscheinlich noch an einem Fortsetzungstag erleben. Und ich möchte Sie bitten, bei dieser Gesetzesrevision jetzt wirklich Zähne im Gesetz einzusetzen, damit wir auch für die Zukunft eine Raumplanung machen können, die für unsere Kinder und auch für unsere Enkelkinder das bringt, was wir anstreben: ein Land zu erhalten, das Lebensqualität und Lebenswert nicht nur verbal, sondern auch im Inhalt hat.

**Büttiker Rolf (RL, SO):** Die Landschafts-Initiative ist abzulehnen. Frau Diener hat eigentlich gesagt, warum sie abge-

lehnt werden muss: wegen der Übergangsbestimmungen. Ich muss sagen, ich bin mit Frau Diener in einigen oder vielleicht in den meisten Punkten einig. Aber ich verstehe natürlich auch Ihre Argumentation, Frau Diener, als Argumentation aus der Sicht – auf den Punkt gebracht – des Kantons Zürich. Sie haben natürlich mehrmals auf dieses Thema hingewiesen, auf den ländlichen Raum, auf den städtischen Raum, auf die Wirtschaftsgesellschaften und auf die eher bäuerlichen, ländlichen Gebiete. Weil die Sicht diesbezüglich eben unterschiedlich ist oder sogar unterschiedlich sein muss, haben die Verfassungsgeber dem Rechnung getragen, indem sie gesagt haben, dass die Raumplanung vor allem Sache der Kantone ist, und das ist bis heute so. Ich bin der Meinung, dass wir den indirekten Gegenvorschlag, den der Bundesrat mit den Kantonen zur Landschafts-Initiative ausgearbeitet hat, unterstützen sollten. Dieser Gegenvorschlag kommt den Anliegen der Volksinitiative – ich sage: sehr weit, wir haben jetzt auch gehört: nicht so weit – entgegen. Darüber können wir dann im Einzelnen noch diskutieren. Ich stelle fest, dass erstens die Richtplanung durch den Gesetzentwurf gestärkt wird, dass zweitens für Neueinzonungen die inneren Reserven besser ausgeschöpft werden müssen; das steht auch im Gesetzentwurf. Drittens sind auch Massnahmen gegen die Hortung von Bauland zu spekulativen Zwecken vorgesehen. Diese drei Punkte sind auch drei Punkte, die von der Landschafts-Initiative im Wesentlichen betroffen sind und angepeilt werden. Die knappe Mehrheit der UREK-SR hat nun dieser Gesetzesvorlage weiter gehende Forderungen hinzugefügt. Es handelt sich dabei um die Artikel 5a und 5b sowie die dazugehörigen Bestimmungen in den Artikeln 38a bis 38d. Die Kommissionsmehrheit verlangt eine direkte Bundesregel zur Abschöpfung sogenannter planerischer Mehrwerte. Die Mehrwertabschöpfung soll zudem nicht nur für Neueinzonungen, sondern auch für Umzonungen gelten. Ich muss Ihnen klar sagen: Diese zusätzlichen Forderungen, die die Kommissionsmehrheit eingebaut hat, gehen mir zu weit. Mit gutem Grund sehen die meisten Kantone heute von einer Abschöpfung sogenannter planerischer Mehrwerte ab. In der Raumplanung konkurriert seit Langem – das Votum von Frau Diener hat das bestätigt – die generelle Raumplanungskompetenz der Kantone mit der delegierten Kompetenz des Bundes zur Rahmengesetzgebung. Wir haben ständig Versuche des Bundes, sich hier einzumischen, und die ganze Situation sehen wir auch jetzt in den Anträgen der Mehrheit wieder auf den Punkt gebracht. Wir haben ein weiteres Beispiel, bei dem die Kompetenzen in der Raumplanung zulasten der Kantone und zugunsten des Bundes verschoben werden sollen. Es geht dabei um die steuerliche Behandlung einer Einzung. Das aktuelle Gesetz fordert die Kantone zur Regelung eines angemessenen Ausgleichs für erhebliche Vor- und Nachteile auf, die aus der Raumplanung entstehen; das ist der berühmte Artikel 5 des Raumplanungsgesetzes. Es ist auch Fakt, dass bis heute nur zwei Kantone, Basel-Stadt und Neuenburg, diesen Artikel formell umgesetzt haben. Nur diese Kantone verlangen vom Eigentümer eines neu eingezogenen Grundstücks eine Mehrwertabgabe. Es ist auch in einigen Kantonen – in meinem Kanton auch – diesbezüglich zu Volksabstimmungen gekommen. Diese Volksabstimmungen haben eine klare Richtung aufgezeigt: Die Mehrwertabgaben wurden vom Volk jeweils deutlich abgelehnt.

Der Bundesrat war sich dessen voll und ganz bewusst, und er hat im totgeborenen Entwurf zum neuen Raumplanungsgesetz sogar vorgeschlagen, die Kompetenzen der Kantone in Artikel 5 des Raumplanungsgesetzes ersatzlos zu streichen. Die Mehrheit der UREK sieht das nun ganz anders, nämlich genau umgekehrt: Die ständerätsliche UREK schlägt Ihnen vor, eine neue Bestimmung aufzunehmen, die die Kantone verpflichtet, eine Mehrwertabgabe einzuführen, die mindestens ein Viertel des planungsbedingten Mehrwerts abschöpft, wenn das Land entweder überbaut oder veräusserst wird. In Kantonen, die nicht innerhalb von zwei Jahren entsprechende Massnahmen treffen, wird die Abgabe direkt auf Bundesrecht gestützt fällig.

Nun kommen meine verfassungsrechtlichen Vorbehalte diesbezüglich – in der Kommission wurde diese Frage nicht erörtert und nicht abgeklärt –: Ich bin der Meinung, dass diese Mehrwertabgabe keine Grundlage in Artikel 75 der heutigen Bundesverfassung hat. Die Bundesverfassung berechtigt in Artikel 75 den Bund, Raumplanungsgrundsätze festzulegen, aber nicht dazu, einen Minimalsteuersatz einzuführen, und noch weniger dazu, im Falle des Untätigbleibens der Kantone Bundesrecht anstelle des kantonalen Rechts treten zu lassen.

Herr Bundesrat Leuenberger, ich wäre froh, wenn man das noch prüfen würde – die Kommission hat das nicht gemacht. Ich habe Zuschriften erhalten, auch von Staatsrechtsprofessoren, die gestützt auf die Raumplanungskompetenz der Kantone sagen, es gehe natürlich nicht, eine solche Abgabe einzuführen und, wenn die Kantone es nicht machen würden, den Bund an ihre Stelle treten zu lassen. Sie fragen, wo da die Verfassungsgrundlage für diesen Antrag der Mehrheit sei. Es wäre meines Erachtens wichtig, dass dies noch festgestellt würde. Herr David hat einen Ordnungsantrag gestellt. Sollte dieser Ordnungsantrag angenommen werden, können wir dann in der Kommission diese Rechtsgrundlage auch noch einmal mit dem Bundesamt für Justiz anschauen. Als Ständeräte, die eben auch die Raumplanungskompetenz der Kantone beachten und ihr Nachachtung verschaffen sollten, können wir also nicht einfach Beschlüsse fassen, ohne genau abgeklärt zu haben, ob eine solche Bestimmung, eine solche Abgabe überhaupt eine Verfassungsgrundlage hat. Es ist wichtig, dass der Ständerat in dieser Frage sorgfältig legiferiert, genaue Abklärungen trifft und sich an das geltende Verfassungsrecht, an Artikel 75, hält. Es wäre noch besser, wenn er auf jegliche Vorschriften für die Kantone im Raumplanungsrecht verzichten würde, so, wie es eigentlich die Bundesverfassung auch vorsieht, wie man darin liest. Unsere Vorfahren haben sich bei diesem Verfassungskonzept eben etwas gedacht, dabei, als sie die Raumplanung in die Kompetenz der Kantone gegeben haben. Denn sie haben schon damals gesehen, Frau Diener, dass es bei der Raumplanung Unterschiede zwischen den städtischen Gebieten und den bäuerlich-ländlichen Räumen gibt. Das ist die Quintessenz.

Ich bin also für Ablehnung der Landschafts-Initiative und für Zustimmung zum Gegenentwurf ohne diese unselige Diskussion zu den Mehrwertabgaben.

**Lugibühl Werner (BD, BE):** Obwohl ich nicht Mitglied der Kommission bin, möchte ich mich zu diesem Thema äussern und dies entgegen meinen Gewohnheiten auch etwas ausführlicher tun. Ich erlaube mir das, weil ich im Kanton Bern doch während zehn Jahren für die Raumplanung zuständig war, und ich möchte das Thema ein bisschen aus dieser praktischen Erfahrung heraus beleuchten.

Wer den Bericht von Avenir Suisse gelesen hat, weiss, dass der Kanton Bern bezüglich seiner Anwendung des RPG insgesamt vergleichsweise gute Noten bekommt. Aus eigener Erfahrung weiss ich sehr gut, dass es nicht ganz einfach ist, dem politischen Druck zahlloser wallfahrender Grossrats- und Gemeinderatsdelegationen standzuhalten, welche grosszügigere Einzonungen verlangen. Mit einem gewissen Stolz darf ich sagen, dass wir im Kanton Bern die Einzungskriterien trotz dieses politischen Drucks verschärft haben. Warum? Vor allem aus zwei Gründen: Wir haben erstens festgestellt, dass es im Kanton Bern zwar insgesamt nicht zu viele Bauzonen gibt, dass diese aber häufig am falschen Ort liegen. Zweitens kostet die zunehmende Zersiedelung Bund, Kantone und Gemeinden unsinnig viel Geld; kaum jemand will das wahrhaben.

Wenn ich heute durch meinen Kanton reise und mein Auge, das natürlich ein bisschen raumplanungssensibilisiert ist, schweifen lasse, dann erfassen mich leider häufig auch andere Gefühle als Stolz, und ich stelle mir ab und zu die Frage: Hätte man nicht mehr tun müssen, und hätte man nicht mehr erreichen können? Fahre ich dann wiederum durch andere Schweizer Kantone, habe ich das Gefühl, dass in meinem Kanton doch einiges erreicht wurde.



Wir blicken auf gut dreissig Jahre Raumplanungsgesetz zurück. Es gibt Kritiker, die sagen, es habe keinerlei Wirkung erzielt. Damit bin ich nicht einverstanden. Ohne Raumplanungsgesetz wäre es noch sehr viel schlimmer gekommen. Nimmt man allerdings die Zahlen und analysiert sie nüchtern, muss man feststellen, dass die Raumplanung eigentlich zu spät eingesetzt hat und insgesamt eindeutig zu wenig wirkungsvoll war. Und vor allem stellt man fest, dass dringender Handlungsbedarf besteht. Bereits in den Achtzigerjahren hat man festgestellt, dass die Generationen seit dem Zweiten Weltkrieg ebenso viel oder noch etwas mehr Land verbraucht haben als all die Tausende und Abertausende von Generationen vorher. Eigentlich war man sich schon damals einig und hat gesagt: Jetzt muss etwas gehen! Und was ist passiert? Es ist praktisch genau gleich weitergegangen; es ist nichts geschehen. Nachdem der Bodenverbrauch in den Jahren 1980 bis 2002 – eher aus wirtschaftlichen Gründen denn als Folge griffiger raumplanerischer Massnahmen – vorübergehend auf durchschnittlich 13 Quadratkilometer pro Jahr zurückgegangen war, ist er seit 2002 auf 27 Quadratkilometer pro Jahr gestiegen. Das entspricht ziemlich genau der Fläche des Walensees. Nicht insgesamt seit 2002 – jedes Jahr seit 2002 die Fläche des Walensees! Wir erleben nicht nur eine Zersiedelung des Mittellandes, es werden auch Bergtäler zugepflastert, und wenn es so weitergeht, wird es in wenigen Jahrzehnten keinen Schweizer See mehr geben, der nicht von einem durchgehenden Siedlungsgürtel umgeben ist. Damit zerstören wir nicht nur die einmalige Schönheit unseres Landes, sondern drohen auch dem Tourismus die Basis des Erfolges zu entziehen.

Jetzt kann man sich natürlich fragen: Warum blieb denn letztendlich die Raumplanung derart beschränkt wirksam? Warum wurden die Ziele, die man sich in den Siebzigerjahren gesteckt hatte, nicht erreicht? Aus meiner Sicht – das ist nicht nur meine Sicht, aber sie wurde durch meine Tätigkeit bestätigt – sind es vor allem drei Gründe:

Erstens erschweren die kleinräumigen Strukturen eine vernünftige Siedlungsentwicklung in unserem Land. Auch kleinste Gemeinden haben ja gar keine andere Möglichkeit, als zu versuchen, einige Neuansiedler und Neusteuerzahler anzuziehen. Und das fördert die Zersiedelung massiv.

Ein zweiter Grund sind die Vollzugsdefizite auf politischer Ebene. Wir müssen sie einfach auch einmal ansprechen, weil sie bestehen: Der Bund setzt den Verfassungs- und Gesetzesauftrag gegenüber den Kantonen zu wenig konsequent um, die Kantone setzen sich gegenüber den Gemeinden vielerorts nicht durch, und die Gemeinden vollziehen die Vorgaben der Kantone bei Weitem nicht immer. Am ausgeprägtesten sind die Vollzugsdefizite im Bereich der Bauzonenpolitik. Die Bundesvorgabe, dass die Bauzonenreserve für fünfzehn Jahre reichen soll, wird von deutlich mehr als der Hälfte der Kantone schlicht ignoriert.

Der dritte Grund, und auch das ist einer, der kaum genannt wird, ist der unterschiedliche Grad der Einhaltung der Bundesvorgaben. Das ist ein Problem. Verschiedene Kantone versuchen, die Entwicklung mit verschiedenen Instrumenten aktiv zu lenken, und verhalten sich nahezu vorbildlich. Andere nehmen ihre Steuerungspflicht im Bereich der Raumplanung nicht oder nur sehr eingeschränkt wahr. Avenir Suisse schreibt, von einer Steuerung der Siedlungsentwicklung und einer Begrenzung des Siedlungswachstums könne nicht überall gesprochen werden. Und dies führt auch zu Wettbewerbsverzerrungen unter den Kantonen.

Raumplanung ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Das wissen alle, die sich schon einmal mit Raumplanung herumschlagen mussten. Aber sie ist keine «mission impossible». Die Praxis zeigt, dass es eine ganze Reihe von wirkungsvollen Instrumenten gibt, die erfolgreich angewendet worden sind. Nehmen wir beispielsweise den Kanton Zürich: Über 50 Prozent des Geschossflächenwachstums konnten von 1993 bis 2007 durch die Nutzung innerer Reserven realisiert werden. Andere Kantone erzielten ihr Wachstum praktisch ausschliesslich auf neuen Flächen. Das Beispiel zeigt, dass eine Siedlungsentwicklung nach innen durchaus möglich ist. Nehmen wir den Kanton Zug: Er schaffte es gemäss einer

ganz neuen Studie, die Zersiedelung zwischen 1980 und 2002 zu reduzieren, währenddem die Zersiedelung in allen andern Kantonen ausser Genf massiv zunahm. Ich spreche im Falle von Zug von der Zersiedelung, nicht vom Flächenverbrauch. Diese zwei Beispiele zeigen, dass Erfolge durchaus möglich sind.

Man muss aber solche Steuerungsinstrumente wollen, man muss sie einführen, und man muss sie auch konsequent umsetzen. Wir müssen den Bodenverbrauch drastisch reduzieren und verstärkt nach innen lenken, weil erstens die Kosten der Zersiedelung aus dem Ruder laufen und weil wir zweitens die Verschandlung unseres Landes stoppen müssen. Und es gibt auch noch einen dritten Grund – er wurde bereits von Kollegin Diener Lenz angesprochen –: Dieser Grund ist der Schutz der Landwirtschaftsfläche. Bisher ist es der Schweizer Landwirtschaft dank Produktivitätssteigerung und trotz eines massiven Rückgangs der verfügbaren Fläche gelungen, den Selbstversorgungsgrad bei etwa 60 Prozent zu halten. Dieses Potenzial ist aber angesichts der geforderten weiteren Ökologisierung nun ausgeschöpft. Von jetzt an geht es an die Substanz.

Vor einigen Monaten hat dieser Rat eine Motion angenommen, welche den Bundesrat beauftragt, dafür zu sorgen, dass der Selbstversorgungsgrad bei 60 Prozent bleibt. Ohne einschneidende Massnahmen im Bereich der Raumplanung ist dieses Ziel unerfüllbar. Diese Einschätzung wird vom Direktor des Bundesamtes für Landwirtschaft geteilt. In einem Interview von Ende August wird er wie folgt zitiert: «Wir verlieren zu viel Land. In der Raumplanung muss jetzt etwas geschehen.» Wir können und dürfen angesichts der weltweit drohenden Knappheit von Lebensmitteln auf lange Sicht nicht immer stärker und ausschliesslich auf Importe setzen. Was braucht es, damit es besser wird? Es ist relativ einfach. Wir müssen, um den Landverschleiss zu reduzieren, die Entwicklung stärker nach innen richten. Dazu braucht es verbindlichere Vorgaben. Das genügt aber nicht. Die Vorgaben waren eigentlich schon bisher relativ klar. Es braucht ein verbindliches, ein wirkungsvolles Controlling, und es braucht konsequent angewendete Sanktionsmöglichkeiten. Und vor allem etwas dürfen wir nicht unterschätzen: Wenn wir diese «neue Politik» umsetzen wollen, braucht es auch die notwendigen Mittel dazu.

Der Boden ist eine endliche Ressource, und sein Verlust ist irreversibel. Bei Umweltproblemen kann sich der Mensch bis zu einem gewissen Grad neuen Umständen anpassen. Beim Boden ist dies nicht möglich. Die Nachfrage nach Fläche, nach Nahrung und Energie kann durch keine Form der Anpassung umgangen werden. Darum ist es von allergrösster Bedeutung, dass wir mit dem Boden haushälterischer umgehen.

Aus dem Gesagten könnte man jetzt zum Schluss kommen, dass ich die Initiative unterstütze. Das ist aber nicht der Fall. Zwar unterstütze ich und unterstützt auch der Kanton Bern die Stossrichtung der Initiative volumnäglich. Sie hat aber einen Mangel; er wurde bereits angesprochen. Sie haben im Bericht von Avenir Suisse gelesen, dass der Kanton Bern nach den Stadtkantonen Basel und Genf am drittwenigsten Bauzonenreserven ausgeschieden hat. In den Nachbarkantonen ist dies zum Teil anders. In Zahlen ausgedrückt: In meinem Kanton sind gemäss Bauzonenstatistik 2007 noch 10 bis 15 Prozent nicht überbaut, in einem Nachbarkanton sind es 25 bis 34 Prozent, in einem anderen gar 31 bis 42 Prozent. Bei einer Annahme der Landschafts-Initiative würde der Kanton Bern deutlich vor Ablauf des Moratoriums an die Grenzen seiner Entwicklung stossen, während diese Initiative anderen Kantonen kaum Probleme verursachen würde. Das gilt selbstverständlich nicht nur für den Kanton Bern. Ganz allgemein kann man sagen: Jene, die die Bundesvorgaben besser eingehalten haben, wären die Dummen, die anderen würden belohnt.

Man könnte auch zum Schluss kommen, dass mein Votum ein Angriff auf das Wohneigentum oder die Bauwirtschaft sei. Das ist beileibe nicht so, im Gegenteil. Es lässt sich nicht nur in einem Einfamilienhaus gut leben. In einem Land, das derart dicht besiedelt ist und eine derart hohe Bevölkerungs-



zahl hat, gibt es auch andere, ebenso attraktive und vielleicht sogar intelligenter Wohnformen. Die Neubau- und die Ersatzinvestitionen, die bei der Verdichtung anfallen, sind für die Baubranche mindestens ebenso gross wie beim Bauen auf der grünen Wiese, vielleicht gar grösser.

Damit komme ich – Sie werden denken: endlich! – zum Schluss. Viele glauben, die Initiative sei ungefährlich. Das schätze ich vollständig anders ein. Immer mehr Schweizerinnen und Schweizer wollen sich die verbliebenen Schönheiten unseres Landes erhalten und haben genug vom Siedlungsbrei und von Agglomerationen ohne Grenzen. In den letzten Jahren – dies nur ein kleines Beispiel – wurde in der Agglomeration Bern praktisch jede grössere Einzonung von Flächen von der Stimmbevölkerung abgelehnt. Das sind klare Signale. Wir haben die Chance, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, der die Schwachstellen beseitigt. Dieser Gegenvorschlag muss aber griffig sein, sonst hat er keine Chance.

Aber selbst wenn es diese Initiative nicht gäbe, müsste uns der gesunde Menschenverstand zeigen, dass Handlungsbedarf besteht. Unser Verantwortungsbewusstsein künftigen Generationen gegenüber muss uns jetzt vom Lamentieren zum Handeln führen. Unsere Kommission hat einen durchaus tauglichen Gegenvorschlag des Bundesrates, der ja zusammen mit den Kantonen erarbeitet wurde, noch leicht optimiert. Mit einer Zustimmung zu den Anträgen der Mehrheit beweisen wir, dass es uns ernst ist und dass wir das Problem nun entschlossen angehen wollen.

**Germann Hannes (V, SH):** Nach dem engagierten und für mich etwas überraschenden Votum meines Vorredners gestraue ich mich fast nicht mehr, meine Kritik hier anzubringen. Ich teile natürlich viele der Überlegungen auch. Ich frage mich schlicht, warum, wer so spricht, nicht einfach dazu steht und zu dieser Initiative Ja sagt. Sie macht klare Vorgaben, sie schränkt ein. Aber der Gegenentwurf tut das eigentlich auch, und zwar in einem nicht unerheblichen Masse. Man kann doch dem Kanton Basel-Stadt nicht vorwerfen, dass er zu wenige Bauzonen hat. Wo soll er denn diese Bauzonen haben? Wenn hingegen Bern zu wenige hat, muss man sagen, dass vielleicht auch der Kanton etwas falsch gemacht hat. Da hätte man ja eigentlich den Raum, in dem man ausgewogene Baulandreserven schaffen könnte. Ich äussere mich darum so, weil es doch etwas gar viele Widersprüche und Schlagworte drin hat; Kollege Büttiker hat das ansatzweise angetönt.

Frau Diener, Sie haben Angst davor, dass 1,3 Quadratmeter pro Sekunde überbaut werden. Ich muss sagen, dass mir das auch Sorgen bereitet. Wir müssen aber auch die Relationen sehen. Wir sind jetzt bei einer Überbauung von immer noch weniger als 10 Prozent der Fläche in unserem Land angelangt. Aber es ist viel. Ich teile auch die Sorge um unsere einmalige Landschaft. Aber sie ist auch mit dem gelgenden Gesetz einmalig, und da gibt es einige Sünden. Ich muss Ihnen sagen, Frau Diener, wenn Sie davor Angst haben: Warum fordern Sie die Verflüssigung von Bauland, wenn Sie gar nicht möchten, dass überbaut wird? Oder wenn man vor der Bodenversiegelung Angst hat, muss ich fragen: Führt eine Verdichtung nach innen nicht auch zu einer Bodenversiegelung?

Es gab in der «NZZ» einen Artikel – Sie haben ihn wahrscheinlich auch bekommen – mit dem Titel «Vorsicht beim Verdichten» von einem Herrn Strittmatter, Architekt und Raumplaner. Er bringt die Sache auf den Punkt. Was heisst Verdichtung nach innen bis zum Gehrichtmehr? Das heisst: «Grünflächen werden überbaut, Bäume und private Parkanlagen verschwinden, wo bisher zweigeschossig gebaut wurde, werden Bauten mit fünf bis sieben Stockwerken salondfähig, und Hemmungen, an lärmigen Verkehrsachsen zu bauen, schwinden.»

Es kommt noch etwas dazu: Wenn ich mich ab und zu privat mit dem motorisierten Vehikel bewege, habe ich nicht den Eindruck, dass die Agglomeration Zürich beispielsweise noch eine weitere Verdichtung nach innen vertragen könnte. Auch wenn ich, was viel häufiger vorkommt, die S-Bahn oder

die Bahn nehme, habe ich in den überfüllten Zügen nicht das Gefühl, dass es noch viel Verdichtung nach innen braucht. Ich habe etwas die Überlegungen seitens der Kommission zur Frage vermisst, was man damit eigentlich auslöst. Sie müssen sehen: Man kann schon verdichten; man kann in Zürich so viele Hochhäuser bauen, wie man will. Ich finde, eine solche Skyline sieht auch schön aus. Aber das hat Folgen; dessen müssen wir uns einfach bewusst sein. Wenn wir bei der Verflüssigung von Bauland sind: Das tönt natürlich wahnsinnig gut. Ich muss Ihnen sagen: Da haben wir in den Kantonen und in den Gemeinden schon Instrumente, die wir anwenden können. Wenn man das verantwortungsbewusst macht, braucht man hier eigentlich nicht das Diktat des Bundes. Ich habe das in meiner Gemeinde auch gemacht, obwohl von meinem liberalen Credo her à contre-cœur – manchmal geht es nicht anders.

Manchmal habe ich aber auch Verständnis, wenn jemand z. B. eine grosse Parzelle hat, die historisch gewachsen ist. Es war vielleicht ein Bauernhof, es hat darauf ein Wohnhaus und ein Ökonomiegebäude. Das Ökonomiegebäude darf man in vielen Fällen gar nicht umnutzen; wir würden jetzt Hand dazu bieten, dass das einfacher geht. Das wäre eine sinnvolle Verdichtung nach innen. Der Besitzer hat vielleicht daneben einen Garten und hinter dem Haus seine lieben Pferde oder einen Obstgarten mit wunderbaren alten Hochstammbäumen. Warum um Himmels willen müssen wir so jemanden zwingen, dieses Grundstück zu überbauen? Wir könnten es auch auszonen; dann hätten wir Zonen wie ein Emmentaler Käse. Die Leute sagten mir offen ins Gesicht, dass ihnen dies egal sei; sie wollten gar nicht, dass dies Bauland sei. Sie möchten aber nicht auf ihren Obstgarten, auf ihre Pferdekoppel oder was auch immer verzichten. Das sind auch Realitäten. Wir tun gut daran, uns auch hier an den Bedürfnissen der Menschen zu orientieren.

Noch etwas zum Schlagwort «Bauzonen befinden sich am falschen Ort»: Ja, um Himmels willen, wer sagt denn, wo der richtige Ort ist? Wir planen jetzt mit Reserven von fünfzehn Jahren; schon das ist ein Zeitraum, den wir kaum überschauen können. Es gibt Phasen, Jahrzehnte, mit Stadtflucht; es gibt Jahrzehnte mit Landflucht. Heute habe ich das Gefühl, es gebe eher wieder einen Druck in Richtung der Zentren. Aber das ist nicht immer so. Wenn wir dann einmal all dieses Bauland aus den entlegeneren ländlichen Regionen, die dann bestenfalls noch Landwirtschaft von Bundes Gnaden betreiben dürfen, verschoben haben in ein Gebiet, wo das Bauland zehnmal teurer ist, dann weiss ich auch nicht, ob wir damit viel gewonnen haben. Aber retour bringen wir die natürlich nie mehr, wenn wir den Enteigneten dann eine vernünftige Entschädigung bezahlen wollen oder müssen, wie es vorgesehen ist. Es hat gute Ansätze in diesem indirekten Gegenvorschlag drin, aber es hat auch Punkte, die wirklich noch einmal gut überlegt sein wollen.

Ich habe jetzt so gesprochen, als müsste ich eigentlich für Nichteintreten sein. Das bin ich aber nicht, weil ich schon auch Handlungsbedarf anerkenne, aber auch darauf baue, dass Sie hier noch Anpassungen machen werden, die den indirekten Gegenvorschlag erträglich machen. Es soll ja nicht einfach die Umsetzung der Initiative sein, sonst können wir ihr ja gleich zustimmen.

Unter diesen Voraussetzungen und in Anbetracht auch der Stimmung in Ihrer UREK, die ich selbstverständlich respektiere, stelle ich auch keinen Antrag. Ich bitte Sie dann aber, wo nötig den Anträgen der Minderheit zu folgen. Ich habe auch noch zwei Einzelanträge, würde mich natürlich auch über Ihre Unterstützung freuen. Aber dann wäre die Vorlage zumindest etwas, was man als Gegenvorschlag bezeichnen könnte. Sie wäre nicht einfach die Umsetzung der Initiative, würde aber dort ansetzen, wo wirklich Handlungsbedarf besteht, und sie würde massvoll und vernünftig ansetzen.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Ich war auch einmal verantwortlich für die Raumplanung, und zwar für einen Sechstel des Territoriums der Schweiz. Ich beanspruche jetzt nicht 16 Prozent der Redezeit in diesem Saal, aber ich möchte



doch einen Gedanken anführen, der etwas zu kurz gekommen ist.

Wir sprechen jetzt immer vom Landverschleiss usw. – wir sollten uns auch einmal über die Nachfrage Gedanken machen. Wir hatten in diesem Land vor zwei, drei Jahren noch siebenhalb Millionen Einwohner. Es gibt Studien, die von neun und mehr Millionen sprechen; es gibt Studien, die behaupten, dass bereits 2020 diese neun Millionen erreicht sein werden. Das sind 20 Prozent mehr Leute, und das gibt 20 Prozent mehr Nachfrage nach Wohnfläche. Daneben kommt die Komforterhöhung; das war ein massgebender Grund für die steigende Nachfrage. Nehmen wir 10 Prozent dazu, dann sind wir bei einem zusätzlichen Bedarf von plus 30 Prozent – plus/minus 5 Prozent – in den nächsten zehn, zwanzig Jahren. Das ist die Situation, vor der wir politisch stehen. Und ich muss Ihnen sagen, ich unterstütze deshalb die Mehrheit, weil man hier wirklich das Minimum dessen macht, was nötig ist.

Aber wir werden uns auch mit unserer Politik und unserer Bevölkerungspolitik auseinandersetzen müssen. Ist es richtig, dass wir – das ist jetzt mein Lieblingsthema – eine auf die Agglomerationen ausgerichtete Politik betreiben, die nun wirklich alles an bestimmten Orten in diesem Land konzentriert, was die Bodenpreise in immense Höhen treibt, sodass junge Familien wegen den hohen Preisen in vielen Orten nicht mehr wohnen können und aus Verhältnissen, in denen sie aufgewachsen sind, wegziehen müssen? Ich glaube, das sind auch raumplanerische Fragen – lesen Sie alle Grundsätze im Raumplanungsgesetz, es ist nicht nur die Landschaft zu schützen, es geht auch um das Wohnen. Hier, glaube ich, besteht dann auch Handlungsbedarf. Wir werden uns in den nächsten Jahren sicher intensiv auch mit diesen Fragen auseinandersetzen müssen.

Ich glaube, dass das, was wir hier tun, ein kleiner Schritt ist. Es werden aber grosse Schritte notwendig sein, wenn wir zu einer Lösung kommen wollen, mit der junge Familien weiterhin dort wohnen können, wo die Eltern aufgewachsen sind. Es ist unglaublich, mit welcher Freude wir letzte Woche – ich glaube, das stand in der «Weltwoche» – die Supergemeinden bewunderten: «Diese und jene Gemeinde ist die beste!» Nehmen Sie diesen Katalog einmal zur Hand, schauen Sie ihn an, und sagen Sie mir: In welchen dieser Gemeinden kann eine Durchschnittsfamilie noch wohnen? Ich glaube, das sind die grundlegenden Fragen, die uns in den nächsten Jahren beschäftigen werden.

Ich bitte Sie, hier nicht der Minderheit zu folgen und noch Schritte rückwärts zu machen, denn nötig sind viel grössere Schritte, um die Probleme in den Griff zu bekommen. Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Dass die Raumplanung in der Schweiz verglichen mit anderen Bereichen der Nachhaltigkeit unserem Ideal einer nachhaltigen Politik suboptimal entspricht, ist, glaube ich, unbestritten. Die Zersiedelung geht voran, Landwirtschaftsfläche wird aufgebraucht, Grünflächen werden aufgebraucht, und das führt dann zu der parteipolitisch relativ breiten Palette von Kritikern, die die Raumplanung in der Schweiz, wie Sie das soeben getan haben, als ineffizient erkennen. Damit haben Sie alle vollkommen Recht. Ich frage mich manchmal, warum denn in der schweizerischen Raumplanung nichts geht, wenn die Klagen und die Feststellungen über die Zersiedelung unseres Landes von links bis rechts doch eigentlich fast überall dieselben sind.

Ganz einfach gesagt ist es so, dass in unserem Land erstens immer mehr Leute wohnen und zweitens jeder Einzelne immer mehr Raum in Anspruch nimmt; Sie haben so eben auch über die Komfortansprüche gesprochen. Potenziell kommt hinzu, dass die Gemeinden im Wettbewerb untereinander diese Leute eben anziehen und ihnen für Einfamilienhäuser möglichst viel Fläche bieten wollen. Hier spielt – damit sind jetzt vielleicht nicht alle einverstanden – der Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden letztlich eben schon auch eine Rolle. Jeder Gemeindepräsident findet zwar, wie wir alle auch, die Zersiedelung in der ganzen

Schweiz furchtbar, aber wenn es um seine Gemeinde geht, soll eingezont werden, damit das nötige Geld kommt. Das führt eigentlich zur Beobachtung, dass sich die Subsidiarität in diesem Falle eben nicht zum Wohle des gesamten Landes auswirkt. Natürlich wehren sich die Kantone mit allen Mitteln dagegen, dass das zentralistisch gesteuert wird – das ist historisch halt so. Umgekehrt ist die Tatsache, dass es nicht beim Bund angesiedelt ist, aber auch eine Ursache dieser Zersiedelung.

Die Tatsache, dass in früheren Jahrzehnten zunächst einmal das Autobahnnetz gebaut wurde und man erst jetzt mit dem öffentlichen Verkehr Korrekturen vorzunehmen versucht, ist auch eine Mitursache der Entwicklung, die wir alle beklagen und die die Initiative jetzt eben aufnimmt. Ich kann hier diese Meinung auch teilen: Die Absichten dieser Initiative sind schon recht, aber die Massnahmen, die sie vorschlägt, sind ungerecht; Sie haben das jetzt mit einzelnen Beispielen illustriert. Ich will das jetzt nicht nochmals wiederholen; wir sagen es ja selbst in der Botschaft.

Deswegen haben wir einen Gegenvorschlag formuliert, der zuerst sehr, sehr viel umfassender war; Sie kennen die Geschichte. Es war praktisch eine Totalrevision des Raumplanungsgesetzes. Das hat natürlich in der Vernehmlassung zu Empörung geführt, und wir mussten zurückkrebsen. Das ist natürlich der Sinn einer Vernehmlassung: Wenn man sieht, dass man keine Chance hat, dann muss man halt ein taugliches Projekt machen. Wir haben uns dann mit den Kantonen nur gerade auf diejenigen Punkte beschränkt, die die Initiative selbst bringt. Deshalb haben Sie jetzt einen eigentlich bescheidenen Gegenvorschlag. Wir arbeiten aber bereits am nächsten Schritt und wollen diesen nächsten Schritt auch machen. Ich könnte mir vorstellen, dass der zweite Schritt Ende des nächsten Jahres im Bundesrat zur Diskussion stehen kann.

Was wir und Sie im Gegenvorschlag konkret vorschlagen, muss ich jetzt nicht nochmals repeterieren; Sie haben es ja in Ihren einzelnen Voten schon gesagt. Wir werden in der Detailberatung darauf zu sprechen kommen. Ich kann nur sagen: Je griffiger dieser Gegenvorschlag ausgestaltet wird, desto eher besteht dann die Chance, dass die Initiative mit ihren ungerechten Folgen entweder nicht angenommen oder vielleicht sogar zurückgezogen wird, sodass ich Ihnen jetzt schon beantrage, im Zweifelsfall die griffigeren Massnahmen zu beschliessen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

## Bundesgesetz über die Raumplanung Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

*Detailberatung – Discussion par article*

### **Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung**

*Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates*

### **Titre et préambule, ch. I introduction**

*Proposition de la commission  
Adhérer au projet du Conseil fédéral*

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 1 Abs. 1, 2 Bst. abis, b, bbis**

*Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates*

### **Art. 1 al. 1, 2 let. abis, b, bbis**

*Proposition de la commission  
Adhérer au projet du Conseil fédéral*

**Schweiger** Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Ich versuche mich bei meiner Berichterstattung auf Belange zu beschränken, die für die Materialien von einer gewissen Bedeutung



sind bzw. die in der Diskussion in der Volksabstimmung von Belang sein könnten.

Zu Absatz 1: Dort wird neu der Grundsatz eingeführt, dass das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen ist. Im Sinne einer Klarstellung weise ich darauf hin, dass durch diesen Satz bezüglich der Bauten im Nichtbaugebiet keine neuen Regelungen getroffen werden. Bauten, die heute im Nichtbaugebiet bestehen, nehmen diejenige Rechtssituation auf, die sie schon vor der Änderung dieser Bestimmung gehabt haben.

Zu Absatz 2 Buchstabe b: Die Bestimmung, es seien kompakte Siedlungen zu schaffen, ist in der Tat eine neustipulierte Verpflichtung. Gewisse Gegebenheiten, beispielsweise Streubauweisen, können aufgrund von Traditionen in einer etwas spezielleren Art vorkommen, als dies landesüblich ist. Bezüglich dieser Orte oder Gebiete kann gesagt werden, dass die Raumplanungsverordnung, welche schon heute für diese Gegebenheiten besondere Regelungen vorsieht, nach wie vor in Kraft bleibt.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3 Abs. 3**

##### *Antrag der Mehrheit*

... zu begrenzen. Insbesondere sollen

a. ... und durch das öffentliche Verkehrsnetz angemessen erschlossen sein;

...

##### *Antrag der Minderheit*

(Diener Lenz, Cramer, Forster, Sommaruga Simonetta)

... zu begrenzen. Insbesondere müssen

a. ... und durch das öffentliche Verkehrsnetz angemessen erschlossen sein;

...

#### **Art. 3 al. 3**

##### *Proposition de la majorité*

... limitée. Il convient notamment:

a. ... et de les doter d'un réseau de transports publics adéquat;

...

##### *Proposition de la minorité*

(Diener Lenz, Cramer, Forster, Sommaruga Simonetta)

... limitée. Il est notamment impératif:

a. ... et de les doter d'un réseau de transports publics adéquat;

...

**Schweiger** Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Es besteht ein einziger Unterschied zwischen der Fassung der Mehrheit und jener der Minderheit. Gemäss der Fassung der Mehrheit sollen bestimmte Massnahmen getroffen werden. Sie verwendet also das Wort «sollen», während die Minderheit der Auffassung ist, es müsse das Wort «müssen» stehen. Das ist die einzige Differenz.

Nun kann man hier rechtsphilosophische Überlegungen anstellen. Auch «sollen» bedeutet einen gewissen Imperativ. Er ist in seiner Flexibilität etwas grösser als das Wort «müssen». Wir haben in der Kommission über diese philosophischen Unterschiede diskutiert. Auch der Herr Bundesrat hat sich nicht genau erinnern können, warum im Entwurf «sollen» steht.

Aber wir erachten es als angemessen, das Wort «sollen» zu verwenden. Wir tun dies deshalb, weil es die Vielfalt der verschiedenen Gebiete in der Schweiz, der Dörfer und Städte, und damit auch die Vielfalt der Art und Weise, wie das öffentliche Verkehrsnetz die Gebiete verbindet, die bewohnt sind, rechtfertigt, einen Ausdruck zu wählen, der die notwendige Flexibilität in der Anwendung zulässt.

Materiell sind aber die Unterschiede nicht gravierend. Insbesondere heisst «sollen» nicht einfach, dass es eine absolute Freiwilligkeit gibt, sondern die Intensität der Verpflichtung ist

etwas weniger hoch, als wenn das Wort «müssen» verwendet wird.

**Diener Lenz** Verena (CEg, ZH): Ich äussere mich nicht rechtsphilosophisch zur Frage «sollen» oder «müssen». Aber in der gestrigen Vorbereitung kam in mir eine Kindheitserinnerung hoch, und ich glaube, dass sich in diesen Kindheitserinnerungen wahrscheinlich die meisten von Ihnen wiedererkennen können. Als Kind habe ich erlebt, dass es ein grosser Unterschied war, ob die Eltern sagten: «Das Zimmer sollte wieder einmal aufgeräumt werden», oder ob der Vater mit strengem Ton sagte: «Das Zimmer muss jetzt aufgeräumt werden!» Ich glaube also, dass der Unterschied zwischen «sollen» und «müssen» doch recht markant ist – auch in dieser Gesetzgebung. Unsere Gesetzgebung soll nicht nur ein Lippenbekenntnis sein. Wenn wir ein Gesetz mit Biss machen wollen, dann braucht es Zähne, und manchmal kann schon ein einziges Wort einen Zahn ausmachen.

Ich möchte vielleicht auch noch kurz darauf hinweisen, dass wir uns in der UREK darüber unterhalten haben, wie gut diese Gebiete verkehrstechnisch eigentlich erschlossen sein müssen. Wir haben hier eine Differenz zum Bundesrat geschaffen. Der Bundesrat hat festgelegt, dass gemäss Buchstabe a. «Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet und durch das öffentliche Verkehrsnetz gut erschlossen» sein sollen. Er hat das mit Absicht gemacht, weil die neue Raumplanungsphilosophie viel stärker mit der Verkehrspolitik koordiniert werden muss; ich habe das in meinem Eintretensvotum festgehalten. In unserer Kommission gab es dann Bedenken, vor allem Bedenken aus dezentralen Gebieten und aus Randregionen, weil befürchtet wurde, dass es dort gar keine gut erschlossenen Gebiete mehr geben würde und dort nicht mehr gebaut werden könnte. Wir haben diesem Anliegen Rechnung getragen, indem wir «gut erschlossen» durch «angemessen erschlossen» ersetzt haben. Wir sind einander also einen Schritt entgegengekommen. Ich persönlich finde, dass «gut erschlossen» die inhaltlich richtige Formulierung gewesen wäre, aber ich verstehe auch die Argumentation bzw. die Befürchtungen der Randregionen. Wenn wir einander mit der Formulierung «angemessen erschlossen» schon entgegenkommen, müssen Sie mir und der Minderheit eigentlich gut erklären können, warum dieser Kompromiss nicht wenigstens mit der Forderung «müssen» statt «sollen» ergänzt wird.

Ich denke, die zwei Forderungen in Artikel 3 Absatz 3 Buchstaben a und abis sind für unsere Raumplanung zentral. Wenn wir die beiden Buchstaben mit dem Verb «sollen» und der Ersetzung von «gut erschlossen» durch «angemessen erschlossen» zu fakultativen Bestimmungen degradieren, dann – das muss ich einfach sagen – verpassen wir die Gelegenheit, Artikel 3 Absatz 3 Buchstaben a und abis wirklich einen gewissen Biss zu geben.

Darum möchte ich Sie bitten, hier dem Minderheitsantrag zuzustimmen, dass diese Forderungen berücksichtigt werden «müssen». Dafür können wir dann dieses «angemessen erschlossen» stehenlassen – wir haben keinen Minderheitsantrag zur Frage betreffend «gut erschlossen» und «angemessen erschlossen» eingereicht.

**Stähelin** Philipp (CEg, TG): Die Vertreterin der Minderheit hat jetzt den Wechsel von «sollen» zu «müssen» eigentlich ausschliesslich mit der angemessenen oder guten Erschliessung – je nach Fassung – durch das öffentliche Verkehrsnetz begründet. Ich muss sagen, sie überzeugt mich mit diesem Argument. Ich sehe absolut, dass die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr, durch das öffentliche Verkehrsnetz mit der Ausbreitung des Siedlungsbereichs sehr eng verbunden ist. Je mehr Verkehrserschliessung, desto mehr Besiedelung und Zersiedelung; ich glaube, das ist offensichtlich. Mich überzeugt das; aus diesem Grunde werde ich dem Wechsel zum «müssen» zustimmen.

Jetzt kommt allerdings ein Aber. Frau Diener hat noch ganz kurz Buchstabe abis angesprochen, hingegen die Buchstaben b, c, d und e gar nicht mehr erwähnt. Der Wechsel von



«sollen» zu «müssen» betrifft aber auch diese Buchstaben. Dort bin ich mir nicht so sicher. In diesen Bereichen spielt dann tatsächlich weiterum das Ermessen die entscheidende Rolle. Dort passt natürlich «sollen» schon besser als «müssen». Ich bin auch nicht sicher, was ein Richter dann macht, wenn beispielsweise das Schaffen und Erhalten von Fusswegen zum Muss wird – ist das tatsächlich in jeder Siedlung im Berggebiet der entscheidende Punkt? Ich möchte das einfach zu bedenken geben. Ich bin aber der Auffassung, dass wir heute dem «müssen» durchaus einmal zustimmen können, mit dem Wunsch an den Zweitrat, diesen Punkt nochmals anzuschauen und zu überlegen, ob nicht die Buchstaben a bis e verschieden zu behandeln sind. Das wäre mein Wunsch dazu.

**Maissen Theo (CEg, GR):** Die Thematik wurde bereits von Frau Diener in Bezug auf die «Randregionen» angesprochen. Diese kann man so nennen; ich sage einfach: die dünnen besiedelten Gebiete, die es im ländlichen Raum auch im Mittelland gibt. Sie befinden sich nicht immer nur am «Rand» – da ist ja immer die Frage, wo der Rand und wo die Mitte ist. Das sind Wortklaubereien, so auch die Worte «müssen» oder «sollen», «angemessen erschlossen» oder «gut erschlossen»; früher hieß es: «hinreichend erschlossen». Ich bin ja kein Freund einer zersiedelten Landschaft. Ich war in der Raumplanung viele Jahre praktisch tätig und kämpfte für sinnvolle Entwicklungen. Aber hier müssen wir aufpassen, was wir tun. Überhaupt nicht anfreunden könnte ich mich mit dem Entwurf des Bundesrates, wonach solche Gebiete «durch das öffentliche Verkehrsnetz gut erschlossen sein» sollen. Sie hätten dann genau das, was Frau Diener angesprochen hat: Wenn es für sie nicht möglich ist, mit dem öffentlichen Verkehrsnetz gut erschlossen zu sein, heisst dies für Dörfer in weiten Teilen dieses Landes, dass dort eigentlich gar nicht mehr gebaut werden darf, weil diese eben nicht gut erschlossen sind.

Ein Beispiel bezüglich des Begriffs «angemessen»: Finden Sie, mein Dorf – man kann dort noch bauen – sei angemessen erschlossen, wenn Sie Folgendes hören? Will ich um 9.45 Uhr hier in Bern sein, muss ich in Ilanz um 6.24 Uhr auf den Zug. Ich habe in meinem Dorf aber um diese Zeit kein Postauto und muss daher mit dem Privatfahrzeug nach Ilanz fahren. Wenn ich am Abend nach halb sieben Uhr in Ilanz eintreffe, komme ich mit dem öffentlichen Verkehrsmittel auch nicht mehr in mein Dorf. Dieses Dorf ist erschlossen von morgens ungefähr 7 Uhr bis abends 18.30 Uhr. Ist es nun «angemessen erschlossen» oder nicht? Das ist die Frage. Wenn das heisst, dass es nicht angemessen erschlossen ist, dann darf in dieser Gemeinde niemand mehr bauen.

Nun möchte ich Ihnen, Herr Bundesrat, in diesem Zusammenhang noch etwas anderes sagen: Die Postautolinie, die ich jetzt erwähnt habe, die nur von morgens 7 Uhr bis abends 18.30 Uhr funktioniert, wird vom Bund gemäss Ihrem Konsolidierungsprogramm nicht mehr mitfinanziert. Wird diese Linie damit gestrichen? Wenn es nach dem vorgesehenen Regierungsprogramm ginge, hätten wir also kein öffentliches Verkehrsnetz mehr.

Für mich stimmt es nicht ganz überein, wenn man auf der einen Seite über den Siedlungsbereich in den Agglomerationen klagt – hier funktionieren die öffentlichen Verkehrsmittel selbstverständlich; es hat viele Leute und intensiven Verkehr –, auf der anderen Seite wird aber der öffentliche Verkehr in den ländlichen und den Berggebieten praktisch abgestellt, und es heisst gleichzeitig im Raumplanungsgesetz, wo nicht angemessen erschlossen sei, könne man nicht mehr bauen. Das ist für mich ein Konfliktpotenzial im ganzen Bereich, bei dem ich im Moment nicht durchsehe. Ich schliesse mich Kollege Stähelin an. Diesbezüglich sollte der Zweitrat noch einmal gründlich über die Bücher gehen.

**Leuenberger Moritz, Bundesrat:** Auf Deutsch wurde jetzt der Unterschied zwischen «sollen» und «müssen» etwas heruntergespielt. Man kann sich da fragen wieso. Ich habe es, glaube ich, auch in der Kommission gesagt: Ich assoziierte

mit dem Ausdruck «sollen» eher einen moralischen Aspekt, also: «Du sollst nicht töten. Du sollst nicht ehebrechen.» Das steht in den Zehn Geboten. Es kommt also auf den Stellenwert der Moral oder der Religion an. Heute haben wir uns schon daran gewöhnt, dass man religiöse oder moralische Normen vielleicht nicht unbedingt einhalten muss, aber das weltliche Gesetz schon. Es hängt also vom Zeitgeist ab, welche Norm verbindlicher ist. Wir wollten einen scharfen Ausdruck. Wir meinten mit «sollen» durchaus etwas Verbindliches.

Der französische Text unterscheidet noch sehr viel deutlicher; da heisst es einerseits «il convient», das heisst, dass es noch gut wäre, aber nicht sein muss. Im Text der Minderheit heisst es andererseits «impératif» – da geht es nur noch «zack». Deshalb würde ich auch meinen, es sollte der Fassung der Minderheit zugestimmt werden, damit dann diese moralische Diskussion von meiner Nachfolgerin im Zweitrat geführt werden kann. (Heiterkeit)

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit ... 22 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 19 Stimmen

**Germann Hannes (V, SH):** Ich habe noch eine Verständnisfrage zu Buchstabe abis, weil ja jetzt doch die schärfere Form hineingekommen ist: das «muss», nicht das «soll». Jetzt heisst das eigentlich, dass Massnahmen zur besseren Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen in Bauzonen getroffen werden müssen. Jetzt möchte ich von der Kommission wissen, da ich ja nicht Mitglied bin, was denn damit gemeint ist. Heisst das im Falle meines Beispiels mit dem Wohnhaus, das einen kleinen Obstgarten in der Dorfkernzone hat, dass man Massnahmen ergreifen muss und dass dieser Obstgarten, der ja eine Baulandreserve ist, überbaut werden muss? Oder es hat jemand eine alte Scheune – auch das gibt es in vielen Dörfern, nicht nur im Schaffhausischen –, die fast schon baufällig ist. Heisst das dann, dass man den Besitzer dieser Scheune zwingt, diesbezüglich etwas zu tun?

Ich habe schon noch ein gewisses Verständnis, dass man sich hier als Eigentümer vielleicht einmal überlegt, was das für Konsequenzen hat. Immerhin erlaubt man in der Schweiz das Halten von Grund- und Wohneigentum; das sind auch Werte, die wir hochhalten sollten. Ist die Meinung, dass man dann die Leute um jeden Preis zwingt, oder ist es, was man auch hineininterpretieren könnte, eine Bestimmung, mit der man sagt, man hört jetzt endlich mit diesen unseligen Ausnutzungsziffern auf? Alle hängen wie wahnsinnig daran, wir sagen aber alle hier drin: «Verdichten nach innen – super!» Und man macht dann trotzdem wieder Auflagen betreffend Ausnutzungsziffern. Da möchte ich fragen, was bei diesem Absatz 3 Buchstabe abis die Meinung ist.

**Schweiger Rolf (RL, ZG),** für die Kommission: Ich gestatte mir, diese Frage ganz kurz zu beantworten. Man muss sehen, dass es sich hier um einen Planungsgrundsatz handelt. Dieser hat richtig gesehen zwei Adressaten. Auf der einen Seite ist es die Öffentlichkeit selber, die Massnahmen zu treffen hat, auf der anderen Seite kann es der Grundeigentümer sein.

Um Ihnen zu zeigen, wie die Konkretisierung dieser Bestimmung aussehen könnte, verweise ich auf Artikel 15a, den Sie in der deutschen Fahne auf Seite 8 finden. Dort sind in Absatz 1 die Kantone angesprochen, dies bezogen auf die Verfügbarkeit von Bauland. Dort heisst es nämlich: «Die Kantone treffen die Massnahmen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen, insbesondere bodenrechtliche Massnahmen wie Landumlegungen.» Dazu kommt auch die Forcierung von Erschliessungslösungen usw. Absatz 2 richtet sich an den Grundeigentümer. Diese Regelung sieht bezüglich der Verfügbarkeit Folgendes vor: «Das kantonale Recht sieht vor» – das ist zwingend –, «dass die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks setzen und die vom kantonalen Recht vorgesehenen Rechtsfolgen anordnen kann, wenn das öf-



fentliche Interesse es rechtfertigt.» Das heisst Folgendes: Die Kantone müssen in ihren Baugesetzen eine Bestimmung aufnehmen, welche die Gemeinden ermächtigt, eine Überbauungsfrist anzusetzen und die Rechtsfolgen darzulegen. Ob die Gemeinden dann von dieser Befugnis Gebrauch machen, ist ihnen überlassen. Zudem ist Voraussetzung dafür, dass eine solche Möglichkeit von den Gemeinden ergriffen werden kann, das Vorliegen eines öffentlichen Interesses.

#### *Antrag David*

Rückweisung der Artikel 5, 5a, 5b, 38a, 38b, 38c und 38d an die Kommission mit dem Auftrag:  
 – die Mehrwertabschöpfung nach RPG so mit der Grundstücksgewinnsteuer (StHG) zu koordinieren, dass eine Doppelbesteuerung des Wertzuwachses unterbleibt;  
 – zur bereinigten Fassung die Kantone anzuhören.

#### *Proposition David*

Renvoi des articles 5, 5a, 5b, 38a, 38b, 38c et 38d à la commission avec mandat:  
 – de coordonner le prélèvement de la plus-value selon la LAT avec l'impôt sur les gains immobiliers (LHID), de manière à éviter une double imposition de la plus-value;  
 – d'auditionner les cantons au sujet de la version modifiée.

#### **Art. 5a**

##### *Antrag der Mehrheit*

###### *Titel*

Mehrwertabgabe der Kantone bei Einzonungen

###### *Abs. 1*

Die Kantone erheben zumindest eine Abgabe von einem Viertel des planungsbedingten Mehrwerts, wenn Boden neu einer Bauzone zugewiesen wird.

###### *Abs. 2*

Die Abgabe wird bei Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräußerung fällig.

###### *Abs. 3*

Der Kanton verwendet den Ertrag aus der Mehrwertabgabe für Entschädigungen nach Artikel 5 Absatz 2. Ist die Finanzierung dieser Entschädigungen sichergestellt, kann er den Ertrag auch für andere Massnahmen der Raumplanung verwenden.

###### *Abs. 4*

Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn:

- a ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre oder
- b der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht; es stellt dabei sicher, dass Einzonungsmehrwerthe von über 30 000 Franken von der Abgabe erfasst werden.

##### *Antrag der Minderheit*

(Inderkum, Bischofberger, Büttiker, Imoberdorf, Schweiger)

Streichen

(siehe auch Art. 5b, 38a–38d)

#### **Art. 5a**

##### *Proposition de la majorité*

###### *Titre*

Taxe cantonale sur la plus-value résultant d'un classement en zone à bâtrir

###### *AI. 1*

Les cantons prélèvent en tout cas une taxe ascendant au quart de la plus-value résultant du classement d'un terrain en zone à bâtrir.

###### *AI. 2*

La taxe est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné.

###### *AI. 3*

Les cantons affectent le produit de la taxe au paiement des indemnités prévues par l'article 5 alinéa 2. Si le financement

de celles-ci est assuré, ils peuvent aussi affecter ce produit à d'autres mesures d'aménagement du territoire.

###### *AI. 4*

Le droit cantonal peut prévoir une exemption de la taxe lorsque:

- a elle serait due par une collectivité publique; ou
- b. le produit escompté de la taxe serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement; il n'y a toutefois pas d'exemption lorsque la plus-value est supérieure à 30 000 francs.

##### *Proposition de la minorité*

(Inderkum, Bischofberger, Büttiker, Imoberdorf, Schweiger)

Biffer

(voir aussi art. 5b, 38a–38d)

#### **Art. 5b**

##### *Antrag der Mehrheit*

###### *Titel*

Vertragliche Mehrwertabschöpfung

###### *Abs. 1*

Die für die Nutzungsplanung zuständigen Gemeinwesen sind berechtigt, planungsbedingte Mehrwerte, die keiner Abgabe nach den Artikeln 5, 5a und 38a bis 38d unterliegen, durch öffentlich-rechtlichen Vertrag höchstens zur Hälfte abzuschöpfen.

###### *Abs. 2*

Die Erträge sind für die Entschädigung planungsbedingter Minderwerte oder für andere Massnahmen der Raumplanung zu verwenden.

##### *Antrag der Minderheit*

(Inderkum, Bischofberger, Büttiker, Imoberdorf, Schweiger)

Streichen

(siehe auch Art. 5a, 38a–38d)

#### **Art. 5b**

##### *Proposition de la majorité*

###### *Titre*

Prélèvement contractuel de la plus-value

###### *AI. 1*

Les collectivités publiques chargées de la planification d'affection sont habilitées à prélever par contrat de droit public jusqu'à la moitié au maximum de la plus-value résultant d'une mesure d'aménagement lorsque cette plus-value n'est assujettie à aucune taxe selon les articles 5, 5a et 38a à 38d.

###### *AI. 2*

Le produit du prélèvement est affecté à l'indemnisation de moins-values résultant de mesures d'aménagement ou à d'autres mesures d'aménagement du territoire.

##### *Proposition de la minorité*

(Inderkum, Bischofberger, Büttiker, Imoberdorf, Schweiger)

Biffer

(voir aussi art. 5a, 38a–38d)

#### **Art. 38a**

##### *Antrag der Mehrheit*

###### *Titel*

Erhebung der Mehrwertabgabe aufgrund von Bundesrecht

###### *Abs. 1*

In Kantonen, die nicht in Anwendung von Artikel 5 Absatz 1 und von Artikel 5a eine eigene Regelung erlassen haben, wird die Mehrwertabgabe zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Bestimmung gestützt auf die Artikel 38b bis 38d erhoben.

###### *Abs. 2*

Der Bundesrat bezeichnet diese Kantone.

##### *Antrag der Minderheit*

(Inderkum, Bischofberger, Büttiker, Imoberdorf, Schweiger)

Streichen

(siehe auch Art. 5a, 5b, 38b–38d)



**Art. 38a***Proposition de la majorité**Titre*

Prélèvement de la plus-value sur la base du droit fédéral

*AI. 1*

Dans les cantons qui n'ont pas édicté leur propre réglementation en application des articles 5 alinéa 1 et 5a dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente disposition, la taxe sur la plus-value est prélevée en application des articles 38b à 38d.

*AI. 2*

Le Conseil fédéral désigne lesdits cantons.

*Proposition de la minorité*

(Inderkum, Bischofberger, Büttiker, Imoberdorf, Schweiger)

Biffer

(voir aussi art. 5a, 5b, 38b–38d)

*Antrag der Minderheit*

(Inderkum, Bischofberger, Büttiker, Imoberdorf, Schweiger)

Streichen

(siehe auch Art. 5a, 5b, 38a, 38b, 38d)

**Art. 38c***Proposition de la majorité**Titre*

Assujettissement et responsabilité

*Texte*

La taxe est due par le propriétaire du bien-fonds au moment de son classement. Lorsqu'il y a plusieurs propriétaires, ils en répondent solidairement.

*Proposition de la minorité*

(Inderkum, Bischofberger, Büttiker, Imoberdorf, Schweiger)

Biffer

(voir aussi art. 5a, 5b, 38a, 38b, 38d)

**Art. 38b***Antrag der Mehrheit**Titel*

Gegenstand, Bemessung und Zweckbindung

*Abs. 1*

Wird Boden neu einer Bauzone zugewiesen, erhebt der Kanton eine Abgabe von 25 Prozent des planungsbedingten Mehrwerts. Der Bundesrat kann Bagatellfälle von der Abgabe ausnehmen.

*Abs. 2*

Der planungsbedingte Mehrwert ist die Differenz zwischen dem Wert, den das Grundstück nach Inkrafttreten der Einzonung hat, und dem Wert, den es ohne die Einzonung hätte.

*Abs. 3*

Die Abgabe unterliegt der Zweckbindung gemäss Artikel 5a Absatz 3.

*Antrag der Minderheit*

(Inderkum, Bischofberger, Büttiker, Imoberdorf, Schweiger)

Streichen

(siehe auch Art. 5a, 5b, 38a, 38c, 38d)

**Art. 38d***Antrag der Mehrheit**Titel*

Veranlagung und Fälligkeit

*Abs. 1*

Die Abgabe wird im Hinblick auf die Einzonung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag festgelegt. Bei fehlender Einigung wird sie nach Rechtskraft der Einzonung durch die zuständige kantonale Behörde verfügt.

*Abs. 2*

Für die Fälligkeit der Abgabe gilt Artikel 5a Absatz 2.

*Abs. 3*

Die bezahlte Abgabe ist bei der Bemessung einer allfälligen Grundstücksgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen.

*Antrag der Minderheit*

(Inderkum, Bischofberger, Büttiker, Imoberdorf, Schweiger)

Streichen

(siehe auch Art. 5a, 5b, 38a–38c)

**Art. 38b***Proposition de la majorité**Titre*

Objet, calcul et affectation

*AI. 1*

En cas de classement d'un terrain en zone à bâtir, le canton prélève une taxe correspondant à 25 pour cent de la plus-value qui en résulte. Le Conseil fédéral peut exempter des cas mineurs de la taxe.

*AI. 2*

La plus-value résultant d'une mesure d'aménagement équivaut à la différence entre la valeur du bien-fonds après l'entrée en vigueur de son classement en zone à bâtir et celle qu'il aurait sans ce classement.

*AI. 3*

Le produit de la taxe est affecté conformément à l'article 5a alinéa 3.

*Proposition de la minorité*

(Inderkum, Bischofberger, Büttiker, Imoberdorf, Schweiger)

Biffer

(voir aussi art. 5a, 5b, 38a, 38c, 38d)

**Art. 38d***Proposition de la majorité**Titre*

Perception et exigibilité

*AI. 1*

La taxe est fixée par contrat de droit public en vue de la mesure de classement. A défaut d'accord, elle est décidée par l'autorité cantonale compétente, après l'entrée en vigueur du classement.

*AI. 2*

L'exigibilité de la taxe est régie par l'article 5a alinéa 2.

*AI. 3*

En cas d'impôt sur les gains immobiliers, la taxe perçue est déduite du gain en tant que partie des impenses.

*Proposition de la minorité*

(Inderkum, Bischofberger, Büttiker, Imoberdorf, Schweiger)

Biffer

(voir aussi art. 5a, 5b, 38a–38c)

**Präsidentin** (Forster-Vannini Erika, Präsidentin): Es handelt sich hier um ein Konzept. Zuerst werden die Anträge der Mehrheit und der Minderheit zu Artikel 5a begründet. Danach begründet Herr David seinen Rückweisungsantrag, der übrigens auch Artikel 5b umfasst, damit wir wissen, was wir allenfalls an die Kommission zurückweisen. Je nach Ausgang der Abstimmung fahren wir mit der Behandlung der Artikel 5a, 5b und 38a bis 38d weiter. – Sie sind damit einverstanden.

**Schweiger Rolf** (RL, ZG), für die Kommission: Gestatten Sie mir trotzdem, etwas zu sagen, was indirekt den Antrag David betrifft, damit Herr David in der Zeit, in der ich über die Sache spreche, über meine Gedanken reflektieren kann.

**Art. 38c***Antrag der Mehrheit**Titel*

Abgabepflicht und Haftung

*Text*

Abgabepflichtig ist der Eigentümer des eingezonnten Bodens im Zeitpunkt der Einzonung. Mehrere Eigentümer haften solidarisch.



Der Bundesrat hat die Botschaft zu diesem indirekten Gegenvorschlag im Januar dieses Jahres dem Parlament zugeleitet. Wir von der Kommission kamen nach der Frühjahrssession, nämlich am 28. Mai, erstmals zusammen, um diesen Entwurf zu besprechen. Wir haben nach der Sommersession dann zweimal getagt, und es war uns in dieser relativ kurzen Zeitspanne möglich, diesen Gegenentwurf zu besprechen, Anhörungen durchzuführen und auch Berichte einzuholen. Die Situation sieht nun wie folgt aus: Die Frist für einen Gegenentwurf läuft am 12. Februar 2011 ab. Das heisst konkret: Einen indirekten Gegenentwurf können wir der Initiative dann und nur dann entgegenstellen, wenn der Nationalrat in der Wintersession über den Entwurf diskutiert. Denn zwischen der Wintersession und dem 12. Februar 2011 liegt keine Session mehr. Damit der Nationalrat den Entwurf diskutieren kann, müssen wir den Gegenentwurf heute also fertigberaten, weil es uns nur dann, wenn wir den Gegenentwurf beraten und eine Gesamtabstimmung durchgeführt haben, möglich ist, eine Fristverlängerung zu verlangen. Diese Fristverlängerung werden wir verlangen, und die Beratung dazu ist auch für heute traktandiert. Der Nationalrat hat in der Wintersession die Möglichkeit, dieser Fristverlängerung zuzustimmen. Gesetzt den Fall, er will das nicht tun, hat er die Möglichkeit, noch in der Wintersession eine Abstimmungsempfehlung zu diskutieren und zu beschließen.

Wir sind in der verzwickten Lage, dass es uns Rückweisungsanträge unmöglich machen, eine Fristverlängerung vorzusehen und überhaupt einen indirekten Gegenentwurf zu beschließen. Das ist eine unschöne Situation, aber ich habe die Gelegenheit gehabt, informell mit dem Präsidenten der UREK-NR zu sprechen. Er ist – und er spricht hier für seine Kommission, die wohl mit dem einverstanden ist – damit einverstanden, die von uns aufgeworfenen Fragen, auf welche wir mangels Zeit nicht eintreten können, in der Kommission des Nationalrates zu beraten. Der Nationalrat wird dafür genügend Zeit haben, weil dannzumal die Fristverlängerung von uns und wahrscheinlich auch vom Nationalrat beschlossen ist.

Ich glaube, dass Sie für diese besondere Situation Verständnis haben müssen. Der Vorteil des Zweikammersystems liegt ja eben gerade darin, dass wir die parlamentarischen Vorschriften eben so handhaben können, aber auch handhaben müssen, um letztlich eine für die Sache vernünftige Lösung zu finden, und wir betrachten den indirekten Gegenvorschlag als diese Lösung. Dies zur Problematik des Rückweisungsantrages und generell zu weiteren Fragen, die sich im Verlaufe der Debatte noch stellen werden.

Was Artikel 5a anbetrifft: Er wurde im Rahmen der Eintretensdebatte von den Kollegen Germann und Luginbühl umfassend besprochen. Ich glaube, dass es falsch wäre, wenn ich diese Sachen jetzt noch umfassend diskutieren würde. Auch hat sich Herr Büttiker geäussert. Ich glaube, die Sachlage ist Ihnen durch diese Debatte weitgehend bekanntgemacht worden, und ich meine, dass wir die Diskussion nicht unnötig verlängern sollten.

**Inderkum Hansheiri (CEg, UR):** Ich möchte den Antrag der Minderheit mit vier Argumenten begründen.

Zum ersten Argument: Eine gesetzliche Grundlage besteht bereits. Gemäss Artikel 5 Absatz 1 regelt das kantonale Recht «einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen». Formell wurde diese Bestimmung – es wurde mehrfach erwähnt – bis heute zwar nur von zwei Kantonen umgesetzt, nämlich von Basel-Stadt und Neuenburg. Material gesehen werden planungsbedingte Mehrwerte aber auch in den übrigen Kantonen erfasst, nämlich über die Grundstücksgewinnsteuer.

Allerdings ist zuzugeben, dass es zwei Modelle von Grundstücksgewinnsteuern gibt, nämlich das monistische und das dualistische System, und nur das monistische System erfasst Grundstücke sowohl im Privat- als auch im Geschäftsvormögen. Demgegenüber unterliegen beim dualistischen System Gewinne auf Geschäftsgrundstücken der Einkom-

mens- bzw. der Gewinnsteuer, und da hängt es von mehreren Faktoren ab, ob planungsbedingte Mehrwerte schliesslich effektiv fiskalisch belastet werden. Dies ist zuzugeben. Aber nochmals: Es besteht im aktuellen Raumplanungsgesetz eine gesetzliche Grundlage, die die Kantone zum Handeln verpflichtet. Es ist also nicht nur eine Kann-Vorschrift, es ist eine Vorschrift, die die Kantone an sich zum Handeln verpflichtet.

Zur zweiten Frage – sie wurde von Herrn Büttiker bereits angeschnitten –: Sie betrifft die Verfassungsmässigkeit. Konkret stellt sich die Frage, ob der Antrag der Mehrheit über eine genügende verfassungsmässige Grundlage verfügt. Die Begründung ist folgende: Gemäss Artikel 75 Absatz 1 der Bundesverfassung ist der Bund nur kompetent, Grundsätze der Raumplanung festzulegen. Dem Bund steht im Bereich der Raumplanung also nur eine Grundsatz-Gesetzgebungscompetenz zu. Im Übrigen – auch diesen Begriff verwendet die Verfassung – obliegt die Raumplanung den Kantonen. Dies bedeutet: Der Bund ist lediglich kompetent, den Kantonen verbindliche Vorgaben zu machen, welche aufzeigen, auf welche Ziele hin, mit welchen Instrumenten, mit welchen Massnahmen und gestützt auf welche Verfahren die Raumplanung von den Kantonen an die Hand zu nehmen ist.

Der bestehende Artikel 5 Absatz 1 bewegt sich nach meiner Überzeugung exakt im Rahmen dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe. Von Artikel 5a kann das aber nicht gesagt werden. Das gilt insbesondere mit Blick auf Absatz 3 des vorgeschlagenen Artikels 5a. Artikel 5a schreibt den Kantonen eine Abgabe vor; Absatz 3 schreibt den Kantonen überdies verbindlich vor, wie sie die Abgabe zu verwenden haben. Nach meiner Auffassung hat der bestehende Artikel 5 Absatz 1 eine Rechtsnatur ähnlich einer Richtlinie des Rechts der Europäischen Gemeinschaften: Es wird ein zu erreichendes Ziel vorgegeben; die Art und Weise aber, wie das Ziel erreicht wird, ist Sache der einzelnen Staaten bzw. hier der Kantone.

Drittes Argument: Die Mehrwertabschöpfung gehört zu den umstrittenen Punkten der Raumplanungs-Gesetzgebungscompetenz des Bundes. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die Botschaft, auf die Seiten 1060f. Dort wird diese Problematik abgehandelt, und es wird auch auf die Hauptversammlung der BPUK vom 17. September letzten Jahres verwiesen, an welcher offenbar sehr intensiv über die Frage der Mehrwertabschöpfung diskutiert wurde. Als Fazit hält der Bundesrat fest, dass zwar einerseits in Bezug auf die Mehrwertabschöpfung nicht hinter das geltende Recht, also nicht hinter Artikel 5 Absatz 1, zurückgegangen werden sollte, dass aber andererseits weiter gehende Lösungen nicht als konsensfähig betrachtet würden.

Zum vierten Argument: Das Verhältnis von Artikel 5 Absatz 1 des bestehenden Rechts zu Artikel 5a, dem neuen Recht, wäre, wenn das so beschlossen würde, unklar. Ich verweise zur Begründung dieses Punktes auf Artikel 38a, der ja auch zum Konzept der Mehrheit gehört. Diesem Artikel 38a ist zu entnehmen, dass Artikel 5 Absatz 1, also die bestehende Regelung, und Artikel 5a, die neue Regelung, zumindest formal gesehen gleichwertige gesetzliche Grundlagen für eine Mehrwertabschöpfung sind bzw. wären. Das heisst, die Kantone müssen eine Mehrwertabschöpfung entweder gestützt auf Artikel 5 Absatz 1, die bestehende Regelung, oder auf Artikel 5a, die neue Regelung, bestimmen. Gemeint ist damit, bezogen auf Artikel 5 Absatz 1, aber offensichtlich, dass die Kantone eine spezifische, formell auf diese Bestimmung abgestützte Regelung vornehmen müssten, wie es eben die Kantone Basel-Stadt und Neuenburg getan haben. Damit würde aber meines Erachtens Artikel 5 Absatz 1, ohne dass sein Inhalt geändert wird, gegenüber heute verschärf, indem eine Grundstücksgewinnsteuer auf der Basis eines monistischen Systems nicht mehr genügen würde; so jedenfalls meine Interpretation. Und damit wäre eigentlich Artikel 5 Absatz 1 gleichermaßen ausgehebelt.

Konkret stelle ich folgende Frage: Was passiert, wenn ein Kanton in der vorgegebenen Frist aufgrund der bestehenden Regelung von Artikel 5 Absatz 1, der sehr weitgehend gefasst



ist und vielleicht dann nicht zu einer Abgabe führt, sondern zu einem anderen Instrumentarium, eine Gesetzgebung vornimmt? Wie verhält es sich? Kollege David, wenn Ihr Antrag durchkäme, so müsste auch diese Frage sehr wohl geprüft werden. Es müsste die Frage der Verfassungsmässigkeit geprüft werden, und es müssten vor allem die Kantone angehört werden.

Nun haben wir das Problem, das Kollege Schweiger als Kommissionspräsident aufgezeigt hat. Ich mache mir keine grossen Illusionen darüber, dass die Mehrheit obsiegt. Ich bin aber in diesem Fall sehr dankbar, wenn der Nationalrat auch diese Fragen prüft.

**David Eugen (CEg, SG):** Vorweg möchte ich sagen, dass ich im Grundsatz ein Befürworter des Standpunktes der Mehrheit bin. Ich finde es richtig, wenn wir zum Zeitpunkt der Einzonung eine Mehrwertabschöpfung vornehmen. Warum finde ich das richtig? Weil es eine Tatsache ist, dass eingezontes Bauland gehortet wird. Die Hortung des eingezonten Baulandes ist aus meiner Sicht eine Hauptursache, weshalb Gemeinden gezwungen werden, weiter einzuzonen, nämlich bei Grundeigentümern, die nicht horten, sondern bereit sind, ihr Land der Überbauung zuzuführen. Ich finde es einen Hauptmangel des heutigen Raumplanungsgesetzes, dass jenes Land, das vernünftigerweise eingezont worden ist, nicht zur Überbauung kommt und dafür ständig neu eingezont wird. Hier muss man auf der Abgabenseite eine Änderung machen.

Es ist so, wie Einzelne schon vorher gesagt haben: Es gibt bereits Ansätze. Beispielsweise ist es in meinem Kanton so, dass nach der Einzonung die Vermögenssteuer anders erhoben wird. Vor der Einzonung wird die Vermögenssteuer beispielsweise auf dem landwirtschaftlichen Ertragswert erhoben, und nach der Einzonung wird sie auf einem höheren Wert – nicht unbedingt gerade auf dem Baulandwert – erhoben. Bereits das ist durchaus eine vernünftige Massnahme der Kantone, um eben die Baulandhortung zu unterbinden. Indessen glaube ich, dass wir, wenn wir diese Revision machen, im Bereich der Grundstückgewinnsteuer oder eben der Wertzuwachsbesteuerung unbedingt auch einen Schritt machen müssen. Jedenfalls muss in dem Moment, wo eingezont wird, der Teil des Wertzuwachses durch eine Steuer abgeschöpft werden – nicht vollständig, es muss einfach besteuert werden. Daher muss ich sagen, dass in dem Sinne das Wort «Abschöpfung» übertrieben ist. Der Wertzuwachs muss also dann besteuert werden, wenn die Einzonung stattfindet.

Es ist jetzt von verschiedener Seite gesagt worden, wir hätten eine Regelung. Das stimmt, wir haben eine Regelung, sowohl im Raumplanungsgesetz als auch, was hier bis jetzt nicht erwähnt wurde, im Steuerharmonisierungsgesetz. Wir haben nämlich im Steuerharmonisierungsgesetz in Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe e die Bestimmung, dass den Veräußerungen gleichgestellt sind «die ohne Veräußerung erzielten Planungsmehrwerthe im Sinne des Raumplanungsgesetzes ... sofern das kantonale Recht diesen Tatbestand der Grundstückgewinnsteuer unterstellt». Für mich ist das Problem nur der mit «sofern» eingeleitete Nebensatz. An sich haben wir eine vernünftige Lösung im Steuerharmonisierungsgesetz: Wenn man diese Bedingung streichen würde und das nicht mehr als quasi fakultative Möglichkeit zur Verfügung stellte, sondern sagte, das sei ein Steuertatbestand für die Grundstückgewinnsteuer, dann wäre für mich das Problem gelöst. Würden wir diesen Weg beschreiten, hätten wir auch eine ganz saubere Abgrenzung der Besteuerungstatbestände, und wir würden in jedem Fall eine Doppelbesteuerung vermeiden.

Was jetzt vorgeschlagen wird, geht schon in die richtige Richtung, aber ich muss ganz ehrlich sagen: Die Vorlage, wie sie jetzt aus der Kommission herausgekommen ist, verursacht eine teilweise Doppelbesteuerung; der Teil des Wertzuwachses wäre schon mit der Mehrwertabgabe erfasst und würde nun nochmals mit der Grundstückgewinnsteuer erfasst. Ich muss ehrlich sagen, dass ich für eine solche Lösung nicht zu haben bin. Ich finde, es muss erfasst

werden, aber es darf nur einmal erfasst werden. Die Kommission sieht lediglich vor, dass die Abgabe wie ein Aufwand abgezogen werden kann. Ich finde, diese Lösung ist nicht sachgerecht.

Ich gebe in einem Punkt auch Kollege Inderkum Recht: Die Verfassungsmässigkeit ist dann infrage gestellt, wenn wir den Tarif regeln. Ich muss sagen: Wenn wir den Tarif, die 25 Prozent, im RPG festsetzen, erhalten wir Probleme mit der Verfassung, weil die Tarifvorschriften eben Sache der Kantone sind. Darum bin ich auch der Meinung, dass wir den Tarif den Kantonen überlassen sollen. Wir müssen nur den Steuertatbestand fixieren: Ein Steuertatbestand liegt vor, wenn durch die Einzonung ein Mehrwert anfällt. Nachher müssen die Kantone die Steuer ansetzen, aber wie hoch man sie dort ansetzt, ist Sache der Kantone. In dem Sinne müsste auch dieser Punkt geklärt werden, wenn Sie dem Rückweisungsantrag folgen. Schliesslich gebe ich Kollege Inderkum auch Recht, dass die Koordination zwischen den Artikeln 5 und 5a in der jetzigen Fassung nicht befriedigend ist.

Für mich stellt sich nun aufgrund des Zeitproblems nur die Frage, die Kollege Schweiger angesprochen hat: Wir müssen im Dezember 2010 in diesem Rat zumindest endgültig eine Vorlage, einen Gegenentwurf, beschliessen, und dann können wir noch verlängern; tun wir das nicht, ist es vorbei. Das würde bis Dezember knapp reichen. Aber wenn es dann nicht gelingt, dann sind wir, da gebe ich ihm Recht, in einer schwierigen Lage.

Wenn die Minderheit, die hier um ihre Position kämpft, bereit ist, die Vorlage jetzt einmal auf dieser Basis vorläufig mitzutragen, und der Nationalrat all diese Punkte, die wir jetzt aufgelistet haben, insbesondere Kollege Inderkum und Kollege Büttiker, überprüft und wir in der nächsten Runde die Chance haben, das nochmals genau anzuschauen, dann kommen wir gleich weit. Was ich nicht möchte, ist, dass man die ganze Idee kippt, nur weil sie noch nicht ausgereift ist. Das wäre falsch. Wir können die Reife auch im Differenzbereinigungsverfahren und ohne Rückweisung herbeiführen. Daher bitte ich den Rat, wenn ich meinen Antrag jetzt quasi zum Voraus zurückziehe, der Mehrheit zu folgen und damit die Möglichkeit zu eröffnen, die Sache im Differenzbereinigungsverfahren sauber zu regeln und die Doppelbesteuerung zu vermeiden.

In diesem Sinne ziehe ich jetzt voll Vertrauen meinen Antrag zurück und stimme dann der Mehrheit zu – mit dem Ersuchen an den Nationalrat, dieses Anliegen, die Doppelbesteuerung zu vermeiden, wirklich ernsthaft aufzunehmen.

**Präsidentin (Forster-Vannini Erika, Präsidentin):** Herr David hat seinen Rückweisungsantrag zurückgezogen.

**Diener Lenz Verena (CEg, ZH):** Eigentlich haben wir in der letzten Viertelstunde hier in diesem Saal fast Kommissionsarbeit geleistet. Das zeigt, dass das Anliegen, das die Mehrheit der Kommission hier eingebracht hat, im einen oder anderen Punkt wahrscheinlich noch nach einer gewissen Vertiefung auch juristischer Art ruft. Ich denke aber auch, dass es heute um den Grundsatz geht. Für eine Mehrheit der Kommission, wenn auch eine knappe, war es klar, dass dieser Artikel eine absolut zentrale Funktion hat. Er wird ein Stück weit zum Herzstück unserer Revision des Raumplanungsgesetzes.

Wir haben in der Eintretensdebatte über die ungebremste Zersiedelung, den dramatischen Schwund unseres Kulturlandes und die zu grossen eingezonten Baugebiete insbesondere im ländlichen Raum diskutiert. Die Kantone hätten mit Artikel 5 Absatz 1 schon in der Vergangenheit die Möglichkeit gehabt, die Attraktivität von Neueinzonen über eine Mehrwertabgabe zu senken. Wir wissen aber, dass es nur zwei Kantone gibt, nämlich Basel-Stadt und Neuenburg, die von diesem Lenkungsinstrument Gebrauch gemacht haben. Die zum Teil völlig überdimensionierten Bauzonen sind ein Resultat davon. Unsere Revision des Raumplanungsgesetzes muss darum die Hauptforderung nach Verhinderung von überdimensionierten Bauzonen aufnehmen und das Ge-



setz mit Instrumenten versehen, die den Kantonen und Gemeinden bei der Umsetzung dieser Forderung helfen. Ein solches Instrument ist eben diese Mehrwertabschöpfung bei Neueinzonungen. Gerade bei Rückzonungen wird es auch um Entschädigungsfragen gehen. Als unabdingbares Mittel zur Finanzierung dient dabei die zweckgebundene Mehrwertabschöpfung. Auch die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung unterstützt den Antrag der Kommission mehrheit und betont, ohne gesicherte Finanzierung der Auszonungen bestehe die Gefahr, dass die Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen toter Buchstabe bleibt. Denn mit den Erträgen aus der Mehrwertabgabe soll der Minderwert, der bei den Auszonungen entsteht, entschädigt werden.

Eugen David, es war in der Kommission nie die Meinung, dass wir eine Doppelbesteuerung wollen; das kann man klar festhalten. Wenn wir das in unserer Gesetzesarbeit zu wenig deutlich zum Ausdruck gebracht haben, dann wird sich der Nationalrat dieser Frage annehmen müssen. Wir haben auch in unserer Kommission unter Zeitdruck gearbeitet. Die Verwaltung hat uns geholfen, aber unter Zeitdruck können auch immer wieder Unterlassungen passieren. Für uns ist es wichtig, heute den Grundsatz festzulegen. Dann soll sich der Nationalrat dieser verschiedenen Fragen vertieft annehmen.

Ich bin auch gespannt, was Sie zur Frage der Verfassungsmässigkeit sagen, Herr Bundesrat. Wir haben nämlich in der Kommission darüber keine grosse Diskussion geführt. Ich bin nicht juristisch ausgebildet. (*Zwischenruf Bundesrat Leuenberger: Das ist auch nicht nötig!*) Aber wenn Raumplanungsgrundsätze die Grundlage sein sollen, wäre für mich eine Mehrwertabgabe durchaus auch als Raumplanungsgrundsatz zu verstehen. Aber ich höre Ihnen dann aufmerksam zu.

Wichtig scheint mir, dass wir hier ein Instrument einbauen, das gegen die Baulandhortung eingesetzt werden kann. Es ist auch ein Instrument, das Neueinzonungen weniger attraktiv macht, weil nämlich der Gewinn geschmälert wird und ganz sicher auch eine Unterstützung für die Verdichtung nach innen bietet. Es ist also ein Instrument, das sehr vielfältige Auswirkungen haben wird.

Ich bitte Sie darum, der Mehrheit Ihrer Kommission zu folgen und im Grundsatz jetzt die Unterstützung zu gewähren. Wir werden uns ja spätestens in der Differenzbereinigung hier in diesem Saal nochmals zu dieser Frage äussern können.

**Büttiker Rolf (RL, SO):** Es stellen sich verschiedene Fragen, das hat die Diskussion jetzt gezeigt.

Wir sind uns einig, man kann der Mehrheit zustimmen. Dann kann es der Zweitrat überprüfen. Man kann auch der Minderheit zustimmen, dann kann es der Zweitrat auch überprüfen. Das ist auch möglich.

Herrn David gebe ich bei Artikel 5a Absatz 1 völlig Recht. Wenn Sie das lesen, dann sehen Sie, dass das mit raumplanerischen Grundsatzfragen absolut nichts zu tun hat, Frau Diener Lenz, das ist eine Abgabe. Wir haben von Herrn Inderkum und anderen gehört, dass sie der Meinung sind, dass wir hier keine Verfassungsgrundlage haben. Ich glaube, der Ständerat kann nicht ohne Verfassungsgrundlage legifizieren.

Lesen Sie einmal das Vernehmlassungsgesetz! Wir haben ein Gesetz über die Vernehmlassung. Wir haben einfach wieder etwas legifiziert, das in dieser Vorlage nicht drin war. Es ist dazugekommen, die Kommission hat es zugefügt. Sie hat weder eine Anhörung gemacht noch eine Vernehmlassung durchgeführt. Das Vernehmlassungsgesetz ist einmal mehr verletzt worden.

Dann zu Herrn David: Sie haben jetzt in Ihrem Votum x-mal gesagt, dass bei der Einzonung eine solche Abgabe fällig würde. Das ist aber, wie Sie sehen, wenn Sie Artikel 5a Absatz 2 lesen, nicht der Fall. Der Fall ist: «Die Abgabe wird bei Überbauung des Grundstücks» – da müssen Sie mir noch sagen, wie dann der Wert festgelegt wird – «oder dessen Veräusserung fällig.» Oder dessen Veräusserung! Dort ist es natürlich möglich, den Mehrwert genau festzustellen. Hingegen können Sie das bei der Überbauung nicht feststellen.

Die Steuerfragen sind gestellt worden, etwa jene der Doppelbesteuerung. Es käme dann noch die Eigentumsbesteuerung dazu. Und dann ist eine weitere Frage noch jene des planerischen Mehrwerts. Ein planerischer Mehrwert wird, vor allem wenn es dann zur Überbauung kommt, auch durch die Erschliessung geschaffen. Alle, die einmal als Gemeindepräsident gearmtet haben, wissen, dass das Unangehnste, das Sie dort erleben, die Perimeterauflagen sind. In den Gewerbegebieten bezahlen die Leute 100 Prozent Perimeter. Wie Sie das dann handhaben würden, hat nie jemand gesagt. Das hat mir niemand erklären können, wie Sie das beim planerischen Mehrwert im ganzen Zusammenhang über die Erschliessungsfrage und die dazugehörigen Perimeterabgeltungen handhaben können, die dann hier beim planerischen Mehrwert zum Tragen kommen. Sie können nicht von jemandem verlangen, dass er 100 Prozent Perimeter bezahlt. Bevor er bauen kann, muss das Land erschlossen sein. Dann muss er noch den planerischen Mehrwert bezahlen? Das geht wohl kaum.

Einige hier drin haben zu Recht gesagt, man könne dann nicht mehr bauen, es werde teurer. Jetzt muss ich Ihnen die Frage stellen, wie es sich mit dem Baulandpreis verhält, wenn Sie die Artikel 5a und 5b annehmen. Sie haben immer gesagt, Frau Diener, man müsse über die ganze Schweiz schauen und dann einzonen und auszonen. Dazu müssen Sie keine Studie machen, dazu müssen Sie nicht nach St. Gallen gehen und eine Studie machen lassen. Diese Übung mit der Mehrwertabgabe wird das Bauland in der Schweiz besonders im Gewerbegebiet verteuern, wo auch noch Reserven gewünscht werden und wo, wenn es darum geht, Arbeitsplätze zu schaffen, eingezont werden muss. Wo, glauben Sie, wird das Geld, das mit dieser Mehrwertabgabe und Einzonungen und Auszonungen geschuldet wird, draufgeschlagen? Es wird zu einer weiteren Verteuerung kommen. Ob dann die Durchschnittsfamilien zu Bauland kommen, ist eine andere Frage; das muss hier auch noch erörtert werden. Gerade im KMU-Bereich aber ist es natürlich, dass man auch Reserven hat, die noch nicht eingezont sind. Wenn man dann erweitern will, wenn man bauen will, wenn man Arbeitsplätze schaffen will, dann hat man ein Problem mit der Mehrwertabgabe.

Es gibt viele offene Fragen, die man nach diesem Gesetzes- text kaum beantworten kann. Es fehlt eine Vernehmlassung – vor allem die Kantone wurden nicht angehört –, und wir haben ja gehört, was die Kantone am Montagabend zu den Artikeln 5a und 5b gesagt haben. Von daher müssen wir eigentlich eine Vernehmlassung durchführen, denn die Kantone sind in ihrem Hoheitsgebiet betroffen.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, der Minderheit Inderkum zuzustimmen.

**Imoberdorf René (CEg, VS):** Auch ich möchte Ihnen beliebt machen, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen, und dies aus verschiedenen Gründen. Die meisten Argumente wurden schon vorgebracht, aber ich will noch einmal kurz auf gewisse Punkte eingehen:

1. Die Verschärfung der Bestimmungen über die Mehrwertabgabe würde nur für neue Einzonungen zur Anwendung kommen. Damit wird das Prinzip der Gleichbehandlung meiner Meinung nach nicht mehr gewahrt.
2. Auch nach meinem Rechtsverständnis ist die Festlegung einer Mindesthöhe der Abgabe, vor allem aber die Schaffung einer Bundeskompetenz zu deren Erhebung bei Untätigkeit der Kantone mit Artikel 75 der Bundesverfassung nicht vereinbar. Nach Artikel 75 Absatz 1 – ich wiederhole das noch einmal – legt der Bund nur die Grundsätze der Raumplanung fest. Und das, was hier von der Mehrheit vorgeschlagen wird, geht weit über das Grundsätzliche hinaus.
3. Das wurde vorher von Herrn Büttiker auch angedeutet: Es wurde auch für diese Vorlage ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Zu diesem neuen Artikel bezüglich Mehrwertabgaben konnten die Vernehmlasser aber nicht Stellung nehmen. Die Anhörung der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz hat aber klar gezeigt, dass die Kantone einer Änderung von Artikel 5 skeptisch gegenüberstehen.



Auch ich plädiere dafür, dass die Kantone von der Kommission des Zweitrates angehört werden.

4. Es ist nicht so, dass die Kantone und Gemeinden im Bereich der Mehrwertabschöpfung nichts getan hätten, wie oft suggeriert wird. Der Ausgleich erheblicher Vorteile, die durch Planungen entstehen, wird zu einem grossen Teil bereits mit der Grundstücksgewinnsteuer erreicht, die es dem Gemeinwesen ermöglicht, einen wesentlichen Teil des Mehrwertes von Grundstücken in Bauzonen abzuschöpfen. Ich erinnere auch daran, dass die Gemeinden für die Erschliessung von Grundstücken in Bauzonen Grundeigentümerbeiträge erheben können, in meinem Kanton z. B. bis zu 75 Prozent der Kosten, beispielsweise für den Landerwerb, Strassenbau usw.

Ich möchte Sie daher bitten, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

**Jenny This** (V, GL): Vielleicht noch zum Antrag der Mehrheit: Die Mehrheit vertritt die Auffassung von Kollege David, dass keine Doppelbesteuerung vorkommen soll. Doppelbesteuerung war nie, nicht im Entferntesten, die Meinung der Mehrheit. Das ist ja selbstredend.

Jetzt noch zum Argument von Kollege Büttiker, zur Verteuerung des Baulandes: Für einen Mathematiker machen Sie hier unheimliche Gedankengänge. Ich besitze Landwirtschaftsland für 60 000 Franken, es wird umgezont und ist ab morgen 3 Millionen Franken wert. Wer, meinen Sie, baut teurer? Der, welcher dieses Land für 3 Millionen kaufen muss, oder derjenige, der faktisch zum Nulltarif zu diesem Land gekommen ist, das nun plötzlich 3 Millionen wert ist? Der Markt bestimmt den Preis. Aber verteueren? Durch eine Umzonung? Weil ich nur einen Viertel bezahlen musste? Verteuert wird da gar nichts.

Ich stelle immer wieder fest: Wenn jemand einen Lottogewinn von einer Million macht, dann jammert er, er müsse dafür 250 000 Franken Steuern bezahlen. Dann entgegne ich ihm: Du kannst den Lottogewinn mir geben, dann bezahle ich diese 250 000 Franken gerne, und es bleiben mir immer noch 750 000 Franken. Genau gleich verhält es sich mit dieser Umzonung. Ich bekomme einen massiven, einen gigantischen Mehrwert, ohne dass ich etwas dazu beigetragen habe. Also ist es doch selbstverständlich, natürlich und normal, dass ich etwas davon entrichten muss. Wer das Land schon als Bauland kauft, ist ja bereits auf einem ganz anderen Niveau. Von einer Verteuerung kann also keine Rede sein. Wer zu einem Millionengewinn kommt, verlangt das, was er auf dem Markt erreichen kann. Und er steht in Konkurrenz mit allen anderen Mitbewerbern, die eh schon viel zu teuer gekauft haben.

Man kann in dieser Frage geteilter Meinung sein. Ich aber bleibe bei der Mehrheit. Mit der bestehenden Grundstücksgewinnsteuer ist das nicht abgegolten, weil diese ja nach zwanzig Jahren auf null abflacht. Aber ich vertrete, im Gegensatz zu Kollege David, die Auffassung: Der Mehrwert soll erst bezahlt werden, wenn tatsächlich gebaut wird: Vielleicht bin ich ein armer Bauer, das Land wird umgezont, und wenn die Steuern fällig werden, muss ich Geld aufnehmen. Das ist ungerecht. Aber wenn ich das Land verkaufe oder überbaue, dann besitze ich diese Mittel. Aber wenn ich für Land bezahlen muss, das ich gar nicht überbauen will, ist das nicht korrekt.

Ich möchte Sie deshalb bitten, der Mehrheit zu folgen.

**Berberat** Didier (S, NE): Je vous demande de suivre la majorité aux articles 5a et 5b qui renforcent en quelque sorte le prélèvement sur la plus-value qui est déjà possible selon l'article 5 de la loi actuelle. Si j'interviens, c'est parce que je suis un des rares dans cette salle qui connaissent bien le système puisqu'on l'applique dans mon canton, comme dans celui de Bâle-Ville, depuis 1986, donc depuis 24 ans, avec succès et avec satisfaction.

La contribution concernant la plus-value qui est prévue dans mon canton est prélevée indépendamment d'une alienation d'un bien-fonds. Elle permet surtout de lutter contre la théaurisation des terrains constructibles. Monsieur Cramer a

signalé tout à l'heure qu'il existait actuellement une réserve d'environ 50 000 hectares de terrains, ce qui est beaucoup trop. Ce prélèvement incite les propriétaires à valoriser leurs parcelles pour réaliser effectivement la plus-value sur laquelle ils ont été taxés. Je rappellerai aussi qu'à Neuchâtel, contrairement à Bâle-Ville, le taux de prélèvement est de 20 pour cent.

A mes yeux, il s'agit tout d'abord d'une question de justice parce que le produit – c'est prévu à l'article 5a alinéa 3 – est affecté aux indemnités qui sont prévues à l'article 5, notamment lorsqu'une mesure d'aménagement apporte au droit de propriété une ou plusieurs restrictions qui équivalent à une expropriation. En quelque sorte, c'est justice puisque lorsque le propriétaire est avantagé, il paie une taxe sur la plus-value; lorsqu'il est désavantage, il touche une indemnité. Je pense que cette indemnité doit être conservée puisque, si on souhaite redimensionner les zones à bâtir, cela restera un voeu pieux si on n'a pas les moyens pour financer le déclassement desdites zones à bâtir.

Je signalerai aussi que plusieurs cantons envisagent d'introduire un prélèvement sur la plus-value. J'ai un regret, c'est qu'à Neuchâtel le prélèvement sur la plus-value a lieu au moment de l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement avec un délai de paiement pour éviter effectivement certaines difficultés. C'est un regret parce que, en vertu du présent projet, on fait perdre à la mesure une partie de son potentiel incitatif puisqu'on prélève sur la plus-value seulement au moment de la construction ou de la vente.

On a parlé de la question des doubles impositions. A mon sens, on ne peut pas parler en l'occurrence de double imposition parce qu'à mes yeux, il y a une grande différence entre l'impôt sur les gains immobiliers – qui a un aspect fiscal uniquement – et le prélèvement sur la plus-value qui est une mesure d'aménagement du territoire qui permet de prélever des sommes pour les mettre dans un fonds et les utiliser pour dédommager des personnes qui pourraient voir leur droit de propriété limité.

La preuve qu'en fin de compte il n'y a pas double imposition, c'est que ce système, je l'ai déjà dit, existe depuis 1986 à Neuchâtel. Vous le savez, nous avons dans ce pays, et dans mon canton aussi, des avocats très créatifs. Et s'il y avait eu une quelconque piste, ou un quelconque indice de double imposition, un avocat neuchâtelois qui représente un propriétaire qui se voit imposer un prélèvement sur la plus-value serait sûrement allé au Tribunal fédéral et aurait gagné, ce qui n'a jamais été le cas. On ne peut donc pas dire qu'il y ait double imposition, puisque ce sont vraiment deux choses totalement différentes. Et à mon sens, on doit bien entendu faire cohabiter l'impôt sur les gains immobiliers et la plus-value. D'ailleurs, dans le canton de Neuchâtel, l'impôt sur les gains immobiliers, qui existe à côté de la plus-value, est déduit; la plus-value est donc déduite de l'impôt sur les gains immobiliers, parce qu'à l'évidence si on taxait deux fois les choses, alors là on aurait vraiment double imposition. On connaît une coordination dans mon canton et cela devrait aussi exister au niveau fédéral.

Quant au report sur le prix des terrains, on en a discuté, Monsieur Büttiker l'a dit, il n'est pas attesté par les chercheurs. Pourquoi? Simplement parce que dans ce Parlement on n'a jamais souhaité rendre public le prix des terrains, contrairement à ce qui existe d'ailleurs dans certains pays et qui est très utile pour observer le marché immobilier. La question du prix des terrains et de l'augmentation de cleui-ci – Monsieur Jenny en a fait une bonne démonstration – dépend en fait du fonctionnement du marché foncier. Si le marché fonctionne à satisfaction, c'est-à-dire avec un équilibre de l'offre et de la demande, il n'y a pas de raison que la plus-value puisse être reportée sur le prix.

J'ajoute qu'un prélèvement sur la plus-value est soutenu non seulement par certains cantons, mais aussi par Avenir Suisse – Messieurs Luginbühl et Cramer en ont parlé tout à l'heure. Et c'est vrai qu'on n'a pas pu consulter les cantons. Pourquoi? Parce que, en fin de compte, le projet tel qu'il ressort du dépliant est un projet de la commission, qui n'a pas pu faire l'objet d'une consultation. Le seul canton qui se soit



exprimé sur ce sujet, c'est celui de Bâle-Ville, dont vous avez reçu une lettre, et il y est très favorable, puisqu'il nous recommande même chaudement de renforcer cet instrument. Ainsi, le seul canton qui a pris la peine de nous écrire est un canton qui est favorable à cette question.

Et puis, finalement, la question est uniquement politique: si on en reste avec l'article 5, qui est un article qui permet déjà aux cantons de prélever une taxe sur la plus-value, mais sans les obliger à faire cela dans un délai déterminé, quelles chances voyez-vous que l'initiative pour le paysage soit retirée? Il est sûr que si nous biffons les articles 5a et 5b et que nous laissons subsister l'article 5, qui permettrait effectivement aux cantons de prélever une taxe sur la plus-value, cela ne suffira pas aux yeux des initiants qui ne retireront pas leur initiative, ce qui serait vraiment dommage.

**Lombardi Filippo** (CEg, TI): Ich werde mich kurzfassen und keine juristischen Argumente zitieren. Ich bleibe mit meinen Überlegungen auf der politischen Ebene. Der Handlungsbedarf ist gegeben, das wird anerkannt; die Unterschriften für die Volksinitiative sind relativ leicht zusammengekommen, und die Initiative hat Chancen. Sie bringt allerdings, wie es bei Initiativen oft der Fall ist, Schwächen und Probleme mit sich; sie ist vielleicht nicht so anwendbar, wie man sie anwenden möchte, oder nicht in dem Sinne, wie ich sie verstehe.

Ich möchte also eine vernünftige, ausgewogene und anwendbare Lösung; aber ich möchte auch eine griffige Lösung, denn nur wenn konkrete Massnahmen und konkrete Lösungen angeboten werden, kann man von einem echten indirekten Gegenvorschlag sprechen. In diesem Sinne möchte ich mich Kollege Berberat anschliessen: Der Rückzug einer Initiative ist der Beweis dafür, dass der Gegenvorschlag erfolgreich war und die Probleme angepackt hat. Das kann man nur erreichen, wenn man die Inhalte aufnimmt, die die Kommissionsmehrheit vorgesehen hat. In diesem Sinne spreche ich für die Mehrheit. Ich werde mich aber am Ende der Gesetzesberatung mit einer Minderheit melden. Dort werde ich beantragen, dass die Gesetzesänderung nur in Kraft tritt, wenn die Initiative zurückgezogen oder abgelehnt worden ist. Ich glaube, dass diese Arbeit dann ihren Wert hat, wenn sie tatsächlich als Gegenvorschlag, als Alternative zur Initiative, verstanden wird.

In diesem Sinne muss man tatsächlich eine griffige Lösung finden und die Mehrheit der Kommission unterstützen.

**Janiak Claude** (S, BL): Auch ich ersuche Sie, bei Artikel 5a der Mehrheit zu folgen.

Über die Mehrwertabschöpfung wird ja schon seit über dreissig Jahren diskutiert. Ich möchte einfach noch einen Aspekt in die Diskussion hineinbringen. Die Mehrwertabschöpfung steht ja nicht allein für sich im Raum, sondern sie gehört eigentlich zu einem Konzept. Sie ist ja schlussendlich nicht mehr und nicht weniger als das Gegenstück zur materiellen Enteignung, über die zu diskutieren wir in letzter Zeit wiederholt auch in diesem Rat Gelegenheit hatten.

Es ist eine Selbstverständlichkeit, dass ein Minderwert einer Liegenschaft oder von unbebautem Boden – etwa durch erhöhte Lärmimmissionen – entschädigt wird. Sie erinnern sich an die Diskussion, die wir im Zusammenhang mit neu erstellten Infrastrukturen oder bei neuen Lande- und Startregimes bei Flughäfen geführt haben. Die Mehrwertabschöpfung ist das Gegenstück zu der im Grundsatz längst anerkannten und nie bestrittenen Entschädigungspflicht bei materieller Enteignung. Sie stösst inzwischen in der Öffentlichkeit auf Akzeptanz. Sie ist weder eine revolutionäre Erfindung noch irgendein Angriff auf das Privateigentum, sondern schlicht die logische Folge davon, dass Grundstücke durch Aufzonung besser genutzt werden können und an Wert gewinnen. Wer unter der Planung leidet, wird entschädigt; wer von ihr profitiert, soll einen Teil des ohne Zutun erlangten Mehrwerts abgeben. Ich wiederhole: einen Teil. Sie sehen das an den Beispielen der Kantone, die das bereits kennen und die hier bereits erwähnt worden sind.

Ich anerkenne die Ausführungen, die insbesondere von Kollege Inderkum und auch von Kollege David gemacht worden sind. Ich denke, dass es unbedingt nötig ist, dass auf diese Fragen im Zweirat Antworten gefunden werden. Natürlich wäre es noch schöner gewesen, man hätte etwas mehr Zeit, um hier nicht unter Zeitdruck arbeiten zu müssen. Aber ich glaube, diese Arbeit muss halt jetzt einfach gemacht werden. Wir sollten aber diesen Grundsatzentscheid heute fällen. Frau Diener hat in ihrem Votum auch darauf hingewiesen.

Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit zu folgen.

**Luginbühl Werner** (BD, BE): Seit dreissig Jahren besteht der Gesetzesauftrag, den Planungsmehrwert abzuschöpfen, und gerade zwei Kantone machen das heute. Ich hoffe, dass zumindest damals, vor dreissig Jahren, die Kantone zu dieser Frage angehört wurden. Auch Kantone, die das heute nicht anwenden, bezahlen aber bei Auszonungen, und damit werden die Mehrwerte privatisiert und die Minderwerte sozialisiert. Die wesentlichen Argumente, die politischen Argumente, die für die Abschöpfung sprechen, hat vor allem auch Kollege Jenny treffend dargestellt. Ich möchte nur noch einen kleinen Punkt ergänzen: Es ist auch reiner Zufall, wer einmal in seinem Leben das Glück hat, Land einzuzonen. Wenn mein Land am falschen Ort liegt, habe ich nie die Chance, und andere haben eben dieses Glück. Das ist ungefähr das Gegenteil von Chancengleichheit.

Etwas scheint mir enorm wichtig: Auch der Gegenvorschlag der Kommissionsmehrheit sieht jetzt Massnahmen vor, die Auszonungen und Umzonungen zur Folge haben. Wenn Sie diese wirklich erfolgreich durchziehen wollen, dann braucht es Geld. Nur wenn wir auch die nötigen Mittel zur Verfügung stellen, wird dieses revidierte Gesetz auch eine Wirkung erzielen, sonst werden unsere Nachfolgerinnen und Nachfolger in zwanzig Jahren gleich weit sein wie wir jetzt. Ich bin also klar dafür, dass man Artikel 5a zustimmt.

Skeptisch bin ich bezüglich Artikel 5b. Der Kanton Bern verwendet dieses System heute an; die Gemeinden können Verträge abschliessen. 75 Prozent der Gemeinden machen das auch, aber es hat unschöne Nebenwirkungen, die kritisiert werden. Es besteht die Gefahr einer gewissen Willkür, es besteht eine gewisse Gefahr von Rechtsungleichheit, es besteht kein Rechtsschutz, und es fördert Einzonungen an suboptimalen Orten. Für einen Vertrag braucht es immer zwei, und dann zont man halt dort ein, wo man sich mit dem Vertragspartner einig wird. Sollte es unter Artikel 5a Erfassungslücken geben, müsste man versuchen, diese noch unter diesem Artikel zu schliessen, sodass man auf diese vertraglichen Lösungen verzichten kann.

**Fetz Anita** (S, BS): Um Ihnen den Grundsatzentscheid zu erleichtern und auch ein paar Ängste zu nehmen, möchte ich doch, nachdem jetzt Basel-Stadt schon ein paarmal genannt worden ist, einen kurzen Einblick geben, wie das mit der Mehrwertabgabe in Basel-Stadt ist. Um es vorauszuschicken: Es ist ein hervorragendes Instrument, um Boden vor gigantischem Baudruck zu schützen. Der Druck ist übrigens, Kollege Germann, in einer Stadt von 37 Quadratkilometern gewaltig. Wenn wir diese Mehrwertabgabe nicht hätten, dann hätten wir, so würde ich einmal behaupten, auf diesen 37 Quadratkilometern keinen Grashalm mehr.

Wir haben die Abgabe übrigens seit 1979, also seit dieses Gesetz gilt. Sie wurde unter satten bürgerlichen Mehrheiten eingeführt – einfach damit Sie nicht plötzlich das Gefühl haben, das sei irgend eine Idee von Rot-Grün. Nein, das wurde parteiübergreifend als hervorragendes Instrument anerkannt. Zuerst betrug die Abgabe 40 Prozent. Ein paar Jahre später wurde sie auf 50 Prozent erhöht, und zwar auch wieder mit parteiübergreifender Zustimmung und ohne Probleme.

In einer Stadt geht es weniger um die Einzonung oder Auszonung als um die Aufzonung. Das ist mit ein Grund, dass wir Geld haben, um in dieser Stadt überhaupt noch Grünflächen erhalten oder auch ausbauen zu können. Heute achten wir auch zusätzlich noch darauf, dass Realersatz geschaffen



wird. Auch in einer dichtbesiedelten Stadt muss ein Mensch doch irgendwo noch ein bisschen Natur sehen können.

Gerade die Finanzierbarkeit der Grünräume ist massgeblich mit ein Grund für das extrem investitionsfreundliche Klima in Basel-Stadt. Wir haben hohe Investitionen sowohl von Privaten wie auch von Firmen. Wir müssen grosse Bauten durch Volksabstimmungen bringen, und die Mehrwertabgabe ist ein wesentlicher Beitrag dazu.

Ich nenne vielleicht noch ein paar Punkte, die vorher in der Diskussion Ängste ausgelöst haben. Bei uns ist keine Versteuerung des Baupreises aufgrund dieser Abgabe festzustellen, aufgrund des Marktdrucks schon. Es gibt keine Doppelbesteuerung. Die Mehrwertabgabe wird bei der Grundstücksgewinnsteuer in Abzug gebracht. Sie wird eigentlich allgemein als absolut sinnvolles ökonomisches Instrument betrachtet, denn die Allgemeinheit gibt zuerst Mehrwert und bekommt auch ein Stück Mehrwert, das dann wieder für die Allgemeinheit investiert wird. Alle sind des Lobes voll; wir staunen eher ein bisschen, wie schwer sich andere Kantone damit tun. Ich kann mir gar nicht vorstellen, wie in ländlichen Regionen Auszonungen ohne eine solche Abgabe überhaupt bezahlt werden können. Wenn es diese Abgabe nicht gäbe, würde das bedeuten, dass das Raumplanungsgesetz weiterhin toter Buchstabe bliebe, und das wäre doch schon sehr schade.

Deshalb ermutige ich Sie aus meiner Erfahrung sehr, bei Artikel 5a der Mehrheit zuzustimmen.

**Bürgi Hermann (V, TG):** Kollege Inderkum und Kollege David haben ja darauf hingewiesen, dass in rechtlicher Hinsicht noch Fragen offen sind. Ich möchte eine weitere Frage in die Diskussion werfen, die dann der Zweitrat klären muss. Der rechtliche Aspekt bzw. die rechtliche Frage, die ich jetzt einbringe und die zweifellos geprüft werden muss, wenn diese Mehrwertabgabe tatsächlich Bestand haben soll, ist nicht auf meinem Mist gewachsen. Vielmehr hat das Bundesgericht das einmal prüfen müssen, und zwar nach Artikel 8a des baselstädtischen Hochbautengesetzes. Es geht um die Frage der Rechtsnatur. Die Frage der Rechtsnatur ist aus meiner Sicht alles andere als klar; Kollege David hat von Doppelbesteuerung gesprochen.

Ich skizziere ganz kurz: Das Bundesgericht hat gesagt: «Da eine solche Abgabe nicht voraussetzunglos geschuldet ist, sondern an bestimmte dem Pflichtigen zufallende planerische Vorteile anknüpft, wird ihr der Charakter einer Steuer abgesprochen.» Das steht im BGE 121 II 138. Weiter wird erklärt: «Die Abgabe erscheint anderseits auch nicht als Vorzugslast oder Beitrag, da sie nicht der Finanzierung einer konkreten vorteilsbegründenden Planungsmassnahme dient und nicht nach dem für diese Vorkehr erforderlichen Kostenaufwand bemessen wird.» Sodann zitiere ich die Schlussfolgerung: «Nach bisheriger Terminologie mitunter als 'Gemengsteuer' eingestuft, wird die Mehrwertabgabe heute als eine neue Kategorie öffentlicher Abgaben aufgefasst und zum Teil als 'kostenunabhängige Kausalabgabe' bezeichnet.»

Als ich das gelesen habe, habe ich gedacht, Kollege David und Kollege Inderkum, wenn zusätzliche Abklärungen getroffen werden, müsste die Frage, was denn tatsächlich die Rechtsnatur einer solchen Mehrwertabgabe ist, meines Erachtens auch noch geprüft werden. Möglicherweise erübrigen sich dann bestimmte Fragen verfassungsrechtlicher Art, aber auch steuerrechtlicher Art.

**Hess Hans (RL, OW):** Ich ersuche Sie, bei den Artikeln 5a und 5b und bei den Artikeln 38a bis 38d der Minderheit zuzustimmen.

Nach meiner Überzeugung sind die Raumplanung und deren Gesetzgebung weitgehend ein Gebiet, das den Kantonen zu überlassen ist. Kollege Werner Luginbühl hat vor allem den Vollzug kritisiert. Ich weiss nicht recht, wie er sich vorstellt, wie der Vollzug verbessert werden kann. Wenn ich unser Gesetz ansehe, dann sehe ich überhaupt nichts, was auf den Vollzug Einfluss nehmen wird.

Ich bin in meiner Überzeugung, dass das Sache der Kantone ist, zusätzlich bestärkt worden, als ich den Inhalt des Briefes der Regierung von Basel-Stadt vom 22. September 2010, der verschiedentlich erwähnt worden ist, zur Kenntnis genommen habe. Ich gehe davon aus, dass alle Ratsmitglieder, nicht nur Didier Berberat und Anita Fetz, den Brief erhalten haben, und verzichte deshalb darauf, den Wortlaut wiederzugeben. Der Inhalt dieses Schreibens zeigt mit aller Deutlichkeit, dass die Raumplanungsangelegenheit nicht Bundessache ist, sondern, entgegen der jetzt verschiedentlich geäussernten Meinung, Sache der Kantone bleiben muss.

Die Basler Regierung schreibt, dass die Mehrwertabgabe im Allgemeinen auf hohe Akzeptanz stösse, dass sie bei der Übervorteilung einzelner Liegenschaftseigentümer mittels Aufzonung, Erhöhung des Nutzungspotenzials, Bebauungsplan usw. als gerechtes Mittel empfunden werde. Dies mag auf den Kanton Basel-Stadt zutreffen, in meinem Kanton aber hatte eine zwingende Mehrwertabgabe nicht den Hauch einer Chance. Hingegen hat unsere Bevölkerung einer vertraglichen Mehrwertbeteiligung zugestimmt, und zwar in dem Sinne, dass die Gemeinden mit den Grundeigentümern im Hinblick auf die Überbauung von Grundstücken verwaltungsrechtliche Verträge abschliessen können – sie müssen nicht –, in denen besondere Finanzierungsmöglichkeiten für die Erschliessung festgelegt sind. Zudem wird im Gesetz festgehalten, dass Grundeigentümer, denen durch Planungsmassnahmen zusätzliche Vorteile zur Ein- und Auszonung verschafft werden, vertraglich verpflichtet werden können, einen angemessenen Anteil des Planungsmehrwerts zur Sicherstellung oder Steigerung der Baulandverfügbarkeit zur Verfügung zu stellen.

Das ist meiner Meinung nach eine gute Regelung, und diese Regelung genügt. Überlassen wir es den Behörden vor Ort, die die Verhältnisse kennen, die nötigen Massnahmen zu treffen. Hierzu, davon bin ich überzeugt, braucht es keine bundesweite Mehrwertabschöpfung, keine Gleichschaltung von Basel – Basel hat ganz andere Verhältnisse als wir – bis Obwalden und von Genf bis zum Bodensee. Diese Gleichschalterei ist für mich unschweizerisch und entspricht in keiner Weise unseren Bedürfnissen.

Ich sage noch etwas zum Vernehmlassungsverfahren, das schon verschiedentlich erwähnt wurde: Unsere Regierung stellt sich ganz klar auf den Standpunkt, dass die Raumplanung, wie in der Bundesverfassung vorgesehen, primär Aufgabe der Kantone bleiben muss und eine Kompetenzverlagerung zugunsten des Bundes klar abzulehnen ist. Dieser Auffassung kann ich mich mit Überzeugung anschliessen.

Ich ersuche Sie nochmals, die Anträge der Minderheit zu unterstützen.

**Inderkum Hansheiri (CEg, UR):** Keine Angst, ich werde mich materiell nicht mehr äussern. Ich äussere mich nur deswegen, weil mir Kollege David, als er seinen Antrag zurückgezogen hat, irgendwie den Ball zugespielt hat. Ich glaube aber, Kollege David – Sie haben Verständnis dafür –, dass ich diesen Minderheitsantrag nicht zurückziehe, zumal ich ja nicht alleine in der Minderheit bin und sich auch einige weitere Kollegen für den Minderheitsantrag ausgesprochen haben.

Ich lege aber Wert auf die Feststellung, dass es für mich das Wichtigste ist, wie es auch einige Kolleginnen und Kollegen gesagt haben, dass die offenen Fragen, zu denen jetzt auch Herr Bürgi noch eine «Blume» dazugelegt hat, in der UREK und dem Plenum des Nationalrates wirklich noch geklärt werden. Ob das jetzt aufgrund eines Votums für den Mehrheits- oder für den Minderheitsantrag erfolgt, ist für mich sekundär. Man darf auch sagen, dass es für die Kommission und das Plenum des Nationalrates doch auch noch von Interesse sein könnte zu erfahren, wie sich der Ständerat, der jetzt ja sehr lange über diese Fragen diskutiert hat, in dieser Sache verhält. Es ist ja, und damit schliesse ich, aufgrund der Diskussion nicht unwahrscheinlich, dass die Mehrheit jetzt obsiegen wird.

**Schweiger** Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Ganz kurz: Wir haben die Kantone angehört, und wir haben das Komitee angehört, und zwar am 26. April 2010. Bei diesen Anhörungen war das Thema Mehrwertabschöpfung noch in keiner Weise aktuell, dies auch basierend auf der Vorlage des Bundesrates, der bezüglich der Mehrwertabschöpfung schrieb, dass er weiter gehende Lösungen, als sie bisher bestanden hätten, als nicht konsensfähig erachte. Am 25. Mai 2010 ist dann in der Kommission der Antrag eingereicht worden, eine solche Mehrwertabschöpfung vorzunehmen; es lag ein formulierter Antrag vor. Die Kommission war jedoch einhellig der Auffassung, dass wir nicht mit Hauruck entscheiden sollten. Es ist dann ein Bericht eines Professors verlangt worden, den wir erhalten und am 17. August 2010, also vor relativ kurzer Zeit, diskutiert haben. An diesem Tag ist diese Mehrwertabgabe mehrheitlich angenommen worden. In der Zeitspanne zwischen dem 17. August 2010 und heute ist eine Vernehmlassung nicht mehr möglich gewesen. Richtig ist, dass der Nationalrat dies nachholen wird.

Nächster Punkt: Ich danke Herrn Kollege David, dass er seinen Antrag zurückgezogen hat. Es ist richtig, dass wir nun abstimmen und die Mehrheitsverhältnisse ermitteln.

Was Artikel 5 anbetrifft, also die bisherige Regelung, so ist es richtig, dass dieser Artikel geändert werden muss. Er kann jedoch erst dann angepasst werden, wenn bekannt ist, ob sowohl Artikel 5a als auch Artikel 5b angenommen werden. Je nachdem muss er völlig anders formuliert werden.

Zweitletzter Punkt, die Verfassungsmässigkeit: Wir haben von diesem Professor ein Kurzgutachten erhalten, das bezüglich der Rechtsnatur der Mehrwertabgabe Folgendes sagt: «Die Rechtsnatur der Mehrwertabgabe ist umstritten. Immerhin ist anerkannt, dass es sich nicht um eine Steuer handelt. Während sie ein Teil der Lehre als kostenunabhängige Kausalabgabe qualifiziert, stellt sie nach anderer Auffassung eine Abgabe sui generis dar, weil bei ihr nicht die Einnahmenbeschaffung, sondern Gerechtigkeitsüberlegungen im Vordergrund stehen.» Die Frage der Rechtsnatur ist wesentlich für die Beurteilung der Verfassungsmässigkeit. Wenn es eine Steuer ist bzw. unter die Kategorie Steuer gemäss Steuerharmonisierungsgesetz fällt, dann ist in der Tat die Frage zu prüfen, ob die Tarifhoheit den Kantonen obliegt, sodass eine bundesrechtliche Lösung bezüglich des Tarifs nicht möglich wäre.

Bezüglich der Doppelbesteuerung, dies der letzte Punkt, ist Folgendes zu realisieren: Gemäss unserem Vorschlag könnte diese Abgabe durch die Kantone erhoben werden. Darin wäre selbstverständlich die Befugnis inbegriffen, dies an die Gemeinden zu delegieren. Die Grundstücksgewinnsteuer ist aber jetzt schon in fast allen Kantonen Angelegenheit der Gemeinden. Die Steuerhoheit liegt heute also bei den Gemeinden, während sie nach unserem Vorschlag bei den Kantonen liegen würde. Das spielt bezüglich der Frage der Doppelbesteuerung eine gewisse Rolle.

Die Aufzählung dieser Fragen zeigt Ihnen, dass es richtig ist, wenn diese Sache profund und während längerer Zeit, als uns dies möglich war, studiert wird. Deshalb glaube ich in dem Sinne, wie diskutiert wurde, dass richtig vorgegangen wird, wenn der Nationalrat sich dieser Sache intensiv annimmt.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Ich äussere mich nur zur Verfassungsmässigkeit, und zwar erstens, weil ich danach gefragt wurde, und zweitens, weil ja nicht der Bundesrat diesen Antrag gestellt hat. Es ist Ihre Kommission, die den Artikel zur Mehrwertabgabe vorschlägt. Wir, d. h. das zuständige Departement, haben diese Mehrwertabgabe in der Vorbereitung aber auch vorgeschlagen und haben deswegen die notwendigen rechtlichen Abklärungen gemacht. Ich kann Ihnen ganz kurz daraus zitieren: «Der Bund ist zum Erlass der vorgeschlagenen Bestimmungen befugt. Die ihm übertragene Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung im Bereich der Raumplanung schliesst die Regelung öffentlicher Abgaben ein, sofern diese einen Sachzusammenhang mit der Ordnung der Bodennutzung aufweisen. Ein solcher Zusam-

menhang ist für die Abschöpfung von Planungsmehrwerthen gegeben.»

Dann wird Riccardo Jagmetti zitiert, der in seinem Kommentar zur Bundesverfassung schreibt: «Hier besteht zwischen Ordnung der Bodennutzung und Erhebung der Abgabe ein Sachzusammenhang. Die verlangten Leistungen bilden das Gegenstück zur Entschädigung bei materieller Enteignung, auf die ein verfassungsrechtlicher Anspruch besteht. Die Mehrwertabschöpfung liegt damit innerhalb des Regelungsbereichs der Grundsatzgesetzgebungskompetenz.» Weiter heisst es, das zu Herrn Hess: «Was die Dichte der Regelung betrifft, hat sich der Bund zurückzunehmen und den Kantonen eigenständige Regelungsmöglichkeiten zu belassen. Es ist aber immer anerkannt worden, dass der Bund Fragen, die für die Raumplanung besonders wichtig sind und die einer gesamt schweizerisch einheitlichen Ordnung bedürfen, auch in Einzelheiten und unter Umständen abschliessend regeln darf.» So weit also Riccardo Jagmetti in seinem Kommentar zur Bundesverfassung.

Es ist also verfassungsmässig, das haben wir abgeklärt. Über die inhaltlichen Gründe dafür und dagegen äussere ich mich jetzt nicht, weil der Bundesrat das ja gar nicht vorschlagen hat.

**Präsidentin** (Forster-Vannini Erika, Präsidentin): Der Rückweisungsantrag David ist zurückgezogen worden.

#### Art. 5a, 38a–38d

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 25 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit ... 16 Stimmen

#### Art. 5b

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit ... 23 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit ... 19 Stimmen

#### Art. 6

##### Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 2  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
Abs. 3  
...  
c. ihres Kulturlandes.

##### Antrag der Minderheit

(Imoberdorf, Bischofberger, Inderkum, Lombardi)  
Unverändert

#### Art. 6

##### Proposition de la majorité

A1. 1, 2  
Adhérez au projet du Conseil fédéral  
A1. 3  
...  
c. de leurs zones agricoles.

##### Proposition de la minorité

(Imoberdorf, Bischofberger, Inderkum, Lombardi)  
Inchangé

#### Art. 8

##### Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Proposition de la minorité

(Imoberdorf, Bischofberger, Inderkum, Lombardi)  
Unverändert

#### Art. 8

##### Proposition de la majorité

Adhérez au projet du Conseil fédéral



*Proposition de la minorité*

(Imoberdorf, Bischofberger, Inderkum, Lombardi)  
Inchangé

**Schweiger** Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Die Erklärung zu diesen beiden Artikeln ist nicht sehr einfach. Ich habe schon im Rahmen des Eintretens gesagt, dass der Richtplanung eine stärkere Bedeutung zukommt, als dies früher der Fall war. Einerseits geschieht dies dadurch, dass das ganze Element der Siedlungsentwicklung hier ausdrücklich geregelt wird. Andererseits wird vor allem aber der Stellenwert der Richtplanung erhöht. Früher war es so, dass die Richtplanung in einer Art und Weise passierte, dass gewisse Grundlagen gesammelt wurden und dann, basierend auf diesen Grundlagen, ein Plan erstellt wurde. Inhalt dieses Planes waren also nicht die Arbeiten und die Grundlagen, die dazu geführt hatten, sondern nur eine Lösung, die daraus entstand.

Die Mehrheit Ihrer Kommission ist der Auffassung, dass es angesichts der zukünftigen Bedeutung des Richtplanes richtig ist, dass auch die Unterlagen, welche zur Richtplanung führen, Bestandteil des Richtplanes sein sollten. Man könnte nun sagen, das seien so Wortspiele, es spiele doch keine grosse Rolle, wo nun was sei, aber immerhin gilt es festzuhalten, dass zu den Grundlagen, welche zur Richtplanung führen, zum Beispiel der Verkehr, die Landschaftspflege usw. gehören. Deshalb finden wir es richtig, dass dies im Richtplan neu auch Gegenstand der Richtplanung wird. Sie wird damit zu einem strategischen, politischen Element der Kantone, das durch diese Neuformulierung sowohl in Artikel 6 wie auch in Artikel 8 zum Ausdruck kommt.

**Imoberdorf** René (CEg, VS): Die Minderheit der Kommission beantragt Ihnen aus grundsätzlichen Überlegungen, die Änderungen der Artikel 6 und 8, wie sie vom Bundesrat vorgeschlagen werden, zu streichen und es beim geltenden Recht zu belassen.

Ich begründe diesen Antrag wie folgt: Zur Steuerung der Siedlungsentwicklung sieht der Bundesrat in dieser Teilrevision des Raumplanungsgesetzes Massnahmen auf zwei grundsätzlich verschiedenen Ebenen vor: Er tut dies erstens auf der Ebene der Nutzungsplanung, und zwar mit den Änderungen von Artikel 15 und Artikel 19, wo es um die Bauzonen und deren Erschliessung geht, und zweitens auf der Ebene der kantonalen Richtplanung, und zwar mit den Änderungen der Artikel 6 und 8. Gemäss unserer Auffassung sind die vorgesehenen Änderungen der Artikel 15 und 19 hinreichend und zweckmässig, um die Siedlungsentwicklung besser beeinflussen zu können. Hingegen sind die weiter gehenden Änderungen von Artikel 8, also zu den kantonalen Richtplänen, und Artikel 6, wo die Grundlagen geregelt werden, zum jetzigen Zeitpunkt staatspolitisch nicht zulässig und technisch nicht realisierbar. Sie würden eine grundsätzlich neue Konzeption in der kantonalen Richtplanung in die Wege leiten und könnten zudem auch keinen Beitrag zur Lösung der anstehenden Probleme der Siedlungsentwicklung leisten.

Staatspolitisch ist es nicht zulässig, dass die Kantone über die kantonalen Richtpläne in die Nutzungsplankompetenz der Gemeinden eingreifen, indem die Kantone festlegen sollen, wie die Siedlungsfläche in den Kantonen verteilt werden soll. Richtpläne sollen keine detaillierten Regelungen beinhalten, sondern vielmehr Absichten und Richtlinien aufzeigen und ihre Koordinationsfunktion wahrnehmen, wie es der Konzeption des geltenden Raumplanungsgesetzes zugrunde liegt. Technisch sind die Kantone gar nicht in der Lage festzulegen, welche Flächen künftig als grundeigentümerverbindliche Bauzonen gelten sollen. Jedenfalls hat der Bundesrat die Machbarkeit bis heute nicht nachgewiesen. Aus staatspolitischen und technischen Gründen sind daher Artikel 6 und Artikel 8 so zu belassen, wie sie im geltenden Recht sind, und erst im Rahmen einer Gesamtrevision zu traktandieren.

Ich möchte auch noch daran erinnern, dass 1974 der erste Entwurf zu einem Raumplanungsgesetz vom Volk abgelehnt

wurde. Einer der Gründe für die Ablehnung war, dass in diesem Entwurf die kantonale Richtplanung als Vornutzungsplanung konzipiert war. Die Idee war, für Besiedlung, Landwirtschaft, Verkehr usw. Teilrichtpläne zu schaffen. Wenn wir nun die Änderungen der Artikel 6 und 8 gemäss Entwurf übernehmen, kehren wir wieder zu dieser Vornutzungsplanung zurück.

Zum Schluss noch dies: Würden jetzt die Artikel 6 und 8 im Sinne des Bundesrates geändert, würde dies eine Richtung der künftigen Gesamtrevision des Raumplanungsgesetzes präjudizieren, ohne dass eine Grundsatzdiskussion über die Grundlagen der kantonalen Richtplanung und die Funktion des Richtplanes stattgefunden hätte.

Aus diesen Gründen empfehle ich Ihnen, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Schweiger** Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Zur Bedeutung dieser beiden Bestimmungen: Das sind natürlich die Kernstücke der ganzen Revision. Es ist, das ist ohne Zweifel zuzugestehen, eine gewisse Verlagerung in Richtung Richtpläne der Kantone. Aber das ist ja gerade die Antwort, die wir auf die Initiative geben wollen. Wir wollen nicht, dass es im Sinne eines Beharrens auf Stufe Schweiz bleibt, sondern dass es hinunterdelegiert wird. Aber innerhalb der Kantone soll das ganze Element der Entwicklung, der Art und Weise der Siedlungserweiterungen, eben auch Bestandteil des kantonalen Richtplanes sein. Es ist nicht die Meinung, dass in diesem Fall der Kanton eine Nutzungsplanung macht, indem er parzellenweise vorschreibt, wo genau die Gemeinden die Siedlungen machen müssen. Aber es wird aufgezeigt, in welchen Gemeinden in welchem Umfang bezüglich welcher Arten von Bauten vom Kanton aus gesehen eine gewisse Entwicklung stattfinden soll. Das ist auch vernünftig, wird doch in Zukunft der Kanton vom Bund kontrolliert, ob er die Vorgaben, die in diesem Gesetz enthalten sind, beispielsweise bezüglich der Siedlungsentwicklung, der inneren Verdichtung usw., auch tatsächlich überprüft hat.

Diese Überprüfung einerseits und das Wissen der Gemeinden andererseits, was sie planungsmässig zu tun haben, können nur auf einem kantonalen Richtplan basieren. Der Kanton muss sich selbstverständlich davor hüten, Nutzungsplanungen zu machen. Aber die strategischen Vorgaben bezüglich der Entwicklung eines Kantonsgebietes unter Berücksichtigung auch der anderen Kantone müssen zentral im Kanton vorgedacht und den Gemeinden vorgegeben werden. Andernfalls funktioniert das Ganze nicht.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Herr Schweiger hat es gesagt: Es geht um die Stärkung der Richtplanung, und diese Stärkung ist in der Vernehmlassung zum neuen Raumentwicklungsge setz von einer grossen Mehrheit ausdrücklich gefordert worden. Dieser Forderung entsprechen die beiden Artikel, wobei Artikel 6 von den Grundlagen handelt und Artikel 8 vom Mindestinhalt der kantonalen Richtpläne. Im Übrigen wird im Grossen und Ganzen die heutige Praxis in den Kantonen nachvollzogen.

Von daher ersuche ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen. Der von der Mehrheit Ihrer Kommission bei Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe c beantragten Änderung schliessen wir uns selbstverständlich an.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 27 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 13 Stimmen

**Art. 8a***Antrag der Kommission*

...

- b. aufeinander abgestimmt und eine rationelle sowie flächensparende Erschliessung sichergestellt werden;
- c. ... nach innen und die Wahrung der Wohnqualität bewirkt wird;

...



**Antrag Germann**

...  
e. Streichen

**Art. 8a***Proposition de la commission*

...  
b. ... et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain;  
c. ... du milieu bâti et de respecter la qualité de vie;

...

*Proposition Germann*

...  
e. Biffer

**Germann** Hannes (V, SH): Mit Artikel 8a Buchstabe e sollen die Kantone verpflichtet werden, Massnahmen zur Siedlungserneuerung zu treffen. Diese Bestimmung mag ja harmlos klingen, aus der Botschaft geht jedoch hervor, dass der Bund mit der Bestimmung Instrumente wie «Haus-Analyse» oder «Immo-Check» und daraus folgende Sanierungsmaßnahmen anvisiert. Der eigentliche Zweck der Bestimmung scheint darin zu liegen, die Kantone auf dem Weg der Raumplanung, also im Rahmen der Richtplangenehmigung, zur Einführung von Sanierungsverpflichtungen für private Gebäude zu drängen.

Bestrebungen zur Stärkung der Siedlungserneuerung sind angemessen, sofern diese freiwillig erfolgen. Dafür braucht es keine neuen Vorschriften und Verpflichtungen, und wenn überhaupt, dann schon gar nicht auf Bundesebene. Mit der Umwelt- und Energiegesetzgebung wird dem Bedürfnis nach energetischen Sanierungen bereits Rechnung getragen. Die freiwillige Siedlungserneuerung kann durch Massnahmen des Gebäudeprogramms und der Teilzweckbindung der CO2-Abgabe wie auch mit steuerlichen Abzügen für Unterhalt und energetische Massnahmen viel effektiver gestärkt werden als über ein Planungsinstrument im Richtplan. Sie haben jetzt eigentlich mehrfach die Kantone und Gemeinden übergegangen, obwohl das ganz massiven Einfluss hat. Ich gehe davon aus, dass mindestens vor der zweiten Runde dann eine Vernehmlassung stattfindet zu dem, was neu hereingekommen ist. Hier waren wir ja im Bild.

Aber so kann es ja auch nicht gehen, und ich bitte Sie darum, es hier wirklich nicht auf die Spitze zu treiben und bis in die Gemeinden hinunter, wo es eigentlich sonst schon läuft und bereits effektive Anreize gibt, mit Planungsinstrumenten zu regulieren. Ich bitte Sie also um Zustimmung zu meinem Streichungsantrag.

**Schweiger** Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Der Kommission lag dieser Antrag nicht vor, aber ich glaube im Namen der Kommission sprechen zu dürfen, wenn ich sage, dass die Kommission wahrscheinlich sehr klar hinter dieser Bestimmung stand. Zentrales Element der neuen Regelung ist ja die Siedlung; man will das planerische Schwergewicht in Zukunft vermehrt auf die Siedlung legen. Wenn in Buchstabe e gesagt wird, dass eine Stärkung der Siedlungserneuerung Gegenstand der Richtplanung sein könne, dann wird nicht weiter gegangen, als ich Ihnen das bereits in anderem Zusammenhang dargelegt habe. Auf der einen Seite ist es der Staat selbst – sei das nun der Kanton oder die Gemeinde –, der allenfalls gewisse Massnahmen zu ergreifen hat, um die Siedlungserneuerung zu stärken, und auf der anderen Seite stehen dem Kanton Massnahmen zur Verfügung, die er den Gemeinden unterbreiten kann, damit diese das machen. So gesehen entsteht nicht ein Staat, der von oben bis unten alles reguliert, sondern es wird die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass dort, wo es vernünftig ist, gewisse unterstützende und stärkende Massnahmen getroffen werden können.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Es geht ja nicht darum, dass wir die Kantone inhaltlich zu irgendetwas verpflichten, sondern wir wollen nur, dass die Frage der Siedlungserneue-

rung in den Richtplan kommt. Es geht dabei um langfristig wichtige Dinge wie die Verdichtung des Bauens oder um Fragen wie: Wie wird die Umnutzung von Industriebrachen gefördert? Wird ein Bahnhofareal aufgewertet, ja oder nein? Wir sagen in keinem dieser Punkte, was die Kantone machen müssen, sondern nur, dass sie diese Fragen in den Richtplan aufnehmen. Das ist ein wichtiges Instrument, denn die Siedlungserneuerung wird künftig eine grosse Rolle spielen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission ... 35 Stimmen  
Für den Antrag Germann ... 5 Stimmen

**Art. 15***Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen.

*Abs. 1bis*

Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren.

*Abs. 2–4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 15***Proposition de la commission*

*Al. 1*

Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les 15 années suivantes.

*Al. 1bis*

Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.

*Al. 2–4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Schweiger** Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Ich spreche zu den Absätzen 1 und 1bis. Bezuglich Absatz 1bis masse ich mir die Befugnis an zu glauben, dass der Herr Bundesrat sich wahrscheinlich unserem Antrag anschliessen dürfte. Bei Absatz 1 wurde in der Kommission relativ intensiv diskutiert, ob hier das Wort «voraussichtlich» verwendet werden kann. Wir haben uns dann für die nun vorliegende Lösung entschlossen, dies auch unter Berücksichtigung des Wortlautes von Absatz 3 Litera b, wo gesagt wird, dass Land neu einer Bauzone zugewiesen werden kann, wenn es «voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird». Angesichts dieser Wortwahl in Absatz 3 haben wir es als richtig empfunden, nicht der Fassung des Bundesrates zu folgen, der hier sagt: «Die Bauzonen müssen so festgelegt werden, dass sie den voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre nicht überschreiten», sondern zu sagen: «Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen.»

**David Eugen** (CEg, SG): Ich möchte mich zu Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe b äussern. Da wird festgeschrieben, es sei nur dann eine Neueinzung möglich, wenn die inneren Nutzungsreserven in bestehenden Bauzonen konsequent mobilisiert würden. Auch ich habe den Artikel von Herrn Strittmatter erhalten. Er weist auf einen wichtigen Punkt hin: Viele Gemeinden, auch Städte haben eine bestimmte Bauhöhe festgelegt, zum Beispiel viergeschossige Bauten. Wird mit dieser Bestimmung nun verlangt, dass man die Geschosszahl erhöht? Ich verstehe die Bestimmung nicht so. Ich verstehe sie in dem Sinne, dass man das Brachland in der Bauzone mobilisiert, nicht aber, dass man Reserven konsequent durch eine Aufzonung in der Geschoss Höhe mobilisiert. Das könnte man nämlich tun: Man könnte überall zwei, drei Geschosse höher gehen.

Was wäre die Wirkung einer Lösung, die vorsähe, dass man einfach überall die Geschosszahl erhöht? Sie würde die alten Baubestände, die in den Siedlungen und insbesondere in den Städten bestehen, zerstören, das ist klar. Die alten Baubestände sind sehr oft auf eine gewisse Geschosszahl beschränkt. Wir haben das übrigens in der Stadt St. Gallen



erlebt. Da hat man einmal in einer Bauzone die Geschoszahl erhöht. Da wurden die alten Häuser einfach abgebrochen, es wurde neu gebaut und ein Stock draufgesetzt.

Ich interpretiere diese Bestimmung nicht so, dass sie eine Verpflichtung für die Gemeinden und Städte brächte, die alte Bausubstanz abzuräumen bzw. beim Altbestand höhere Geschosszahlen durchzusetzen. Das gilt natürlich insbesondere für schön gewachsene Siedlungen, die einen geschlossenen Eindruck machen und oft einen historischen Wert haben. Ich möchte einfach noch geklärt haben, dass aus der Formulierung, dass man Reserven «konsequent mobiliert», keine solche Verpflichtung abzulesen ist.

**Schweiger** Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Ich kann einfach vorlesen, was in der Botschaft zu den inneren Nutzungsreserven steht: «Als innere Nutzungsreserven gelten neben unüberbauten und brach liegenden Flächen auch Gebiete, insoweit in ihnen nach geltenden Nutzungsplänen eine dichtere Nutzung zulässig wäre oder eine solche sachlich als vertretbar erschiene. Nicht als innere Nutzungsreserven in diesem Sinn gelten unüberbaute Flächen, denen bewusst klar umschriebene Funktionen im Hinblick auf eine hochwertige Siedlungsentwicklung zukommen (Grünflächen, Spielplätze, Freihaltebereiche usw.)» Ich glaube, diese Worte sagen genug. – Ich höre, dass Herr David «Nein!» sagt.

**David** Eugen (CEg, SG): Die Frage ist: Muss man die Geschosszahl erhöhen? Ist es eine Kondition, dass man die Geschosszahl erhöht? Muss man von vier auf fünf oder sechs Geschosse gehen? Muss man in den Zonen der Ein- und Zweifamilienhäuser, die ja sehr üblich sind, von einem auf zwei Geschosse, plus Dachgeschoss, gehen? Darum geht es mir: Müssen mit dieser Bestimmung die Geschosszahlen erhöht werden, bevor eine Gemeinde neu Bauland einzonen darf? Ich bin froh, wenn beide «Nein!» sagen; dann ist die Frage geklärt.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Nein! (*Heiterkeit*)

**Präsidentin** (Forster-Vannini Erika, Präsidentin): Damit haben wir eine klare Antwort; die Frage ist geklärt.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 15a**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Germann*  
Streichen

*Eventualantrag Germann*  
(falls der Hauptantrag abgelehnt wird)

#### *Abs. 1*

Die Kantone können die Massnahmen treffen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen. (Rest streichen)

*Abs. 2*  
Streichen

#### **Art. 15a**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Germann*  
Biffer

*Proposition subsidiaire Germann*  
(au cas où la proposition principale serait rejetée)

#### *Ai. 1*

Les cantons peuvent prendre les mesures nécessaires pour que les zones à bâti soient utilisées conformément à leur affection. (Biffer le reste)

#### *Al. 2*

Biffer

**Germann** Hannes (V, SH): Mit Artikel 15a will der Bund die Kantone verpflichten, bodenrechtliche Zwangsmassnahmen wie Landumlegungen, aber auch andere, z. B. fiskalische Zwangsmittel zu ergreifen, um die Überbauung von Bauzonen zu erzwingen. Die Kantone müssen Bauverpflichtungen unter Fristansetzung und Androhung von Zwangsmassnahmen vornehmen, so will es Absatz 2.

In diesem Zusammenhang wäre eben auch das in Mode geratene Schlagwort der «Baulandhortung» zu hinterfragen. Das gibt es zwar in beschränktem Rahmen. Aber das Bauland kommt eben dort nicht auf den Markt, wo man den Preis nicht erzielt, den man erzielen möchte. Ansonsten bleibt das doch oft ein Schlagwort; die Probleme mit der raschen Entwicklung bestehen ja dort, wo Bauland sehr rasch überbaut wird und wo immer wieder neu eingezont wird.

Die bodenrechtlichen Zwangsmassnahmen gehen mir daher zu weit, das sage ich ehrlich. Für mich sind das planwirtschaftliche Ladenhüter, sie haben in einer freiheitlichen Marktordnung nichts zu suchen. Die geforderten Zwangsmassnahmen wie Landumlegungsverfahren und Bauverpflichtungen unter Fristansetzung und Androhung von kantonalen Sanktionen wie dem Vorkaufsrecht der Gemeinwesen, Enteignungen usw. halte ich für übertrieben, zumindest dann, wenn sie der Bund anordnet und befiehlt. Mir wäre ein Instrument lieber, das von den Kantonen geschaffen wird. Wir haben ihnen den Rahmen gegeben, und das andere braucht es nun wirklich nicht auch noch; es gibt andere Massnahmen, die geeigneter sind, die Verflüssigung von Bauland mit mildernden oder letztlich liberaleren Massnahmen zu fördern und herbeizuführen.

Ich bitte hier in diesem Antrag um ersatzlose Streichung von Artikel 15a. Dann haben Sie noch einen Eventualantrag vorliegen, der den ersten Satz etwas milder formuliert – aber das darf man ja nicht tun, habe ich heute gelernt, und darum sage ich dazu auch nichts.

**Schweiger** Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Ich äussere mich wie folgt: Zu Artikel 15a Absatz 1 spreche ich gleichsam auch in meiner Eigenschaft als ehemaliger Bauanwalt, der das heute am Rande auch noch ist. Aber es ist etwas vom Unmöglichsten, was Behinderungen des Bauens betrifft, wenn man beispielsweise einen Bebauungsplan – in einigen Kantonen heisst dies Gestaltungsplan – ausarbeitet, der zehn bis fünfzehn Parzellen umfasst, und einer dieser Grundeigentümer innerhalb dieser Parzellen nicht bereit ist, bei dieser Gesamtüberbauung mitzumachen, oder er sich weigert, ein Wegrecht zu geben, oder was weiß ich. Solche Leute verdienen dumm und dämlich und bis zum Gehtnichtmehr Geld, indem sie einfach bis zum Schluss die anderen Bauherren unter Druck setzen und dann für ein Wegrecht, das vielleicht 250 Franken wert ist, am Schluss 300 000 Franken erhalten. Dies passiert aus der einfachen Überlegung heraus, dass es viel mehr kostet, wenn man ein Jahr zuwarten muss, als wenn man mit diesem «Löli» einig wird. Es ist eine absolute *Conditio sine qua non*, dass Landumlegungen gemacht werden dürfen und auch gemacht werden müssen. Das gilt insbesondere in städtischen Verhältnissen, wo grosszügige und zukunftsträchtige Überbauungen nur gemacht werden können, wenn eben mehrere Grundstücke einbezogen werden. Absatz 1 bezieht sich auf diese Massnahmen, die ein Kanton oder eine Gemeinde ergreifen kann, um eben dem zum Durchbruch zu verhelfen.

Absatz 2 bezieht sich auf das, was Herr Germann bezüglich des Zwanges gesagt hat, der von der öffentlichen Hand ausgeübt werden kann, um einen Bauherrn zu zwingen, unter Androhung von gewissen Rechtsfolgen auch tatsächlich zu bauen. Hier sind in Absatz 2 Sicherheitsvorkehrungen getroffen:

1. Die Voraussetzung dafür, dass eine solche Zwangsansetzung passieren kann, ist das Vorliegen eines öffentlichen Interesses.

2. Es ist die Pflicht der Kantone, den Gemeinden die Möglichkeit zu verschaffen, solche Zwangsmassnahmen unter Androhung von Rechtsfolgen ergreifen zu können, wenn ein öffentliches Interesse vorliegt. Das ist die Pflicht der Kantone. Die Gemeinden aber sind bloss berechtigt, dies zu tun, nicht aber verpflichtet; dies auch dann nur, wenn ein öffentliches Interesse vorliegt, und das öffentliche Interesse muss selbstverständlich verhältnismässig sein.

Die Zwangsauflegung ist ein rechtlich sehr intensives Instrumentarium, das nur benutzt werden kann, wenn das öffentliche Interesse ein gewaltiges ist. Aber auch da kann man sagen: Es kann Situationen geben, in denen man ohne eine solche Massnahme nicht zu vernünftigen Lösungen kommt. Sie werden nicht häufig sein, aber sie werden vorkommen, und das zu Recht.

**Germann** Hannes (V, SH): Diejenigen Bauherren, die einem höheren Interesse im Wege stehen – sie sind jetzt von Rolf Schweiger ins Feld geführt worden –, will ich mit meinem Streichungsantrag nicht schützen. Ich ziehe den ersten Antrag zurück. Ich komme dafür auf den zweiten Antrag zurück. Ich habe ursprünglich gemeint, es sei ein Eventualantrag; es darf aber keiner sein. Ich ziehe also den ersten Antrag zurück und will dafür jenen Antrag zur Abstimmung bringen lassen, der in Artikel 15a Absatz 1 folgende Änderung vor sieht: «Die Kantone können die Massnahmen treffen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen.» Den Rest kann man weglassen.

Absatz 2 kann man meines Erachtens auch ersatzlos streichen. Die Begründung ist einfach: Über den Handlungsbedarf soll der Kanton entscheiden. Insbesondere soll er aber auch die Möglichkeit haben, eigentümerfreundliche Mittel, sprich Anreize, vertragliche Vereinbarungen, einzusetzen. Das wäre ein konstruktiver Ansatz. Trotzdem hat der Kanton auch mit dieser gekürzten Fassung meines Erachtens das notwendige Druckmittel in der Hand.

**Schweiger** Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Nur eine ganz kurze rechtliche Ausführung: Die Eigentumsgarantie ist ja ein verfassungsmässig garantiertes Recht, das nur gesetzlich eingeschränkt werden kann. Mit dieser Bestimmung wird die gesetzliche Kaskade geschaffen: Der Bund gibt den Kantonen die Pflicht, das zu tun, und diese geben diese Aufgabe an die Gemeinden weiter. Also ist dann eine gesetzliche Vorgabe vorhanden, um in solchen schwergewichtigen, gravierenden Fällen die Eigentumsgarantie durchbrechen zu können.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Ich empfehle Ihnen, auch diesen Antrag Germann abzulehnen. Wir sind wirklich der Meinung, die Kantone seien diesbezüglich zu verpflichten; sie sollen es nicht nur tun können. Vorher, als es um die Zweitwohnungen ging, haben Sie ja auch dafür gesorgt, dass klare Regelungen geschaffen werden, die in einem Abstimmungskampf als Argumente dienen könnten. Wenn wir den Kantonen das Treffen dieser Massnahmen nur als Möglichkeit überlassen, ziehen wir dem Gegenvorschlag einen wichtigen Zahn.

**Präsidentin** (Forster-Vannini Erika, Präsidentin): Der Hauptantrag Germann ist zurückgezogen worden. Wir stimmen nur noch über den Eventualantrag Germann ab.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission ... 33 Stimmen  
Für den Eventualantrag Germann ... 4 Stimmen

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 20.00 Uhr  
La séance est levée à 20 h 00*

