



10.019

## Raumplanungsgesetz. Teilrevision

### Loi sur l'aménagement du territoire. Révision partielle

*Différences – Divergences*

#### CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 27.09.10 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 28.09.10 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.09.11 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.09.11 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.09.11 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.09.11 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.12.11 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 01.03.12 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 30.05.12 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 31.05.12 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.06.12 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.06.12 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

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

#### Art. 3

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 2 Bst. a, Abs. 3 Bst. a*

Festhalten

*Antrag der Minderheit*

(Vogler, Badran Jacqueline, Bäumle, Fässler Daniel, Girod, Jans, Müller-Altermatt, Nordmann, Semadeni, Thorens Goumaz, Wyss Ursula)

*Abs. 3 Bst. a*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 3

*Proposition de la majorité*

*Al. 2 let. a, al. 3 let. a*

Maintenir

*Proposition de la minorité*

(Vogler, Badran Jacqueline, Bäumle, Fässler Daniel, Girod, Jans, Müller-Altermatt, Nordmann, Semadeni, Thorens Goumaz, Wyss Ursula)

*Al. 3 let. a*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Vogler** Karl (CE, OW): Namens einer starken Kommissionsminderheit beantrage ich, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen. Warum das? Wenn Sie sich Artikel 3 Absatz 3 Litera a RPG der jetzigen Fassung des Nationalrates vor Augen führen, so stellen Sie fest, dass es sich hier um eine Entweder-oder-Vorschrift handelt. Im Rahmen der raumwirksamen Planung gemäss Artikel 3 RPG hätten also gemäss Beschluss des





Nationalrates die Behörden darauf zu achten, dass die Wohn- und Arbeitsgebiete entweder durch das öffentliche Verkehrsnetz oder durch das Strassennetz angemessen erschlossen sind. In concreto hiesse das, dass es künftig beispielsweise ausreichen würde, wenn Wohn- und Arbeitsgebiete nur durch das öffentliche Strassennetz erschlossen wären.

Nun kann man natürlich sagen, dass vorab in ländlichen Regionen der öffentliche Verkehr, sprich der gesamte Busbetrieb, sich ja auf der Strasse abspiele und dass mit der Fassung des Nationalrates damit mindestens teilweise auch die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr mitgehalten sei. Diese Meinung greift zu kurz: Letztlich würde die jetzige Fassung des Nationalrates bedeuten, dass die Erschliessung von Baugebieten durch das öffentliche Strassennetz, und zwar auch ohne Anbindung an den öffentlichen Verkehr, für ebendiese Erschliessung ausreichen würde.

Das kann es nicht sein. Wir würden damit hinter die heutige Regelung zurückgehen, die besagt, dass Wohn- und Arbeitsgebiete durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend erschlossen sein sollen. Diesen Mangel der Fassung unseres Rates hat der Ständerat erkannt, und er hat die notwendigen Korrekturen vorgenommen. Im Bewusstsein, dass es auch in Zukunft Gebiete geben kann, die durch den öffentlichen Verkehr nicht oder nur ungenügend erschlossen sind – das betrifft natürlich vorab ländliche Gebiete –, hat der Ständerat beschlossen, dass Wohn- und Arbeitsgebiete "schwergewichtig an Orten geplant werden, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind". Diese Fassung stellt einen sinnvollen Kompromiss dar zwischen den Ansprüchen einer möglichst optimierten Raumplanung und der Tatsache, dass eine Erschliessung oder gar eine optimale Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr vorab in ländlichen Räumen nicht immer möglich ist. Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommissionminderheit und damit der Fassung des Ständerates zuzustimmen, einer Fassung wohlverstanden, die auch von der Konferenz der kantonalen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren einstimmig unterstützt wird.

**Wasserfallen** Christian (RL, BE): Ich möchte Sie bitten, diese Minderheit, die jetzt hier sehr stark daherkommt und in der auch die Kommissionssprecher vertreten sind, doch nicht zu unterstützen. Wenn wir nämlich im Raumplanungsgesetz die Planungsgrundsätze festlegen, kann es ja nicht angehen, dass man in der heutigen Welt, wo man eine Gesamtschau über den Strassenverkehr und den öffentlichen Verkehr erstellen muss, nur einen Teil dieses Gesamtverkehrs im Gesetz berücksichtigt und alles andere nicht erwähnt.

Die Planungsgrundsätze in einem Raumplanungsgesetz sind – das brauche ich Ihnen nicht weiter zu erklären – oft so etwas wie die Suche nach der eierlegenden Wollmilchsau, um alles Erdenkliche, das einen Einfluss auf die Raumnutzung haben kann, unter einen Hut zu bringen. Eigentlich ist es klar, dass der öffentliche Verkehr wie auch der Strassenverkehr in einem Planungsgrundsatz abgehandelt werden. Damit ist letztlich die Frage verbunden, wie ein Siedlungs- oder Arbeitsgebiet erschlossen werden kann und ob eine Abstimmung zwischen Schiene und Strasse überhaupt erwünscht ist oder nicht.

Um aufzuzeigen, worum es geht, nenne ich einige Beispiele. Wir haben in der Vergangenheit einige Fehler gemacht, als es darum ging, Arbeitsgebiete und Siedlungsgebiete zu erschliessen: Die Strasse wurde hier durchgeführt, die Schiene da. Das hat zu einer absoluten Zerschneidung der Landschaft geführt. Ich bin schon erstaunt, dass man in den Planungsgrundsätzen die beiden Verkehrsträger Schiene und Strasse nicht endlich als zusammengehörig erachtet und damit eine Zerschneidung der Landschaft verhindert. Wenn man nur den öffentlichen Verkehr sieht, muss man auf Teufel komm raus eine angemessene Erschliessung eines Wohn- oder Arbeitsgebietes machen, vergisst dabei aber vielleicht, dass es auch noch eine Strasse gibt. Das ist genau das Problem bei diesem Artikel, wenn man sich einseitig auf den öffentlichen Verkehr beschränkt. Der öffentliche Verkehr ist bei Weitem nicht nur schienenengebunden; das ist mir auch klar. Der öffentliche Verkehr bedingt eben vielleicht auch eine Infrastruktur auf der Strasse, und so wäre die Strasse nur im Rahmen des Begriffs "öffentlicher Verkehr" abgehandelt. Das ist falsch. Es muss in der Raumplanung eine

AB 2012 N 121 / BO 2012 N 121

Gesamtschau geben; der öffentliche Verkehr, sei er schienen- oder strassengebunden, aber auch der private Verkehr auf der Strasse müssen explizit in einer Gesamtsicht behandelt werden.

Es geht nicht darum, Herr Kollege Vogler, die Schiene gegen die Strasse auszuspielen oder den öffentlichen Verkehr gegen den privaten Verkehr. Aber es gibt halt einige Regionen, bei denen der Wortlaut des Minderheitsantrages wahrscheinlich nicht sinnvoll ist, sondern in denen eine angemessene Erschliessung erfolgen muss. Das ist auch eine politische Wertung, die Sie jetzt endlich vornehmen müssen. Aber wenn Sie wirklich eine Gesamtplanung mit Schiene und Strasse wollen, kann letztlich nur der Antrag der Mehrheit alles abdecken. Der Antrag der Minderheit wird vielleicht dazu führen, dass man Strasseninfrastrukturen usw. bauen muss, die die Landschaft durchaus zerschneiden können.



Aus diesen Gründen bitte ich Sie wirklich, der Mehrheit zu folgen. Sie vergeben sich damit überhaupt nichts. Ich möchte noch etwas bemängeln, Herr Kollege Vogler: Das "entweder" haben Sie hineingedichtet, es steht in diesem Artikel nirgends. Ein "oder" kann auch ein "und/oder" sein, das haben wir in den Beratungen des Raumplanungsgesetzes hinlänglich diskutiert.

**von Graffenried** Alec (G, BE): Lieber Kollege Wasserfallen, haben Sie verstanden, dass kein einziges Haus in der Schweiz gebaut werden kann – ausser in den Alpen vielleicht –, wenn es nicht eine strassenmässige Erschliessung hat? Hier geht es nicht darum, ob ein Haus mit Strasse oder mit Schiene erschlossen ist. Es geht vielmehr darum, dass man ein zusätzliches Mittel für Neueinzonungen einführt, damit eben auch neue Zonen nach Möglichkeit durch den öffentlichen Verkehr erschlossen sind. Mit Strassen sind alle Bauten in der Schweiz erschlossen. Haben Sie das verstanden?

**Wasserfallen** Christian (RL, BE): Ja.

**Fässler** Daniel (CE, AI): Die Begrenzung von Siedlungen gegenüber dem Nichtbauggebiet ist das Grundziel schlechthin des im Jahr 1979 erlassenen Raumplanungsgesetzes. In Umsetzung dieses Grundziels schreibt das geltende Recht unter anderem vor, dass Wohn- und Arbeitsgebiete hinreichend durch das öffentliche Verkehrsnetz erschlossen sein sollen.

Das Beispiel der Erschliessungsvoraussetzung zeigt, wie schwierig die Aufgabe ist, ein Raumplanungsrecht zu erlassen, das den unterschiedlichen Gegebenheiten, die wir in der Schweiz vorfinden, Rechnung trägt. Das Beispiel der Erschliessung zeigt auch, dass wir in der Schweiz auch im Raumplanungsrecht nicht alles über einen Leisten schlagen dürfen. Wir haben vor allem im Mittelland und in den grossen Agglomerationen ein hervorragendes Angebot im Bereich des öffentlichen Verkehrs, wir haben aber auch schwächer und trotzdem traditionell besiedelte Gebiete, die von jeher primär auf den motorisierten Individualverkehr angewiesen sind und trotzdem eine Chance auf Wachstum haben müssen. Allein die Tatsache, dass der Bund in der Vergangenheit beim öffentlichen Verkehr gewisse Gebiete in der Schweiz zweitrangig behandelt hat und aus finanziellen Gründen auch in Zukunft nicht gleichstellen wird, darf nicht dazu führen, dass sich diese tendenziell ländlichen Gebiete nicht auch weiterentwickeln können.

Es ist daher richtig, wenn der öffentliche Verkehr nicht als ausschliessliche Erschliessungsvoraussetzung genannt wird. Herr Kollege Wasserfallen, Sie haben offenbar übersehen, dass die ständerätliche Formulierung diesem Aspekt im Sinne einer gesamtschweizerischen Optik Rechnung trägt. Der Ständerat verlangt zudem nur eine "angemessene" Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr und nicht eine "gute", wie vom Bundesrat ursprünglich angestrebt. Damit ist auch klar, dass nicht ein bestimmter Taktfahrplan vorausgesetzt wird. Das Erfordernis der Angemessenheit ist gemäss Lesart des zuständigen Departementes erfüllt, wenn ein abgeltungsberechtigtes Angebot des öffentlichen Verkehrs besteht. Die Abgeltungsberechtigung ist aktuell gegeben, sobald eine Linie von mindestens 31 Personen pro Tag benutzt wird. Es ist somit nicht zu befürchten, dass der Bund mit dem Raumplanungsgesetz etwas verlangt, das er dann bei der Bahnfinanzierung mangels genügender Frequenzen nicht unterstützt.

Aus diesen Gründen unterstützt die CVP/EVP-Fraktion die Minderheit Vogler und damit die Fassung des Ständerates.

**Grossen** Jürg (GL, BE): Wenn wir wollen, dass die Einwohnerinnen und Einwohner den öffentlichen Verkehr nutzen können, muss ein entsprechendes Netz zur Verfügung stehen. Damit die Kosten nicht ausufern, sollen neue Wohn- und Arbeitsgebiete vor allem in Zonen entstehen, die bereits gut erschlossen sind. Die Erschliessung durch den Strassenverkehr ist so oder so notwendig und gegeben. Auch der öffentliche Verkehr, Herr Wasserfallen, findet in peripheren Lagen auf der Strasse statt. Entscheidend ist jedoch die Frage, ob auch eine Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr vorliegt.

Stimmen wir mit der Mehrheit, so könnte der Eindruck entstehen, dass eine Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr nicht notwendig sei. Die Formulierung mit dem Wort "oder" lässt alles offen. Das können wir uns in der heutigen Zeit nicht mehr leisten. In ländlichen Gebieten wie in meiner Gemeinde, Frutigen, gibt es einen Ortsbus. Wir sind doch daran interessiert, dass der Ortsbus möglichst gut ausgelastet ist und dass das Netz bis in abgelegene Wohn- und Arbeitsgebiete erweitert wird. An der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr ist auch das einheimische Gewerbe interessiert. Fehlt der Anschluss, führt die Autofahrt meist in ein grösseres, weiter entferntes Einkaufszentrum, nicht ins Dorfzentrum.

Der Ständerat ist uns mit seiner Formulierung ein gutes Stück entgegengekommen. Wohn- und Arbeitsgebiete sollen "schwergewichtig an Orten geplant werden, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind". Mit dem Zusatz "schwergewichtig" wird auf Landgemeinden angemessen Rücksicht ge-



nommen.

Die starke Minderheit schlägt vor, dem Ständerat zu folgen. Im Namen der grünliberalen Fraktion bitte ich Sie, im Interesse der Umwelt und des lokalen Gewerbes der Minderheit zu folgen.

**Semadeni** Silva (S, GR): Con la sua decisione, sostenuta da una forte minoranza Vogler, il Consiglio degli Stati vuole promuovere l'urbanizzazione di terreni raggiungibili non solo in automobile, ma anche – "auch", "avec" – con i mezzi pubblici, che siano autobus, tram o treni. Perché? Lo scopo di questo articolo è l'uso parsimonioso del suolo, la lotta alla dispersione degli insediamenti e alla crescita indesiderata del traffico motorizzato. Per questo le nuove zone di costruzione devono trovarsi non solo vicino alle strade, ma possibilmente anche – "auch" – vicino alle reti del traffico pubblico. Il traffico pubblico dev'essere quindi prioritizzato soprattutto lì dove si prevedono grandi sviluppi edilizi, nelle regioni urbane. Nelle regioni di campagna o di montagna, da dove vengo io, non sarà sempre possibile agire in questo modo, perché è troppo costoso. Ciononostante, il coordinamento dell'urbanizzazione e del traffico rappresenta un elemento fondamentale dell'attività pianificatoria che non può mancare nella nuova legge. Per questo la decisione del Consiglio degli Stati, sostenuta dalla minoranza Vogler, va mantenuta.

Die Version des Nationalrates mit dem Wort "oder" – öffentliches Verkehrsnetz oder Strassennetz, Herr Wasserfallen – bedeutet hingegen, dass die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr nicht prioritär, nicht vorrangig ist. In Baugebieten gibt es immer Strassen, aber nicht immer ein Netz für den öffentlichen Verkehr. Wo aber die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr fehlt, da kommt es zu den vorhin genannten unerwünschten Folgen wie der Zunahme des Individualverkehrs oder der unkoordinierten, landschaftsfressenden Besiedlung. Die mangelnde Abstimmung zwischen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ist ja eine der Schwächen unserer heutigen Raumplanung. Wir wollen aber die

AB 2012 N 122 / BO 2012 N 122

Zersiedelung bremsen. Darum müssen in Zukunft die Bauzonen schwergewichtig dort ausgeschieden werden, wo bereits eine Erschliessung mit Strasse und öffentlichem Verkehr besteht oder geplant ist. Damit können auch die Infrastrukturkosten in Grenzen gehalten werden. Der Ständerat hat hier einen vernünftigen Kompromiss zur Berücksichtigung von Strasse und öffentlichem Verkehr gefunden.

Ich bitte Sie deswegen im Namen der SP-Fraktion, der Minderheit Vogler und dem Ständerat zu folgen.

**Killer** Hans (V, AG): Es geht bei dieser Bestimmung um die Anforderungen, welche bezüglich Erschliessung an neue Siedlungsgebiete gestellt werden. Diese Bestimmung hat eine relativ lange Geschichte, was man der Fahne ansieht.

Der Nationalrat hat in der ersten Beratung mit gutem Grund beschlossen, dass neue Siedlungsgebiete angemessen erschlossen sein müssen, und zwar – dies ist der springende Punkt in diesem wohlüberlegten Beschluss – "durch das öffentliche Verkehrs- oder Strassennetz". Nicht in jedem Fall ist ein entsprechendes Netz des öffentlichen Verkehrs vorhanden, und lange nicht in jedem Fall ist ein Netz des öffentlichen Verkehrs sinnvoll. Es ist nach wie vor in vielen Gegenden unseres Landes sinnvoll, auf den Individualverkehr zu setzen und auf den öffentlichen Verkehr zu verzichten, einfach weil der Aufwand für den öffentlichen Verkehr unverhältnismässig wäre. Es mag in vielen urbanen Gebieten sinnvoll sein, neue Siedlungen an das Vorhandensein einer Tram- oder Buslinie zu knüpfen. Aber wir dürfen doch nicht den Anschein erwecken, der öffentliche Verkehr könne mit sinnvollem Aufwand in jede Ecke unseres Siedlungsgebietes geführt werden. Das ist ein ökonomischer Unsinn und dient eigentlich niemandem, weil zu einem funktionierenden öffentlichen Verkehr eine entsprechende Fahrplandichte gehört. Es führt nicht zu einem vernünftigen Kosten-Nutzen-Verhältnis, weil dann vielfach die entsprechenden Fahrgastfrequenzen fehlen.

Mit der Version, wie sie der Ständerat beschlossen hat, wird schwergewichtig das Vorhandensein des öffentlichen Verkehrs als Grundvoraussetzung für neue Siedlungsgebiete definiert. Das setzt falsche Prioritäten. Ich bitte Sie aus Gründen der Kosten für den Betrieb von Linien des öffentlichen Verkehrs, auf diese Priorisierung zu verzichten und an der Version unseres Rates festzuhalten, indem Sie die Mehrheit unterstützen.

**Girod** Bastien (G, ZH): Worum geht es hier? Es geht um die Siedlungsentwicklung und darum, inwiefern diese auf die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr abzustimmen ist.

Ursprünglich hat der Bundesrat hier vorgeschlagen, dass bei der Siedlungsentwicklung ein guter Anschluss ans öffentliche Verkehrsnetz verlangt wird. Der Ständerat hat das etwas entschärft und hat als Bedingung eine angemessene Erschliessung durch das öffentliche Verkehrsnetz verlangt. Dann hat der Nationalrat beschlossen, dass ein Anschluss nur an die Strasse eigentlich genügen würde, also kein Anschluss an den öffentlichen Verkehr erforderlich sei. Jetzt sagt der Ständerat als Kompromiss, dass man die Entwicklung schwergewichtig



an Orten planen solle, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen seien.

Wie viel Geld geben wir jährlich für den öffentlichen Verkehr aus? 3 Milliarden Franken, und ein grosser Teil dieses Geldes fliesst nicht etwa in die Zentren, sondern fliesst vor allem in die Peripherie. Der öffentliche Verkehr in der Schweiz ist also vor allem teuer, weil der Anschluss in der Peripherie viel teurer ist. In der Grossstadt ist sogar eine teure Metro, die man unter allen Gebäuden durchbauen muss, wettbewerbsfähig. In der Grossstadt ist der öffentliche Verkehr so gut ausgelastet, dass er eigentlich fast keine Subventionen mehr braucht. Die grossen Subventionen brauchen wir, weil natürlich dann auch die abgelegenen Siedlungen an den öffentlichen Verkehr angeschlossen sein wollen.

Herr Wasserfallen, Sie können jetzt schon sagen, dass der Strassenanschluss genüge. Aber in Tat und Wahrheit – das wissen wir – werden dann lokale Politiker verlangen, dass auch ihr Quartier gut angeschlossen wird. Zunächst baut man irgendwo peripher ein Quartier, aber schlussendlich werden auch lokale FDP-Politiker verlangen, dass ihr Quartier mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossen ist. Das wird dann gemacht, und schliesslich erhöhen sich unsere Ausgaben für den öffentlichen Verkehr.

Es ist also sinnvoll, gerade auch um die Kosten für den öffentlichen Verkehr zu senken, dass wir uns bereits vorher überlegen, wo wir die Siedlungen entwickeln. Deshalb bitte ich Sie, dem Kompromissvorschlag des Ständerates zuzustimmen. Er sagt nicht etwa, dass dort, wo es keinen öffentlichen Verkehr gibt, eine Entwicklung gar nicht mehr möglich sei. Er sagt, wie es in der Fahne steht, dass "schwergewichtig an Orten geplant werden" solle, "die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind".

Ich bitte Sie deshalb, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen.

**Français** Olivier (RL, VD): Est-ce que vous êtes vraiment sincère quand vous dites que les transports publics dans les villes s'autofinancent? Vous savez qu'aujourd'hui le contribuable paie, même dans les villes, 60 centimes sur un franc investi dans les transports publics. Vous dites des mensonges! Ne dites pas que les transports publics s'autofinancent dans les villes, c'est faux! Prouvez-moi votre sincérité!

**Girod** Bastien (G, ZH): Monsieur Français, merci pour cette question. Peut-être y a-t-il eu un malentendu en raison de la langue!

Je vais essayer de le dire encore une fois en français. Le problème est que les coûts pour le trafic public dans la périphérie sont beaucoup plus élevés qu'en ville. Il est vrai qu'aujourd'hui il y a des subventions même pour la ville, mais garantir le service public dans la périphérie coûte beaucoup plus cher. Alors, si on ne se rallie pas maintenant à la décision du Conseil des Etats, il y a le danger qu'encore plus de régions périphériques veuillent avoir accès aux transports publics et que cela coûte plus cher.

**Grunder** Hans (BD, BE): Was wir hier von den Vertretern der Minderheit gehört haben, tönt zwar alles gut – auch die BDP ist für die Förderung des öffentlichen Verkehrs –, aber die Tatsache ist eben anders: Schon heute blutet die ländliche Region aus. Es werden Einschränkungen mit den sogenannten Güteklassen des öffentlichen Verkehrs gemacht. Dort wird vorgeschrieben, dass nur noch eingezont werden kann, wenn eine minimale Verkehrsfrequenz erreicht ist – diese liegt im Moment bei etwa zehn Kursen pro Tag –, und es muss eine Haltestelle in einem Umkreis von 300 Metern geben. Sonst können Sie – wenigstens im Kanton Bern wird es so praktiziert – schon heute keinen Quadratmeter mehr einzonen. Das führt zwangsläufig dazu, dass der ländliche Raum keine massvollen Entwicklungsmöglichkeiten mehr hat – das ist vorbei.

Ich habe meinem Vorredner aus Frutigen zugehört. Frutigen hat natürlich im Zentrum diese Frequenz – dort geht es –, aber sobald man etwas hinaus in das Streusiedlungsgebiet geht, kann man das vergessen.

Deshalb ist die BDP-Fraktion ganz klar der Ansicht, dass es wichtig ist, dass hier mit der Formulierung des Nationalrates und dem Wörtchen "oder" eben eine Ausdehnung bei einer Erschliessung durch das öffentliche Verkehrs- oder Strassennetz, also durch eines der beiden, möglich ist. Ich habe vorhin den Vertreter der Grünen von der Metro in der Stadt sprechen hören; es ist doch ganz logisch, dass man dort den öffentlichen Verkehr ausbaut und einsetzt, weil er dort das richtige Instrument ist. Aber man muss eben gerade durch das Wörtchen "oder" die Möglichkeit haben, im ländlichen Raum die Entwicklung nicht total abzustellen, sondern eine massvolle Entwicklung zu ermöglichen. Deshalb bin ich auch etwas erstaunt, dass das ausgerechnet aus der CVP bekämpft wird, von der Partei, die doch den ländlichen Raum vertreten will und das immer wieder betont.

Ich bitte Sie also, der Mehrheit zu folgen.



**Leuthard** Doris, Bundesrätin: Wenn ich so zuhöre, stelle ich fest: Wir sind wieder ein bisschen im Bereich von Glaubenskriegen und Grabenkämpfen "öffentlicher Verkehr und Strasse". Darum geht es nicht. Es geht um einen Planungsgrundsatz, und man muss sich immer vor Augen halten, dass gerade im ländlichen Raum der öffentliche Verkehr auf der Strasse stattfindet, wie Herr Grunder zum Beispiel zu Recht betont hat. Im ländlichen Raum haben wir das Postauto und die Busse auf der Strasse. Deshalb ist hier nicht eine generelle Bevorzugung der Schiene die Regel, sondern ein Angebot für diejenigen Personen, die auf den öffentlichen Verkehr angewiesen sind.

Auch für den Bundesrat war von Anfang an klar, dass nicht gefordert werden soll, dass überall dort, wo heute bereits Bauzonen ausgeschieden sind, künftig auch ein Angebot des öffentlichen Verkehrs bereitgestellt wird. Es geht um die neuen und künftigen Bauzonen, wo zum bestehenden oder ohnehin vorgesehenen öffentlichen Verkehr als Planungsgrundsatz vermehrt eine Tendenz unterstützt werden soll. Der Ständerat hat das mit seiner Formulierung treffend aufgefangen. Er hat insbesondere auch mit dem Wort "schwergewichtig" darauf hingewiesen, dass das nicht flächendeckend die Regel sein kann, aber überall dort, wo es Sinn macht. Das deckt sich mit den Bestrebungen des Bundesrates, den Akzent bei der Erschliessung verstärkt auf den öffentlichen Verkehr zu legen. Die Siedlungsentwicklung soll primär dort erfolgen, wo die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr bereits die entsprechende Qualität aufweist.

Es versteht sich von selbst, dass auch eine Erschliessung für den motorisierten Individualverkehr vorhanden sein muss. Es wird immer Bauzonen an Orten geben, die mit dem öffentlichen Verkehr nicht oder nur schlecht erschlossen sind. Dieser Realität kann man sich nicht verschliessen. Gleichwohl sollte im Wortlaut der Bestimmung eben deutlich gemacht werden, dass dem öffentlichen Verkehr bei der Siedlungsplanung die nötige Bedeutung beigemessen wird. Gemäss der vom Nationalrat beschlossenen Formulierung wäre diesem Planungsgrundsatz aber auch dann bereits Genüge getan, wenn die fraglichen Gebiete ausschliesslich durch das öffentliche Strassennetz erschlossen wären. Dann könnte jeglicher Anreiz entfallen, diese Gebiete auch mit dem öffentlichen Verkehr zu erschliessen. Diese reine Alterität einer angemessenen Erschliessung "durch das öffentliche Verkehrs- oder Strassennetz" erachtet der Bundesrat als problematisch. Mit einer solchen Formulierung, an der eine knappe Mehrheit Ihrer Kommission festhalten möchte, würde gerade vor dem Hintergrund, dass wir hier einen möglichst griffigen Gegenvorschlag zur Landschafts-Initiative schaffen wollen, wohl ein falscher Akzent gesetzt. Der Ständerat hat nach unserer Auffassung einen tragfähigen Kompromiss gefunden. Ich bitte Sie daher, sich auch im Sinne der Differenzbereinigung hier der Minderheit und damit dem Ständerat anzuschliessen.

**Bäumle** Martin (GL, ZH), für die Kommission: Wir sprechen über die Grundsätze der Erschliessung bei der Ausscheidung von Bauzonen. Die Geschichte dieser Bestimmung in dieser Vorlage ist die folgende: Der Bundesrat wollte in diesem Artikel eine stärkere Ausrichtung auf den öffentlichen Verkehr im Sinne des Gegenvorschlags zur Landschafts-Initiative erreichen. Dem Ständerat ging dann der Entwurf des Bundesrates zu weit, und er hat ihn etwas abgeschwächt. Im Nationalrat wurde die Diskussion auf einer eigentlich anderen Ebene geführt, wonach die Erschliessung eben nicht nur über den öffentlichen Verkehr, sondern auch über die Strasse erfolgen soll und kann, wobei auch der öffentliche Verkehr den Strassenraum gebrauchen kann. Der Ständerat hat dann versucht, einen Zwischenweg zu finden.

Die Mehrheit Ihrer Kommission hat diese Bestimmung noch einmal intensiv diskutiert. Es kam heute etwas der Eindruck auf, dass ein versteckter Krieg zwischen Schiene und Strasse geführt werden soll – dies ist aber nicht der Fall. Der Fall ist vielmehr, dass es eine unterschiedliche Einschätzung dieser Frage gibt, wenn es um urbane und ländliche oder sogar Streusiedlungsgebiete geht. Für die Kommission ist es eigentlich klar, dass in urbanen Gebieten wie bisher die Voraussetzung gelten soll, dass es eine Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr gibt und dass es natürlich schon eine Strassenerschliessung gibt. Die Mehrheit der Kommission hat hingegen Bedenken, dass mit der bisherigen Formulierung eine für ländliche Gebiete zu starke Vorschrift bezüglich des öffentlichen Verkehrs entstehen könnte, ein zu dichter Fahrplan verlangt würde, womit eine Ausscheidung von Bauzonen schwieriger oder gar nicht mehr möglich wäre. So entstünden enorme Kosten für das Gemeinwesen. Daher beantragt die Kommissionsmehrheit eine Abschwächung der Bestimmung, indem sie in ihrer Fassung erwähnt, dass auch eine allfällige Strassenerschliessung in diesem Bereich ausreichend sei. Diese Bestimmung betrifft also primär die urbanen Gebiete, die gewisse Probleme haben, die man auch kennt.

Was man aber klar festhalten muss, damit auch keine Missverständnisse aufkommen: Der Kommission ging es nicht darum, bezüglich Erschliessungsqualität die bisherigen RPG-Artikel mit der Erwähnung der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr abzuschwächen. Es ist klar nicht die Meinung, dass diese Bestimmung als Entweder-oder interpretiert werden kann. Es ist also nicht gemeint, dass die Erschliessung nur die Strasse



oder nur den öffentlichen Verkehr betreffen soll. Das würde nämlich auch den Umkehrschluss zulassen, dass nur eine Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr genügend wäre. Wir wissen aber alle, dass das in keinem Gebiet der Fall ist und dass es immer eine Strasse braucht, da dort ansonsten der öffentliche Verkehr nicht verkehren könnte.

In diesem Sinne beantragt Ihnen die Kommissionsmehrheit, an Ihrem Beschluss festzuhalten, in welchem die beiden Erschliessungsmöglichkeiten erwähnt werden. Eine Minderheit beantragt, dem Ständerat zu folgen. Die Kommission hat mit einem sehr knappen Entscheid von 13 zu 12 Stimmen beschlossen, an unserem Beschluss festzuhalten.

Ich bitte Sie im Namen der Mehrheit, an unserem Beschluss festzuhalten.

**Nordmann** Roger (S, VD), pour la commission: Après cette très longue bataille en allemand pour un alinéa, je résume l'enjeu en français. A l'article régissant les principes de l'aménagement du territoire, il s'agit de la question de la répartition spatiale des lieux d'habitation et de travail. La majorité de la commission vous propose de maintenir la version de notre conseil, à savoir qu'il faut doter les lieux d'habitation et les lieux de travail d'un réseau de transports publics ou d'un réseau routier adéquats. Cela n'est pas toujours en contradiction car, souvent, les transports publics sont sur la route.

La minorité Vogler soutient la version du Conseil des Etats. Elle prévoit qu'il faut en priorité planifier les lieux de travail et d'habitation sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics, mais sans en faire un critère absolu. Voilà quel est l'enjeu. Le vote était un peu plus serré puisque la commission s'est prononcée par 13 voix contre 12.

Je vous invite à soutenir la proposition de la majorité.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 10.019/6956)

Für den Antrag der Minderheit ... 100 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 84 Stimmen

#### *Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

#### **Art. 5**

##### *Antrag der Mehrheit*

##### *Abs. 1bis*

... bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenen Böden ausgeglichen werden.

AB 2012 N 124 / BO 2012 N 124

##### *Abs. 1ter*

... nach Artikel 3 insbesondere Absatz 2 Buchstabe a und Absatz 3 Buchstabe abis dieses Gesetzes verwendet.

##### *Abs. 1quater, 1quinquies*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### *Antrag der Minderheit I*

(Wasserfallen, Amstutz, Brunner, Killer Hans, Knecht, Leutenegger Filippo, Parmelin, Rösti, Wobmann)

##### *Abs. 1bis*

Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Das kantonale Recht gestaltet den Ausgleich so aus, dass Mehrwerte bei neu einer Bauzone zugewiesenen Böden ausgeglichen werden.

##### *Abs. 1ter*

Der Ertrag aus dem Ausgleich wird für Massnahmen nach Artikel 5 Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3 dieses Gesetzes verwendet.

##### *Abs. 1quater*

Das kantonale Recht kann von der Erhebung des Ausgleichs absehen, wenn:

a. ein Gemeinwesen ausgleichspflichtig wäre oder

b. der voraussichtliche Ertrag aus dem Ausgleich in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.

##### *Abs. 1quinquies*





Der entrichtete Ausgleich ist bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen.

*Antrag der Minderheit II*

(Killer Hans, Amstutz, Brunner, Knecht, Parmelin, Röstli, Wasserfallen, Wobmann)

*Abs. 1bis, 1ter, 1quater, 1quinquies*

Streichen

*Antrag Hausammann*

*Abs. 1bis*

... bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden und bei Umzonungen von unbebauten Industrie- oder Gewerbebezonen in Zonen zu Wohnzwecken ausgeglichen werden.

*Abs. 1ter a*

Für die Bemessung der Abgabe ist der errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, der bei einer Ein- oder Umzonung innert angemessener Frist für den Erwerb oder Bau einer selbstgenutzten landwirtschaftlichen, gewerblichen oder industriellen Ersatzliegenschaft verwendet wird.

**Art. 5**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1bis*

... classement durable de terrains en zone à bâtir.

*Al. 1ter*

... à l'article 3, en particulier l'alinéa 2 lettre a et l'alinéa 3 lettre abis.

*Al. 1quater, 1quinquies*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité I*

(Wasserfallen, Amstutz, Brunner, Killer Hans, Knecht, Leutenegger Filippo, Parmelin, Röstli, Wobmann)

*Al. 1bis*

La compensation est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné. Le droit cantonal conçoit le régime de compensation de façon à compenser les plus-values résultant du classement de terrains en zone à bâtir.

*Al. 1ter*

Le produit de la compensation est utilisé pour les mesures prévues à l'article 5 alinéa 2 ou pour d'autres mesures d'aménagement du territoire prévues à l'article 3 de la présente loi.

*Al. 1quater*

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

- a. elle serait due par une collectivité publique; ou
- b. le produit escompté de la compensation serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement.

*Al. 1quinquies*

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

*Proposition de la minorité II*

(Killer Hans, Amstutz, Brunner, Knecht, Parmelin, Röstli, Wasserfallen, Wobmann)

*Al. 1bis, 1ter, 1quater, 1quinquies*

Biffer

*Proposition Hausammann*

*Al. 1bis*

... les plus-values résultant du classement durable de terrains en zone à bâtir et du changement d'affectation de zones industrielles ou commerciales non bâties en zones résidentielles.

*Al. 1ter a*

Lors du calcul de la taxe, est déduit de l'avantage résultant de mesures d'aménagement le montant qui, lors d'une affectation ou d'un changement d'affectation, est utilisé dans un délai approprié pour l'acquisition ou la construction d'un bien-fonds agricole, commercial ou industriel à usage personnel.



**Präsident** (Walter Hansjörg, Präsident): Die Diskussion und die Abstimmungen gelten auch für Artikel 37b.

**Wasserfallen** Christian (RL, BE): Ich glaube, es ist unbestritten, dass Artikel 5 der Schicksalsartikel dieses Gesetzes ist. Eine kleine Vorbemerkung: Sie werden jetzt dann die Aussage hören, die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) würde den Antrag der Mehrheit unterstützen. Das ist richtig – nur möchte ich trotzdem einmal ausführen, dass sich die BPUK wahrscheinlich in diesem Fall etwas zu voreilig für einen Beschluss erwärmen konnte, den sie noch bitter bereuen könnte.

Die ganze Vorlage, die wir hier sehen, ist ja ein Gegenvorschlag zur Landschafts-Initiative. Die Landschafts-Initiative, die ein zwanzigjähriges Bauzonenmoratorium vorsieht, ist eigentlich schon ein regelrechtes Raubtier. Wenn wir diese Vorlage aber im Detail studieren, dann sehen wir, dass sie eigentlich die Ausführungsgesetzgebung dazu ist, die noch schärfer ist als die Landschafts-Initiative, und zwar aus einem ganz einfachen Grund. Nehmen Sie Artikel 15 Absatz 1bis: Dort ist sogar von einer Bauzonenreduktion die Rede und nicht einfach von einem Moratorium, mit dem man keine neuen Bauzonen mehr ausscheiden kann. Das ist der ganz, ganz wichtige Unterschied zwischen der Landschafts-Initiative und unserer Vorlage. Man kann also sagen: Die Landschafts-Initiative ist ein Raubtier, und das Raumplanungsgesetz ist der unmittelbare Befehl, noch härter zuzubeissen.

Der Antrag der Mehrheit und der Antrag der Minderheit I sehen auf den ersten Blick relativ ähnlich aus. Es besteht aber ein gravierender Unterschied zwischen ihnen. Beim Antrag meiner Minderheit I finden Sie das Wort "Abgabe" nicht. Das ist der grosse Unterschied zum Antrag der Mehrheit. Die Mehrwertabgabe kann nicht in einem nationalen Raumplanungsgesetz eingeführt werden. Wir brauchen keinen Sozialismus und keine Planwirtschaft im Bodenrecht; das muss ich Ihnen wirklich fest hinter die Ohren schreiben lassen. Die Mehrwertabgabe – das tönt auf dem Papier sehr gut. Aber wenn es um die Praxis geht, muss ich Ihnen folgende Fragen stellen: Wer legt die Planungsvorteile und den Planungsmehrwert fest? Wer ist dafür, dass man die ländlichen Gebiete auszont und die städtischen Gebiete einzont? Welche ländlichen Gemeinden sind bereit dazu, ihre Bauzonen zugunsten der Zentren, die gerne Häuser bauen wollen, auszonen zu lassen?

Wir haben in diesem Gesetz eine Mindestmehrwertabgabe von 20 Prozent, die für den Ausgleich der Planungsvorteile,

AB 2012 N 125 / BO 2012 N 125

der Planungsmehrwerte, zum Tragen kommt. Die Entschädigung von Auszonungen ist zu 100 Prozent zu machen. Das ist eine Balance, die niemals funktionieren und zu Milliardenschäden führen wird, die wir noch bitter bereuen könnten.

Und noch ein Letztes zur Solidarität, also zur freiwilligen Auszonung: Wir haben schon heute das Problem, dass es Juristenfutter à gogo gibt, wenn die Auszonung nur das Trottoir vor dem eigenen Haus betrifft. Ich weiss gar nicht, welche Gerichte diese Mehrwertabgabe effektiv durchsetzen wollen. Das ist eine eigentliche Boden-Planwirtschaft, die Milliardenschäden zur Folge haben kann. Ob sich die BPUK das richtig überlegt hat, wage ich zu bezweifeln.

Wenn Sie der Minderheit I zustimmen, können Sie auf all diese Mechanismen verzichten. Sie haben aber trotzdem die Möglichkeit, klar festzuhalten, was mit einem Ausgleich des Mehrwerts gemeint ist. Gemeint ist, dass man verdichtet und auch einen Ausgleich haben muss.

Ich nehme noch Artikel 37b dazu: Es geht ja nicht darum, dass man diesen Ausgleich nach den Anforderungen von Artikel 5 über Jahre hinweg verschleppen kann. Gemäss dem Antrag der Minderheit zu Artikel 37b müssen diese Massnahmen innerhalb von fünf Jahren umgesetzt sein. Wenn das nicht der Fall ist, wird es in den Kantonen, die diese Massnahmen nicht eingeführt haben, keine Einzonung vom Boden mehr geben. Das ist der wesentliche Punkt; Artikel 37b in Kombination mit dem Antrag meiner Minderheit schafft dann schon ein relativ enges Korsett.

Machen Sie aber ja nicht den Fehler, eine nationale Mehrwertabgabe einzuführen, denn eine solche wird niemals funktionieren. Übrigens hat der Bundesrat beim Gegenvorschlag zur Landschafts-Initiative ja auch auf eine Mehrwertabgabe verzichtet. Frau Bundesrätin Leuthard, ich hoffe, Sie verzichten heute auch darauf, diese Mehrwertabgabe einzuführen, obwohl Sie in der Kommission leider dahingehend argumentiert haben, dass der sogenannt einstimmige Beschluss der BPUK Sie dazu bewogen habe, die Mehrwertabgabe jetzt trotzdem einzuführen. Passen Sie auf, Frau Bundesrätin, dass Sie hier nicht die Büchse der Pandora öffnen und eine Situation schaffen, die Sie dann nicht mehr im Griff haben.

Lesen Sie noch einmal die Anträge der Minderheit I, in denen es um den Ausgleich der Mehrwerte geht, in denen es aber auch darum geht, diesen Ausgleich – ich betone, es ist ein Ausgleich, keine Abgabe! – letztlich machen zu müssen. Wie gesagt, die Kantone haben fünf Jahre Zeit, und dann müssen sie es vollzogen haben,



sonst gibt es keine Einzonung von neuem Boden mehr. Diese Differenz zum Ständerat müssen wir zwingend schaffen. Schaffen wir es nicht, heute eine Differenz aufrechtzuerhalten, dann ist die Mehrwertabgabe auf nationaler Ebene eingeführt – Punkt. Davor warne ich Sie. Wie gesagt, stellen Sie sich vor, das Land muss zugunsten der Städte auf Einzonungen verzichten. Es geht um 20 Prozent der Einzonungen; Planungsvorteile müssen abgegolten werden und zu 100 Prozent entschädigt werden. Das gibt ein Milliardendebakel, das dann vielleicht sogar noch der Steuerzahler berappen muss.  
Ich danke für die Unterstützung der Minderheit I.

**Jans** Beat (S, BS): Herr Wasserfallen, Sie haben gesagt, der Unterschied zwischen der Mehrheit und Ihrer Minderheit I sei, dass beim Antrag der Minderheit I der Begriff "Mehrwertabgabe" nicht vorkomme. Nun ist es aber so, dass dieser auch beim Antrag der Mehrheit nicht vorkommt. Oder täusche ich mich? Ich finde den Begriff "Mehrwertabgabe" dort nicht.

**Wasserfallen** Christian (RL, BE): Sehen Sie, das ist eben das Perfide am Antrag der Mehrheit. Wenn ich Ihre Fassung bzw. die Fassung der Mehrheit von Absatz 1quater ansehe, Herr Kollege Jans, dann lese ich: "Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn: a. ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre oder b. der voraussichtliche Abgabebetrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht." Wenn Sie bedenken, dass man einen Ausgleich von mindestens 20 Prozent machen muss, sehen Sie, dass es mit Absatz 1quater absolut klar definiert ist. Es geht hier – Sie sind selber Mitglied der Kommission, Herr Jans – um eine minimale Mehrwertabgabe von 20 Prozent. Sonst müssten Sie den anderen Absatz anders formulieren.

**Wobmann** Walter (V, SO): Artikel 5 Absatz 1bis fordert Ausgleichszahlungen von mindestens 20 Prozent für Planungsvorteile bei Neueinzonungen. Unser Rat hat im Rahmen seiner ersten Beratung einen solchen Ausgleichsmechanismus mit 93 zu 70 Stimmen abgelehnt. Mit guten Gründen hat er damals beschlossen, beim geltenden Recht zu bleiben, das den Kantonen die Kompetenz belässt, Grundsatz und Umfang von solchen Abgeltungen zu regeln.

Ich bitte Sie im Namen der Minderheit II (Killer Hans), an diesem Beschluss festzuhalten und Artikel 5 Absatz 1bis und Absatz 1ter zu streichen. Diese Bestimmungen sind die Grundlage für das Abschöpfen von Mehrwertabgaben, die für Entschädigungen bei Auszonungen verwendet werden sollen. Warum sollen wir in einem aufwendigen Verfahren Geld einfordern, um damit Rückstufungen zu entschädigen, falls aus heutiger Sicht zu grosse Bauzonen ausgezont werden, und dies im Wissen, dass es in absehbarer Zukunft, vielleicht schon mit dem nächsten Planungshorizont, doch wieder zusätzliches Baugebiet braucht?

Wir brauchen doch auch in Zukunft mehr Wohnraum. Wir brauchen doch trotz Verdichtung nach innen zusätzliche Siedlungsfläche. Denken Sie nur an das Wachstum der Bevölkerung durch Zuwanderung: In den letzten zwanzig Jahren waren es rund eine Million Menschen, allein im letzten Jahr waren es über 50 000. All diese Leute brauchen bekanntlich auch Wohnraum. Neueinzonungen werden es in Zukunft sehr schwer haben: Wegen des Willens, vermehrt nach innen zu verdichten, werden strenge Nachweisverfahren erforderlich sein. Wir sehen keinen Grund, jetzt in einem Kraftakt Baugebietsreduktionen vorzunehmen, welche in zehn oder fünfzehn Jahren wieder kompensiert werden müssen. Verzichten wir auf solch administrativ aufwendige Verfahren, welche keine nachhaltige Wirkung haben, und begnügen wir uns mit dem bisherigen Recht, dies im Wissen, dass Baugebietsausdehnungen auch in Zukunft zweifellos strenger beurteilt werden.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie im Namen der Minderheit II um Zustimmung zum Streichungsantrag zu den Absätzen 1bis und 1ter von Artikel 5. Entsprechend sind dann auch in Artikel 37b die Absätze 4 bis 6 zu streichen, mit denen die Kantone absolut in die Pflicht genommen werden sollen, ihre Siedlungsflächen zu reduzieren. In Artikel 5, wie er besteht und auch bestehen bleiben soll, ist genügend klar geregelt, wer dafür zuständig ist.

Ich bitte Sie um Zustimmung zur Minderheit II (Killer Hans).

**Hausammann** Markus (V, TG): Ich spreche zu meinen beiden Einzelanträgen zu Artikel 5 Absätze 1bis und 1ter a.

Niemand hier im Saal ist wohl gegen den Schutz des Kulturlandes. Das vorgeschlagene Instrument der Mehrwertabgabe in der bisherigen Fassung wird aber bei einem grossen Teil der Landwirtschaft als reine Fiskal-massnahme gegen unseren Berufsstand verstanden. Bitte betrachten Sie meine Anträge als letzten Versuch, in einer ganzheitlichen Sicht Brücken zu schlagen, damit der Kulturlandschutz nicht letztendlich aufgrund unserer Differenzen den Bach heruntergeht.

Bei Artikel 5 Absatz 1bis beantrage ich, die Fassung der Mehrheit dahingehend zu ergänzen, dass auch Mehr-



werte aus Umzonungen von unbebauten Industrie- und Gewerbebezonen in Zonen zu Wohnzwecken ausgeglichen werden. Zur Begründung: Auch bei der praktizierten Umzonung und Zweckänderung von unbebauten Industrie- und Gewerbebezonen in Zonen zu Wohnzwecken werden Mehrwerte erzielt, die dem Mehrfachen des Ausgangswertes entsprechen. Wir müssen verhindern, dass zu spekulativen Zwecken Industrie- und Gewerbeland gekauft oder gehortet wird, mit der Absicht, später durch eine Umzonung einen

**AB 2012 N 126 / BO 2012 N 126**

nichtabgabepflichtigen Mehrwert zu generieren. Eingezontes Industrie- und Gewerbeland muss für die aktive Wirtschaft zur Verfügung stehen. Die Hortung von Bauland untergräbt zudem sämtliche raumplanerischen Massnahmen und ist wo immer möglich zu verhindern. Natürlich führen oft auch planerische Massnahmen innerhalb von Wohngebieten zu einer besseren Ausnützung und damit zu Mehrwerten, ebenso die Aufzoning von bebauten Industrie- und Gewerbeliegenschaften. Da aber eine bessere Ausnützung oder eine sinnvolle Umnutzung alter Betriebsliegenschaften in aller Regel dem häuslichen Umgang mit dem Boden dient, sollte in diesen Fällen auf eine Erhebung der Mehrwertabgabe verzichtet werden.

Ich beantrage Ihnen weiter den Einschub eines neuen Absatzes 1ter a in Artikel 5, der wie folgt lautet: "Für die Bemessung der Abgabe ist der errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, der bei einer Ein- oder Umzonung innert angemessener Frist für den Erwerb oder Bau einer selbstgenutzten landwirtschaftlichen, gewerblichen oder industriellen Ersatzliegenschaft verwendet wird."

Zur Begründung: In der Praxis kommt es oft vor, dass Betriebsliegenschaften weichen müssen, weil sie Emissionen verursachen und von Wohngebieten bedrängt werden. Vielfach handelt es sich dabei, insbesondere in Gewerbe und Landwirtschaft, um kleinere Einheiten, deren raumplanerisch sinnvolle Ein- oder Umzonung keine Millionengewinne erwarten lässt. Dem gegenüber stehen aber oft Investitionen in Millionenhöhe für den Erwerb oder Neubau der entsprechenden Ersatzliegenschaft. Der von mir beantragte Absatz 1ter a soll verhindern, dass aktive – ich betone: aktive – landwirtschaftliche, gewerbliche oder industrielle Betriebe betriebsnotwendige Mittel als Mehrwertabgabe entrichten müssen. Aus dem gleichen Grund ist die Ersatzbeschaffung zur Selbstbewirtschaftung als Aufschubtatbestand bei der Grundstückgewinnsteuer anerkannt. Dies würde durch die Mehrwertabgabe unterlaufen, wenn Sie meinen Antrag ablehnen würden.

Mit der Annahme meiner Anträge bekennen Sie sich zu einer gangbaren raumplanerischen Massnahme. Ich danke Ihnen für Ihre Unterstützung.

**Flach Beat (GL, AG):** Ich wollte dieses Referat eigentlich damit beginnen, dass wir jetzt zum Filetstück kommen. Aber ich werde dieses Wort nicht mehr verwenden, sondern ich verwende gern die Bezeichnung, die Herr Wasserfallen vorhin gebraucht hat, nämlich die "eierlegende Wollmilchsau". Herr Wasserfallen, das hier, das ist sie. Sie haben sie vorhin gesucht.

Die Raumplanung in der Schweiz – darum beneidet man uns im Ausland – hat eine ganz grosse Schwäche. Sie hat zwar viele Instrumente und viele Möglichkeiten, etwas zu bewegen, Gutes zu bewegen und die Entwicklung in die richtige Richtung zu bringen, sie hat aber seit zwanzig Jahren das Hemmnis, kein Geld zu haben. Sie hat kein Geld, um etwas zu bewegen, das sie selbst eigentlich bewegen sollte oder das sie dadurch bewegt, dass sie beispielsweise, wie es hier in Artikel 5 der Fall ist, Einzonungen vornimmt. Davon profitieren etwa 4 Prozent der Bevölkerung in der Schweiz. Die anderen 96 Prozent der Bevölkerung, das Gemeinwesen, beispielsweise die Gemeinden, geben diesen 4 Prozent die Möglichkeit, z. B. auf Kulturland, das 11 Franken kostet, etwas zu bauen oder dieses Land dann später auch zu verkaufen – nicht mehr für 11 Franken, sondern z. B. für 1000 Franken.

Dieser Mehrwertausgleich ist keine Strafe. Dieser Mehrwertausgleich ist nichts anderes als eine Möglichkeit, die wir schon vor zwanzig Jahren ins Auge gefasst haben, um beispielsweise Auszonungen zu finanzieren.

Ein wichtiger Punkt hier beim Antrag der Mehrheit ist, dass – entgegen den ersten Bestrebungen – dieser Mehrwertausgleich nicht sofort anfällt, obwohl das ja möglich wäre. Wir haben in der Schweiz den Grundsatz, dass wir beispielsweise die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vornehmen. Wir fragen dort auch nicht danach, ob jemand das Geld schon bekommen hat oder nicht. Aber das ist ein wichtiger Punkt. In diesem Bereich ist man auch den Gegnern einer Mehrwertabschöpfung deutlich entgegengekommen.

Weiter hat die Mehrheit hier, bei Absatz 1bis, den Begriff der "dauerhaft einer Bauzone zugewiesenen Böden" eingeführt. Auch das ist meines Erachtens ein wichtiger Punkt, den die Grünliberalen unterstützen. Denn nicht jeder Entzug von Kulturland zur ordentlichen Nutzung ist dauerhaft. Denken Sie beispielsweise an eine Kiesgrube, die in zwanzig oder dreissig Jahren wieder renaturiert wird. Da passiert, raumplanerisch gesehen, von den Auswirkungen auf das Landschaftsbild her etwas ganz anderes, als wenn Sie eine neue Tankstelle mit Tankstellenshop auf der grünen Wiese planen. Ich bitte Sie daher, hier bei Artikel 5, der wirklich wichtig ist,



der "eierlegenden Wollmilchsau" zuzustimmen.

Die Minderheit I (Wasserfallen) fördert eigentlich genau die Hortung des Baulandes, die wir nicht mehr wollen. Sie macht eigentlich nichts anderes als das weiterführen, was jetzt zwanzig Jahre lang dazu geführt hat, dass wir zersiedeln. Herr Wasserfallen hat ausgeführt, es könne ja nicht sein, dass Gemeinden nicht mehr einzonen dürften, die Städte dann aber einzonen könnten. Sie können das in der Gemeinde weiterhin machen, wenn Sie den Planungshorizont einhalten und wenn die Leute auch bereit sind, vom Planungsmehrwert, den sie geschenkt bekommen, einen kleinen Teil abzugeben.

Der Antrag der Minderheit II (Killer Hans) geht zurück auf die Achtzigerjahre, atmet den Geist des dezentralen Zentralismus. An dem sind wir gescheitert. Ich glaube, wir müssen jetzt wirklich einen Schritt weiter gehen.

Ich spreche gleich noch zum Einzelantrag Hausammann. Herr Hausammann stellt den Antrag, nicht nur dauerhaft einer Bauzone zugewiesene Böden, sondern auch Umzonungen von bereits der Bauzone zugewiesenen Böden der Mehrwertabschöpfung zu unterstellen. Ich würde das begrüßen, wenn es nicht ein völliger Paradigmenwechsel wäre. Wir sprechen hier von Bauzonen und Nichtbauzonen. Bei diesem Antrag geht es um Bauzonen, die bereits einer rechtmässigen Bebauung zugewiesen sind. Wir können hier keinen Unterschied zu Gewerbe- oder Industriezonen machen. Das Gewerbe gehört übrigens nicht in die Landwirtschaftszone, sondern in eine Gewerbezone.

Ich bitte Sie daher, auch den Einzelantrag abzulehnen und hier der Mehrheit zu folgen.

**Fässler Daniel (CE, AI):** Das bisherige Raumplanungsgesetz sieht vor, dass erhebliche Vor- und Nachteile, die durch raumplanerische Massnahmen entstehen, angemessen auszugleichen sind. Wir haben heute über einen Vorschlag zu befinden, mit dem die Kantone zur Konkretisierung dieser Vorgabe und als Antwort auf die Landschafts-Initiative zur Einführung einer Mehrwertabschöpfung verpflichtet werden.

Die CVP-Fraktion war bei der ersten Beratung des Mehrwertausgleichs gespalten, heute sieht dies etwas anders aus. Dies hat im Wesentlichen damit zu tun, dass erstens der Mehrwertausgleich auf Fälle beschränkt wird, bei denen Boden neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesen wird, d. h., dass eben auf eine Mehrwertabschöpfung bei Um- oder Aufzonungen verzichtet wird. Dies wird jetzt mit dem Einzelantrag Hausammann zumindest selektiv gefordert. Wichtig ist zweitens, dass der Mehrwertausgleich auf einen Mindestsatz von 20 Prozent reduziert wurde, drittens, dass der bezahlte Mehrwertausgleich bei einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer anzurechnen ist, und viertens, dass die Kompetenz zur konkreten Ausgestaltung des Mehrwertausgleichs bei den Kantonen belassen wird. Dieser letzte Aspekt ist nicht zu unterschätzen.

Einige Bemerkungen dazu: Es ist Sache der Kantone, den Begriff der Veräusserung, die zur Fälligkeit des Mehrwertausgleichs führen soll, zu konkretisieren. Nicht jede Eigentumsänderung, nicht jede Handänderung soll zwingend als Veräusserung gelten. Die Kantone sollen zudem die Möglichkeit haben, gleich wie bei der Grundstückgewinnsteuer oder bei der Handänderungssteuer, Steueraufschubtatbestände zu definieren. Dabei ist beispielsweise an

#### AB 2012 N 127 / BO 2012 N 127

unentgeltliche Handänderungen zu denken wie den Erbgang, den Erbvorbezug oder die Schenkung, an eine güterrechtliche Auseinandersetzung unter Ehegatten, an Landumlegungen, beispielsweise zum Zwecke der Güterzusammenlegung, der Quartierplanung oder der Grenzbereinigung, aber es ist auch an den Tatbestand der Ersatzbeschaffung eines dem gleichen Zonenzweck dienenden Grundstücks zu denken. Die Kantone sollen schliesslich auch die Möglichkeit haben, den Begriff der Überbauung zu konkretisieren, die ja ebenfalls zur Fälligkeit des Mehrwertausgleichs führen soll. So ist es meines Erachtens beispielsweise gleich wie bei der Grundstückgewinnsteuer möglich, die Überbauung eines neueingezonten Grundstückes durch den Eigentümer als Steueraufschubtatbestand zu qualifizieren, wenn die Baute ausschliesslich der Selbstnutzung zugeführt wird.

Als Landammann eines Kantons, dessen Grosser Rat die Abschöpfung eines planerischen Mehrwertes auf kantonaler Ebene klar abgelehnt hat, bin ich nicht begeistert, wenn der Mehrwertausgleich nun gesamtschweizerisch vorgeschrieben wird. Aber ich wehre mich, zusammen mit der CVP/EVP-Fraktion nicht dagegen, weil der Mehrwertausgleich eine angemessene Antwort auf die Landschafts-Initiative ist, massvoll ausgestaltet wird und wenigstens in der Umsetzung die sich aus der föderalen Struktur unseres Landes ergebende Kompetenzordnung beachtet.

Die CVP/EVP-Fraktion unterstützt die Kommissionsmehrheit und lehnt somit sowohl die Anträge der Minderheiten I (Wasserfallen) und II (Killer Hans) als auch die beiden zu Artikel 5 eingereichten Einzelanträge Hausammann ab. Folgerichtig wird auch bei Artikel 37b Absätze 4 bis 6 die Kommissionsmehrheit und damit die ständerätliche Fassung unterstützt bzw. der Minderheitsantrag Killer Hans abgelehnt.



**Grunder** Hans (BD, BE): Die BDP-Fraktion, Sie wissen es, hat sich in der Erstberatung schwergetan mit dem Vorschlag, der damals auf dem Tisch lag. Wir sind aber zur Einsicht gekommen, dass die heutige Fassung der Mehrheit, wie sie auch der Ständerat formuliert hat, machbar ist.

Sie wissen es: Die Landschafts-Initiative verlangt ein Moratorium, das heisst, man könnte in den nächsten zwanzig Jahren keinen Quadratmeter mehr einzonen. Das würde gerade die Kantone, die ihre Hausaufgaben gemacht haben und die den Planungshorizont von 15 Jahren ernst genommen haben, massiv benachteiligen. Im Gegensatz dazu würden Kantone wie der Kanton Wallis, der eine sehr grosse Bauzonenreserve hat, ungeschoren davonkommen. Wir haben uns hier mit einem Gegenvorschlag zu dieser Initiative zu befassen, und ich möchte Sie daran erinnern: Am 11. März stimmen wir über die Zweitwohnungs-Initiative ab; es ist noch unklar, wie das Resultat ausfallen wird. Die Initiative ist gefährlich. Deshalb brauchen wir einen absolut griffigen Gegenvorschlag, und deshalb ist Artikel 5, wie er jetzt vorliegt, von zentraler Bedeutung. Wir bitten Sie deshalb, diesem Artikel, wie ihn die Mehrheit vorschlägt, zuzustimmen.

Es ist mir noch wichtig hervorzuheben – es ist bis jetzt nicht gesagt worden –, dass vorübergehende Einzonungen für Kiesabbau usw. ausgenommen sind. Diese Ergänzung hat die nationalrätliche Kommission eingebaut; und so, denke ich, ist dieser Artikel ein massgeschneiderter Entwurf im Sinne der Initianten, die, so hoffe ich, ihre Initiative somit zurückziehen können. Und es ist jetzt auch so, dass der Artikel verfassungskonform ist, dass also die Kantone und die Gemeinden diese Mehrwertabschöpfung vollziehen können, dass das nicht übergeordnet geschieht und absolut zweckgebunden gemacht wird.

Ich bin etwas erstaunt, dass die SVP ja gar keine Mehrwertabschöpfung will. Und da komme ich noch zu diesen Anträgen Hausammann: Der erste Antrag geht noch weiter. Er will ja, dass es auch bei Ein- oder Umzonungen zu einer Abschöpfung kommt. Wir sollten, denke ich, nicht so weit gehen. Das würde dann auch wieder ein Ungleichgewicht geben. So wäre zum Beispiel die Wohnzone ja dann ausgenommen, dort gibt es aber auch Einzonungen. Es ist, denke ich, auch sehr schwierig, das umzusetzen; und die Handhabung ist mit sehr viel Bürokratie verbunden. Für den zweiten Antrag hätten wir eine gewisse Sympathie, wenn er so formuliert worden wäre, dass er nur die Landwirtschaft betreffen würde und nicht auch noch die Industrie und das Gewerbe. Auch dort ist die Abgrenzung praktisch nicht zu vollziehen.

Aus diesen Gründen lehnen wir auch diese zwei Einzelanträge ab.

**Wasserfallen** Christian (RL, BE): Herr Grunder, Sie haben ja vorhin bei Artikel 3 betont, dass Sie die ländlichen Gebiete nicht aus den Augen verlieren wollen. Wenn Sie jetzt aber eine Mehrwertabgabe einführen würden, wäre es so, dass die ländlichen Gebiete zugunsten der Städte auf ihre Bauzonen verzichten müssten – Sie sehen ja genau, wie die Baulandreserven verteilt sind. Welche Gemeinden sind bereit, ihre Baulandreserven zugunsten der Städte herunterzufahren? Können Sie mir solche Gemeinden nennen?

**Grunder** Hans (BD, BE): Lieber Kollege, ich verstehe Ihre Frage nicht ganz. Es geht hier bei Artikel 5 ja nicht um Auszonungen, sondern um Mehrwertabschöpfungen bei Neueinzonungen. Ich verstehe Ihre Frage nicht, bzw. diese Frage stellt sich von mir aus gesehen nicht. Wir kommen dann noch zum Artikel, bei dem diese Frage möglicherweise berechtigt ist, aber hier ist sie unberechtigt.

**Amstutz** Adrian (V, BE): Herr Grunder, ich muss noch nachhaken. Das Bauland ist ja begrenzt. Man kann es nicht vermehren, und irgendwoher müssen Sie dann ja die Baulandflächen nehmen. Wo wollen Sie die finden, wenn nicht in den ländlichen Gemeinden?

**Grunder** Hans (BD, BE): Auch diese Frage verstehe ich nicht ganz. Grundsätzlich haben wir in diesem Gesetz doch festgelegt, dass über einen Planungshorizont von 15 Jahren nach wie vor eingezont werden darf. Sie können also den Bedarf für einen Planungshorizont von 15 Jahren einzonen, gerade auch im ländlichen Raum. Dort ist ja im Vergleich mit den Städten noch Land vorhanden. Es tut mir leid: Ihre Frage gehört nicht zu diesem Artikel.

**Wyss** Ursula (S, BE): Es ist so: Die Mehrwertabgabe in Artikel 5 ist das Kernstück und entscheidet über Sein oder Nichtsein des Gegenvorschlags zur Landschafts-Initiative. Die Landschafts-Initiative, das wissen wir, findet in der breiten Bevölkerung grosse Unterstützung. Vielen Leuten ist die Zersiedelung unserer Landschaft im wahrsten Sinn des Wortes ein Dorn im Auge. Die Bauzonen sind vielerorts zu gross, und sie sind auch noch am falschen Ort. Hier erwartet die Bevölkerung zu Recht eine Korrektur. Damit Auszonungen aber auch finanziert werden können, brauchen wir auf der anderen Seite – bei den Planungsgewinnern – eine Kompensation. Ansonsten ist es illusorisch zu glauben, dass wir je angemessene Bauzonen finden können. Die SP-Fraktion unterstützt darum die Mehrheit der Kommission. Es wurde bereits gesagt: Unser Rat hat ja



im ersten Durchgang diese Mehrwertabschöpfung abgelehnt, und jetzt liegt uns der Kompromissvorschlag der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz vor. Herr Wasserfallen, ich glaube, Ihr Urteil, dass hier von den kantonalen Baudirektoren voreilig entschieden wurde, ist doch etwas überheblich. Die Baudirektoren haben einstimmig entschieden. Dieser Vorschlag, der dann vom Ständerat aufgenommen wurde, basiert also auf einem einstimmigen Entscheid der kantonalen Baudirektoren, und wir sind jetzt doch seit einigen Jahren dabei, uns zu diesem Thema Gedanken zu machen. Dass Sie jetzt kommen und sagen, die kantonalen Baudirektoren hätten da voreilig entschieden, halte ich für ziemlich abwegig.

Es ist ein Kompromiss, der einen tiefen Ansatz von 20 Prozent vorsieht. Der Ständerat wollte ursprünglich 25 Prozent. Die SP könnte sich zusammen mit den Umweltorganisationen und den Initianten durchaus auch 30 Prozent vorstellen. Wir würden das für angemessen halten.

**AB 2012 N 128 / BO 2012 N 128**

Jetzt haben wir erstens diesen Kompromiss der Kantone mit 20 Prozent, und zweitens sind wir im Differenzbereinungsverfahren, darum lehnen wir sowohl den Antrag der Minderheit II wie auch jenen der Minderheit I ab. Wir unterstützen aber die Einzelanträge Hausammann, weil wir den Eindruck haben, dass sie aus der Gesamtsicht zwar nur Details regeln, diese aus der Sicht der betroffenen Gewerbetreibenden aber bedeutend sein können. Diese Differenzen können auch in der Einigungskonferenz noch bereinigt werden. Wir haben aber auch zur Kenntnis genommen, Herr Hausammann, dass Sie gleichzeitig für die Unterstützung des Ständerates und der Minderheit der UREK-NR bei Artikel 15 plädieren. Wir sind sehr froh darum, dass Sie und Ihre Kollegen dann dort Gegenrecht halten, weil die zwei Artikel doch eng miteinander verknüpft sind.

**Wasserfallen** Christian (RL, BE): Frau Wyss, Sie haben mich kritisiert, Sie sagten, ich hätte ausgeführt, die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz hätte sich voreilig entschlossen. Sind Sie sich bewusst, dass am 1. November 2010 die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz ausgeführt hat, dass sie gegen eine verpflichtende Mehrwertabgabe ist, weil es unter anderem erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gebe? Sind Sie sich dessen bewusst?

**Wyss** Ursula (S, BE): Besten Dank, Herr Wasserfallen. Sie zitieren zu Recht nicht nur den Entscheid, sondern auch das Datum. Seither ist bereits mehr als ein Jahr vergangen. Innerhalb eines Jahres können die kantonalen Baudirektoren doch einiges erarbeiten. Die Frage der Verfassungskonformität wurde nicht nur bei den kantonalen Baudirektoren, sondern auch in der Kommission geklärt: Wir haben hier kein Problem mit der Verfassungsmässigkeit mehr, das wissen Sie selber. Es sind Studien dazu erstellt worden, die Kommission hat das zur Kenntnis genommen.

Ich möchte daran erinnern, dass die kantonalen Baudirektoren den Kompromissvorschlag, wie er jetzt bei Artikel 5 vorliegt, an ihrer Jahreskonferenz 2011 einstimmig angenommen haben – das muss zuerst einmal passieren! –, dass der Ständerat diesen Vorschlag dann aufgenommen und mit einer sehr grossen Mehrheit unterstützt hat. Darum hoffe ich, dass in der zweiten Lesung jetzt auch wir dazu stehen.

**Badran** Jacqueline (S, ZH): "Stunde der Ernsthafteigkeit in der Raumplanung", so titelte gestern die "NZZ" ihren Artikel zur vorliegenden Teilrevision des Raumplanungsgesetzes. Für die Übergangsbestimmungen in Artikel 37b trifft dies besonders zu, denn hier werden dem Bund endlich Sanktionsmöglichkeiten in die Hand gegeben: Wenn die Kantone innert fünf Jahren die Abschöpfung des Planungsmehrwerts nach Artikel 5 nicht umgesetzt haben, dürfen keine neuen Bauzonen ausgeschieden werden. So ist die bekannte Verschleppungstaktik vieler Kantone nicht mehr möglich.

Als Vertreterin einer grossen Stadt habe ich jahrelang für die Umsetzung des früheren Artikels 5 RPG durch den Kanton gekämpft. In meiner Gemeinde verschaffen wir einigen wenigen Immobilieneigentümerinnen jährlich mindestens 100 Millionen Franken an Planungsgewinnen – es sind Planungsgewinne, notabene, Herr Wasserfallen, ohne Leistung. Das sollte Ihnen, die Sie sich in Ihrem vorherigen Votum gerade von der Leistungsgesellschaft verabschiedet haben, Ihnen als Freisinnigem doch sehr zu denken geben. Diesen Planungsgewinnen stehen mindestens ebenso viele Kosten für Erschliessung und Infrastruktur gegenüber, die, wie es die SVP ausdrücken würde, den Steuerzahler belasten. Oder wie wir es sagen würden: "Die Gewinne privat und die Kosten dem Staat." Nicht erwähnt bleiben hierbei die Folgekosten für den Unterhalt dieser Infrastrukturen.

Damit spreche ich auch einen für die SP schwer zu schluckenden Wermutstropfen in dieser Vorlage an, dass man nämlich bei Aufzonungen keine Planungsmehrwerte abschöpfen muss, was den urbanen Zentren, den Städten und Agglomerationen – gerade dort, wo man verdichtet bauen muss und riesige Kosten für den Staat anfallen –, viel mehr nützen würde. Wenigstens haben wir aber die Sanktionsmöglichkeiten. Die Kantone



müssen also wenigstens den sehr abgespeckten Artikel 5 umsetzen, was für eine sinnvolle Raumplanung zwingend ist und deshalb auch die Voraussetzung für den Rückzug der Landschafts-Initiative.

Die SP-Fraktion empfiehlt Ihnen deshalb klar, auch Artikel 37b in der Fassung der Mehrheit zu unterstützen – dies ganz im Sinne der "Ernsthaftigkeit in der Raumplanung".

**Präsident** (Walter Hansjörg, Präsident): Die FDP-Liberale Fraktion hat mitgeteilt, dass sie den Antrag der Minderheit II unterstützen wird.

**von Graffenried Alec** (G, BE): Die Bauzonen in der Schweiz sind zu gross und befinden sich oft an den falschen Lagen, daran konnte das Raumplanungsgesetz bisher nichts ändern. Die Landschafts-Initiative will die Bauzonen plafonieren. Mit dem Gegenvorschlag sollen die zu grossen Bauzonen reduziert werden, und zwar dort, wo sie eben zu gross sind. Dafür muss aber das raumplanerische Instrumentarium ergänzt werden. Das Mittel dafür heisst Mehrwert- und Minderwertausgleich. Der Mehrwertausgleich soll mindestens 20 Prozent betragen und zweckgebunden für raumplanerische Zwecke eingesetzt werden, unter anderem für den Minderwertausgleich. Das heisst, dass damit eben die Auszonungen finanziert werden sollen.

Das ist nichts Neues: Bereits das RPG von 1976 hatte diese Abschöpfung vorgesehen. Leider scheiterte dieses Gesetz dann in der Volksabstimmung im Juni 1976 mit 51 zu 49 Prozent. 35 Jahre später müssen wir uns eingestehen, dass das RPG von 1980, also die Vorlage, die dann angenommen worden ist, unvollkommen ist. Es gibt uns zwar ein wunderbares Instrumentarium in die Hand, aber ohne wirtschaftlichen Ausgleich für planerische Mehr- und Minderwerte ist es zahn- und wirkungslos. Unser Raumplanungsgesetz ist ein dreissig-jähriges Gesetz. Es sieht schön aus, es ist sympathisch, aber leider politisch nicht ganz ausgereift – und darin gleicht es unserem Kollegen Wasserfallen.

Die Minderheiten schlagen die Mittel vor, die wir seit dreissig Jahren haben und von denen wir wissen, dass sie eben nicht funktionieren. Diese Politik hat zu der schleichenden Zersiedelung und zu der schleichenden Zerstörung der Landschaft geführt, die wir beklagen. Wir unterstützen daher den Beschluss des Ständerates und der kantonalen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz und danken dem Ständerat, dass er uns diese Brücke gebaut hat.

Die vom Ständerat vorgeschlagene Regelung ist eine Rahmengesetzgebung; sie entspricht damit dem Charakter des Raumplanungsgesetzes. Wir haben im Vorfeld diskutiert, wie sich das neue Recht zu den bestehenden kantonalen Regelungen verhält, zum Beispiel zur Regelung der Grundstückgewinnsteuer. Die Kantone bleiben frei; sie können wählen, mit welchen Instrumenten sie die Mehrwertabschöpfung dann umsetzen wollen. Durch das Bundesrecht wird nicht eine neue Mehrwertabgabe sui generis geschaffen, sondern die Kantone müssen diese Mehrwertabgabe gesetzlich umsetzen. Sie können dafür ein neues Gesetz einführen; sie können das über Verträge machen, wie das bisher in vielen Kantonen und in vielen Gemeinden bereits der Fall ist. Sie können natürlich auch die Grundstückgewinnsteuer entsprechend ausbilden. Dafür, dass die Umsetzung in den Kantonen aber in guter Weise erfolgt, sind nicht wir, sondern die Kantone verantwortlich. Die bundesrechtlichen Vorgaben sind einzig ein Mindestsatz von 20 Prozent, die Zweckbindung und die Bedingung, dass die Abgabe erst bei Veräusserung und Überbauung fällig wird.

Wir bitten Sie daher, diese ausgereifte Regelung des Ständerates zu übernehmen, der Mehrheit zu folgen und die beiden Minderheitsanträge abzulehnen.

Zu den Einzelanträgen Hausammann, die wir erst kurzfristig zur Kenntnis nehmen konnten: Wir unterstützen den Antrag Hausammann zu Artikel 5 Absatz 1bis, zumindest zuhanden des Ständerates und einer allfälligen Differenzbereinigung. Das soll aus unserer Sicht noch einmal geprüft werden, weil es eine weitere Differenzierung der Regelung erlaubt. Wir

AB 2012 N 129 / BO 2012 N 129

unterstützen hingegen den Antrag Hausammann zu Artikel 5 Absatz 1ter a nicht, weil hier nicht nur die Landwirtschaftsbetriebe, sondern auch die Industrie- und Gewerbebetriebe betroffen sind. Eine reduzierte Vorlage, nur für Landwirtschaftsbetriebe, könnten wir auch in diesem Fall unterstützen. In der Form, wie uns der Antrag Hausammann zu Absatz 1ter a aber jetzt vorliegt, können wir ihn nicht unterstützen.

**Leuthard Doris**, Bundesrätin: Wir wissen, dass heute 17 bis 24 Prozent der Bauzonen nicht überbaut sind. Wir wissen aber auch, dass die Situation sehr unterschiedlich ist. Es gibt Kantone, die sehr sorgfältig eingezont haben; wir wissen aber auch, dass die Bauzonen in gewissen Kantonen stark überdimensioniert sind oder dass die noch nicht überbauten Flächen schlichtweg am falschen Ort liegen.

Es ist deshalb richtig, dass man den Kantonen und Gemeinden Instrumente in die Hand gibt, damit sie allfällige Neugruppierungen der Bauzonen finanzieren können. Heute ist das in sehr vielen Kantonen ganz schwierig,





weil man den Bedarf für 15 Jahre abklären muss und dann Bauzonen, die darüber hinausgehen, auszonieren muss und dafür das Geld fehlt. Mit dieser Lösung hier schaffen wir für die Kantone für die Zukunft den Vorteil, dass flächendeckend überall finanzielle Mittel generiert werden können.

Der heutige Artikel 5 kennt im Grundsatz das Instrument der Mehrwertabschöpfung bereits, auch wenn es in Artikel 5 nicht wörtlich steht. Es steht aber heute in Artikel 5 auch nichts von einer materiellen Enteignung. Wir haben heute im Bundesrecht lediglich den Grundsatz, dass planerische Vor- und Nachteile durch die Kantone angemessen ausgeglichen werden können. Die meisten Kantone haben selbstverständlich das Instrument der Enteignung bei der Abgeltung von Nachteilen im Detail angewendet, aber das Instrument der Mehrwertabschöpfung kennen bis anhin nur wenige Kantone.

Der Bundesrat hat diese Lösung, wie Sie wissen, bereits in der Vernehmlassung einlässlich dargelegt. Damals stiess das Ganze auf erheblichen Widerstand, auch bei den Kantonen, weil sie sagen: Wir führen das ein, wir möchten keine Bundesvorgabe. Seither aber hat sich sehr vieles ereignet, und ich glaube, es ist der Vorteil auch dieser parlamentarischen Debatte, dass man im Laufe der Zeit immer mehr auch zu einem griffigen Ansatz kommt, wie das in Respektierung des Föderalismus zu lösen ist.

Es wurde von mehreren Nationalrätinnen und Nationalräten darauf hingewiesen, dass wir bald auch über die Zweitwohnungs-Initiative abstimmen. Wer nahe an der Bevölkerung ist, nimmt schon zur Kenntnis, dass die Sorge über die Landschaft weit verbreitet ist und dass ein gewisses Misstrauen vorhanden ist, dass die Kantone da und dort bisher zu grosszügig waren und bei ihren Planungsentscheidungen zu wenig haushälterisch agiert haben. Ich bin der Ansicht, dass genau mit diesem neuen Instrument, wie bei der letzten RFG-Revision, diesem Anliegen Rechnung getragen wird, ohne dass gleich übertrieben wird, wie das nach Auffassung des Bundesrates eben bei der Landschafts-Initiative mit dem zwanzigjährigen Baustopp der Fall wäre.

Deshalb, immer vor diesem Hintergrund, glaube ich, muss man sich die heutige Situation, und das heisst die Situation mit den überdimensionierten Bauzonen, vor Augen halten. Es ist nichts als gerecht, wenn ein Grundeigentümer, der ohne sein Zutun mit einem Planungsentscheid des Gemeinwesens über Nacht zum Millionär wird, zumindest einen Teil dieses Mehrwertes der Allgemeinheit zurückgibt. Das ist ein Gebot der Fairness, und es ist auch ein Gebot, das der Tatsache entspricht, dass planerische Entscheide dem Grundeigentümer keine Leistungen abverlangen. Mit diesem Geld können sogenannte Planungsverlierer entschädigt werden. Es scheint dem Bundesrat, dass es für einen wirklich griffigen Gegenvorschlag zur Landschafts-Initiative etwas mehr braucht als das, was heute in Artikel 5 Absatz 1 vorgesehen ist. Die vom Ständerat im Rahmen der Differenzbereinigung beschlossene Regelung erachten wir daher als sehr gute Grundlage, um eine Einigung erzielen zu können, dies umso mehr, als gerade die Kantone selber in ihren Diskussionen einstimmig im Rahmen der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz zum Schluss gekommen sind, diesen Vorschlag zu unterbreiten. Es ist doch auch zu berücksichtigen, dass die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz einstimmig hinter dieser bundesrechtlichen Vorgabe zur Abschöpfung von Planungsvorteilen steht.

Die Regelung belässt den Kantonen die nötigen Freiheiten bezüglich der konkreten Umsetzung dieser bundesrechtlichen Mindestvorgabe. So sollen sie insbesondere bei der Wahl des Instrumentes zur Abschöpfung der Planungsvorteile frei sein, also: Mehrwertabgabe, entsprechend ausgestaltete Grundstückgewinnsteuer oder Abschöpfung mittels verwaltungsrechtlicher Verträge. Das bleibt im Warenkorb zugunsten der Kantone, und es ist auch sinnvoll, dass man das adäquate Mittel auf Kantonesebene situationsbezogen legiferieren kann. Die Planungsvorteile – und das scheint mir auch wichtig zu sein, das gab auch in der Kommission gute Diskussionen – sollen erst dann abgeschöpft werden, wenn der Mehrwert auch tatsächlich realisiert ist, d. h. bei der Veräusserung oder bei der Überbauung des Grundstücks. Mit anderen Worten: Man soll die Abgabe erst dann bezahlen müssen, wenn man das Geld auch wirklich in der Tasche hat.

Die Diskussion in Ihrer Kommission hat auch gezeigt, dass ein gewisses Bedürfnis besteht, die Erhebung der Abgabe in gewissen Fällen aufzuschieben. Wir kennen das bei der Grundstückgewinnsteuer bereits. Die Kantone können daher eine analoge Regelung treffen, wie wir sie bereits im Grundstückgewinnsteuer-Recht via Artikel 12 Absatz 3 des Steuerharmonisierungsgesetzes kennen. Ein Aufschub der Abgabenerhebung könnte etwa bei einem Eigentumswechsel durch Erbgang, Erbvorbezug oder Schenkung, bei einem Eigentumswechsel unter Ehegatten im Zusammenhang mit dem Güterrecht oder generell bei Eigentumswechseln unter Ehegatten, eingetragenen Partnern, Nachkommen und Stiefkindern sinnvoll sein. Auch das schwächt die Befürchtungen ab, welche ich von der rechten Seite höre, indem mit dem Instrument des Steueraufschubs auch der Zeitpunkt der Fälligkeit einer Abschöpfung des Planungsvorteils vom Kanton geregelt werden kann. Diese Tatbestände werden durch das kantonale Recht geregelt. Denkbar wäre auch, dass wir auf Verordnungsstufe noch gewisse Verdeutlichungen anfügen.

Ich begrüsse es ausdrücklich auch, dass die Mehrheit Ihrer Kommission eine kleine Ergänzung in Absatz 1bis mit der Präzisierung durch das Wort "dauerhaft" angeregt und beschlossen hat. Es ist richtig, dass es immer



wieder nur vorübergehend ausgeschiedene Zonen gibt. Es wurde von Herrn Killer auf die Kiesabbaugebiete hingewiesen, die ja zu gegebener Zeit wieder renaturiert werden müssen. Deshalb sind das Tatbestände, die selbstverständlich keine Planungsmehrwerte auslösen, und ich glaube, diese Präzisierung dient daher der Rechtssicherheit.

Die Kommissionsmehrheit hat also analog zum Ständerat ein Konzept gewählt, das dieses Instrumentarium bezüglich der Vorteile, die ein Planungsentscheid ergeben kann, verfeinert. Es ist zum ersten Mal eine bundesrechtliche Vorgabe, aber sie überlässt den Kantonen viel Spielraum dazu, ob, wie und wann sie von diesen Instrumenten Gebrauch machen werden.

Den Antrag der Minderheit I, Herr Wasserfallen, erachten wir nach wie vor als problematisch. In Absatz 1bis wird über die Höhe der Abgabe, mit welcher der Ausgleich bewirkt werden soll, nichts ausgesagt. Wenn sich schon die betroffenen Kantone auf einen Minimalabgabesatz einigen konnten, sollte daran nun nichts mehr geändert werden. Die Bestimmung knüpft auch unmittelbar an Absatz 1 an, der die Kantone verpflichtet, einen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile vorzusehen. Der Begriff der Fälligkeit, wie Sie ihn verwenden, macht nach unserer Beurteilung zudem nur dann Sinn, wenn er einfach an das in Absatz 1 vorgesehene Ausgleichssystem anknüpft. Fällig werden aber Abgaben, nicht irgendwelche Ausgleichssysteme. Ihr Absatz 1bis scheint uns daher schon gesetzgebungstechnisch ziemlich

**AB 2012 N 130 / BO 2012 N 130**

verunglückt. Der Begriff "Abgabe" kann aber auch in den anderen Absätzen nicht einfach durch den Begriff "Ausgleich" ersetzt werden. Der Ausgleich als solcher wirft ja bekanntlich noch keinen Ertrag ab, der Ausgleich kann auch nicht erhoben werden, und der Ausgleich kann auch nicht entrichtet werden.

Wir bitten Sie daher, den Antrag der Minderheit I abzulehnen.

Zu den Einzelanträgen Hausammann: Herr Hausammann, ich kann mich hier einzelnen Votanten anschliessen, was Ihren Antrag zu Absatz 1bis betrifft. Es wurde in der Kommission einlässlich diskutiert, ob auch Umzonungen erfasst werden und Gegenstand einer Bundesvorgabe darstellen sollten. Man ist zum Schluss gekommen – und ich schliesse mich dem an –, dass sich die Mindestregelung auf Bundesebene auf die Neueinzonungen beschränken sollte. Das schliesst nicht aus, dass ein Kanton, wenn er das Gefühl hat, dass Umzonungen bei ihm zahlenmässig häufiger oder ein grösseres Problem bezüglich der Struktur der Bauzonen seien, diese Tatbestände auf kantonaler Ebene auch mit der Mehrwertabschöpfung erfasst. Das möchten wir der kantonalen Kompetenz überlassen.

Bei Ihrem Antrag zu Absatz 1ter a handelt es sich im Wesentlichen um Tatbestände der Aufschiebung der Abgabenerhebung. Wir hatten in der Kommission einen Antrag Bourgeois in ähnlicher Richtung, der dann zurückgezogen wurde, auch das wieder aufgrund des Hinweises, dass die konkrete Ausgestaltung der Aufschiebungstatbestände Sache des Kantons sei. Es ist also ein Suchen nach der Balance: Wie viel gibt man vom Bund aus vor, und wie stark respektiert man die kantonale Zuständigkeit? Ich glaube, hier hat man auch einen Weg gefunden, die Messlatte etwas höher zu legen, aber dem Kanton noch Flexibilität in der konkreten Ausgestaltung zu lassen.

Ich bitte Sie deshalb, von der Zustimmung zu diesen Einzelanträgen abzusehen.

**Feller** Olivier (RL, VD): J'aimerais revenir sur la constitutionnalité de la mesure préconisée par la majorité de la commission et que vous semblez soutenir. Le but est d'inscrire dans la loi une taxe sur la plus-value avec un taux minimal de 20 pour cent. Or l'article 129 alinéa 2 de la Constitution fédérale prévoit clairement que ce sont les cantons qui sont souverains en matière fiscale en ce qui concerne notamment la définition des barèmes et des taux. Estimez-vous que la fixation d'un taux minimal dans une loi fédérale est conforme à la Constitution fédérale?

**Leuthard** Doris, Bundesrätin: Wir haben die Frage der Verfassungsmässigkeit durch diverse Gutachten abklären lassen, denn in der ersten Phase hat die ständerätliche Version tatsächlich verfassungsrechtliche Probleme aufgeworfen. Es besteht eine Rechtsauffassung, nach der es Bedenken gibt, das will ich nicht verschweigen. Diese beziehen sich aber nicht auf den Satz, sondern auf die Zweckgebundenheit nach Absatz 1ter. Gewisse Professoren sind der Meinung, dass allenfalls verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Zweckgebundenheit vorgebracht werden könnten.

Das ist so, das wurde auch in der Kommission diskutiert. Es ist aber die Meinung Einzelner; das Gros der Juristen teilt diese Bedenken nicht.

**Schwander** Pirmin (V, SZ): Frau Bundesrätin, Sie haben gesagt, die Mehrwertabschöpfung sei gerechtfertigt, weil der Grundeigentümer nichts beigetragen habe. Es gibt aktuell mehrere gegenteilige Beispiele. Was sa-



gen Sie einem Grundeigentümer, der sich durch alle Instanzen hindurch gegen eine Einzonung wehrt, wenn trotzdem eingezont wird?

**Leuthard** Doris, Bundesrätin: Herr Schwander, ich habe noch selten einen Grundeigentümer gesehen, der sich gegen eine Einzonung wehrt. (*Zwischenruf Schwander: Das gibt es!*) Ich bin gerne bereit, diesen Fall zu prüfen, wenn Sie ihn mir unterbreiten. Ein Grundeigentümer, der neu einer Bauzone zugeteilt wird, und darum würde es ja gehen, kann selbstverständlich, wenn er zum Beispiel ein landwirtschaftliches Gewerbe betreibt, dieses weiterhin betreiben. Es zwingt ihn niemand, auch wenn sein Grundstück neu in einer Bauzone ist, dieses auch tatsächlich zu bebauen. Er darf auf diesem Grundstück weiterhin landwirtschaftliches Gewerbe betreiben, insofern, glaube ich, ist dies wirklich kein Problem.

**Nordmann** Roger (S, VD), pour la commission: Après la brillante défense de la position de la majorité avec un degré de précision juridique dont je serais parfaitement incapable, je vais me contenter de faire un petit résumé en français de ce qu'a dit Madame la conseillère fédérale Leuthard.

Nous sommes à l'article central de cette révision. C'était aussi le point de divergence entre le Conseil national et le Conseil des Etats. Pour mémoire, le Conseil des Etats voulait imposer un prélèvement de 25 pour cent de la plus-value alors que le Conseil national voulait le statu quo, c'est-à-dire un prélèvement facultatif de la plus-value.

En collaboration avec les cantons, le Conseil des Etats a revu sa copie. La commission du Conseil national s'est ralliée à cette position. Il y a néanmoins deux minorités sur lesquelles je reviendrai.

Je vous présente d'abord les grandes lignes de la solution de compromis derrière laquelle les cantons, le Conseil des Etats et la majorité de votre commission, et bien entendu le Conseil fédéral, se sont rangés. Les cantons ont proposé d'ancrer dans la loi le principe du prélèvement de la plus-value pour des questions d'équité. Si les collectivités doivent indemniser les propriétaires lors d'une mesure d'aménagement qui réduit la valeur du terrain, pour les cas inverses, lorsque quelqu'un engrange une plus-value d'un jour à l'autre en raison d'une décision d'aménagement du territoire, il est juste qu'il rétrocède une partie de cette plus-value; c'est une question d'équité. Les montants ainsi prélevés n'iraient pas dans le budget général du canton, mais seraient affectés à des mesures d'aménagement du territoire, par exemple des indemnités pour le dézonage ou des mesures d'aménagement.

S'agissant de ce point, nous avons légèrement précisé la version du Conseil des Etats en insistant en particulier sur la préservation de la zone agricole et sur les mesures de densification. Par rapport à la première version du Conseil des Etats, que nous avons rejetée ici, la version à laquelle notre commission s'est ralliée est nettement plus souple. Il y a trois différences:

1. Le taux minimum de prélèvement de la plus-value est de 20 pour cent et non plus de 25 pour cent.
2. Dans la nouvelle version proposée par le Conseil des Etats et les cantons, les cantons sont libres de choisir l'instrument. Cela peut être une taxe sur la plus-value, mais cela peut aussi être l'impôt sur les gains immobiliers ou un contrat de droit public.
3. Madame Leuthard a lourdement insisté sur ce point: les cantons sont libres de définir les modalités de détail, et en particulier de définir quel changement de propriété – donation, héritage, partage ou seulement vente – donne lieu à l'imposition et dans quelles circonstances celle-ci peut être déplacée dans le temps. Il y a une seule contrainte: dans les cas où il y a une cohabitation entre une taxe sur la plus-value et une imposition des gains immobiliers, la double imposition est évitée, en ce sens que le prélèvement de la taxe est considéré comme une impense.

La minorité I (Wasserfallen) prévoit de ne pas fixer de taux minimum de prélèvement de la plus-value. La commission, par 14 voix contre 9 et 2 abstentions, rejette cette proposition, car elle pourrait donner lieu à tous les abus – par exemple, un taux d'imposition minimum à 1 pour cent, qui serait totalement contraire à l'esprit et à la finalité de la loi.

Je précise ici, en réponse à la question soulevée par Monsieur Feller sur les barèmes, que l'article 129 de la Constitution auquel il faisait référence traite la question de l'harmonisation des impôts directs, ce qui n'est pas le cas ici.

AB 2012 N 131 / BO 2012 N 131

La minorité II (Killer Hans) ne veut pas imposer de prélèvement de la plus-value du tout: elle prévoit le statu quo. Elle a été rejetée par 14 voix contre 8 et 3 abstentions.

Enfin, la commission n'a pas pu se prononcer sur les deux propositions Hausammann qui n'ont pas été discutées en commission dans leur version actuelle. Une version similaire de la première proposition avait été





rejetée en commission.

En conclusion, je dirai que la commission n'a pas pris la décision de se rallier à la décision du Conseil des Etats au hasard. Elle estime qu'il y a un vrai problème de mitage du territoire et de gaspillage du terrain en Suisse et que si l'on ne prend pas des mesures crédibles au niveau de l'aménagement du territoire, l'initiative pour le paysage, qui entend geler la taille des zones à bâtir, a de véritables chances d'être acceptée.

A titre personnel, j'ajouterai que le débat actuel sur l'initiative populaire "pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires" déposée par Monsieur Franz Weber montre vraiment que l'initiative pour le paysage pourrait être acceptée.

Je vous invite à suivre la majorité de la commission.

**Grin** Jean-Pierre (V, VD): Concernant le prélèvement de cette taxe qui serait affectée à l'aménagement du territoire, comment se ferait la répartition entre le canton et les communes? Y a-t-il un pourcentage prévu ou est-ce que le canton est libre de la répartir comme il l'entend?

**Nordmann** Roger (S, VD), pour la commission: Ce n'est pas à la Confédération de s'immiscer dans les rapports entre les communes et les cantons. Les règles de l'aménagement du territoire et de la fiscalité varient d'un canton à l'autre. L'organisation de l'affectation du produit de la taxe devra se faire de manière adéquate à l'intérieur du canton.

**Feller** Olivier (RL, VD): Monsieur Nordmann, vous avez relevé que les cantons étaient libres de mettre en oeuvre la mesure comme ils l'entendaient. Est-ce que vous confirmez que les cantons pourraient mettre en oeuvre la mesure uniquement par le biais de l'impôt sur les gains immobiliers, que ce serait la mesure de mise en oeuvre exclusive? Est-ce une vision que vous partagez?

**Nordmann** Roger (S, VD), pour la commission: Monsieur Feller, je suis un peu emprunté pour vous répondre de manière définitive. Ce qui est sûr, c'est que dans tous les cas où un impôt sur les gains immobiliers correspondant aux 20 pour cent est prélevé, cela pourrait être fait comme cela. Dans les cas où l'impôt sur les gains immobiliers ne serait pas dû au niveau cantonal, il faudrait la taxe sur la plus-value, j'imagine. C'est une réponse prudente et incertaine, sous toute réserve.

**Bäumle** Martin (GL, ZH), für die Kommission: Ich kann mich zum Glück relativ kurz fassen. Ich wiederhole: Es handelt sich um das Kernstück des Gegenvorschlages zur Landschafts-Initiative, den wir heute legiferieren. Das Ziel muss eine glaubwürdige Legiferierung sein, um auch den Initianten eine Möglichkeit zu geben, die Initiative zurückzuziehen.

Weiter kann ich mich in allen wesentlichen Punkten den Aussagen der Frau Bundesrätin anschliessen. Ich erwähne hier insbesondere die Frage der Verfassungsmässigkeit, die sie erläutert hat, und die Frage des Steueraufschubs bzw. der Abgabebefreiung, die Sache der Kantone bleiben soll. Was ihre Aussagen zu den Minderheitsanträgen, insbesondere zum Minderheitsantrag I, und zu den beiden Einzelanträgen Hausamann betrifft, haben wir auch in der Kommission die Diskussion genau so geführt und dann so entschieden, auch was ihre Aussagen zu Absatz 1bis und dem Wort "dauerhaft" betrifft.

Ich möchte nur noch eine Ergänzung anbringen: Wir haben in diesem Artikel noch eine zweite leichte Erweiterung vorgenommen, und zwar in Absatz 1ter. Hier haben wir die Zusätze zur Verwendung der Ausgleichserträge ergänzt, nämlich einerseits um den Verweis auf Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a: Hier geht es um den Erhalt des Kulturlandes, also um ein klares Entgegenkommen gegenüber der Landwirtschaft. Andererseits haben wir die Zusätze um den Verweis auf Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe abis ergänzt: Dort geht es um die bessere Nutzung der brachliegenden oder ungenutzten Flächen in bestehenden Bauzonen mit dem Ziel einer Verdichtung nach innen. Diese kleine Ergänzung haben wir in Abweichung vom Ständerat ebenfalls noch vorgenommen. Abschliessend halte ich fest, dass diese Vorlage zusammen mit den Kantonen entwickelt wurde. Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz steht geschlossen hinter diesem Instrument. Sie wissen, dass Sie in der Raumplanung nicht gegen die Kantone legiferieren können. Das heisst: Wenn Sie diesen Antrag der Mehrheit ablehnen, legiferieren Sie gegen den Willen der Kantone, und das ist eigentlich immer eines der schlagenden Argumente in der Raumplanung.

Ihre Kommission lehnte die Anträge der jetzigen Minderheit I (Wasserfallen) mit 14 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen und der jetzigen Minderheit II (Killer Hans) mit 14 zu 8 Stimmen bei 3 Enthaltungen ab. Sie beantragt Ihnen, dem Ständerat und der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz zu folgen, um in der Raumplanung einen grossen Schritt vorwärtszukommen.

**Präsident** (Walter Hansjörg, Präsident): Herr Bäumle, Herr Wasserfallen möchte Ihnen eine Frage stellen.



**Wasserfallen** Christian (RL, BE): Zuerst möchte ich bemerken, dass die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz auch mit einer offeneren Formulierung leben könnte; stattdessen soll ein Zwang eingeführt werden. Ich stelle fest, dass sich Frau Bundesrätin Leuthard und Herr Bäumle diametral widersprechen. Frau Bundesrätin Leuthard hat ausgeführt, die Kantone seien bei der Erhebung dieses Ausgleichs frei. Sie, Herr Bäumle, haben jetzt gesagt, es gehe um einen Ertrag. Ich zitiere noch einmal Artikel 5 Absatz 1quater: "Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn ..." Es geht um eine Abgabe. Sind Sie sich dessen bewusst?

**Bäumle** Martin (GL, ZH), für die Kommission: Ich bin mir dessen bewusst, dass wir keinen Widerspruch zur Frau Bundesrätin haben. Ich habe praktisch nur wiederholt, was gegenüber der ständerätlichen Fassung anders ist, bzw. noch eine Ergänzung vorgenommen. Sonst habe ich mich zu hundert Prozent den Ausführungen der Frau Bundesrätin angeschlossen. Ich bestätige dies hier noch einmal.

**Präsident** (Walter Hansjörg, Präsident): Wir bereinigen zuerst das Konzept der Mehrheit, indem wir die Einzelanträge Hausammann zu den Absätzen 1bis und 1ter a dem Antrag der Mehrheit gegenüberstellen. Anschliessend stellen wir das bereinigte Konzept der Mehrheit den Anträgen der Minderheit I und der Minderheit II gegenüber.

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 10.019/6957)

Für den Antrag der Mehrheit ... 103 Stimmen

Für den Antrag Hausammann ... 83 Stimmen

*Abs. 1ter a – Al. 1ter a*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 10.019/6958)

Für den Antrag Hausammann ... 108 Stimmen

Dagegen ... 81 Stimmen

AB 2012 N 132 / BO 2012 N 132

*Abs. 1bis, 1ter, 1ter a, 1quater, 1quinquies*

*Al. 1bis, 1ter, 1ter a, 1quater, 1quinquies*

*Erste Abstimmung – Premier vote*

(namentlich – nominatif; 10.019/6959)

Für den Antrag der Mehrheit/Hausammann ... 114 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 74 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

(namentlich – nominatif; 10.019/6960)

Für den Antrag der Mehrheit/Hausammann ... 117 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 71 Stimmen

### **Art. 8 Abs. 2**

*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Killer Hans, Amstutz, Brunner, Knecht, Parmelin, Rösti, Wobmann)

Festhalten

### **Art. 8 al. 2**

*Proposition de la majorité*





Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Killer Hans, Amstutz, Brunner, Knecht, Parmelin, Röstli, Wobmann)

Maintenir

**Killer Hans (V, AG):** Es geht hier um den Mindestinhalt der Richtpläne. Der Nationalrat hat im Rahmen der ersten Beratung mit 89 zu 66 Stimmen beschlossen, Artikel 8 Absatz 2 zu streichen. An den Gründen für diesen Beschluss hat sich aus unserer Sicht nichts geändert. Die Anforderungen an die kantonalen Richtpläne werden in Absatz 1 Buchstaben a bis c in genügender Art geregelt. Das Ziel, dass die Richtpläne verpflichtend die Planung der Kantone regeln sollen, wird mit der vom Nationalrat beschlossenen Fassung zweifellos erreicht. Absatz 2 bringt keine Klärung, im Gegenteil. Was sind – so die dortige Formulierung – "gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt"? Wir schaffen mit diesem Absatz zweifellos mehr Unsicherheit, als wenn wir ihn streichen. Die Definition in Absatz 1 Buchstaben a bis c verlangt, dass die kantonalen Planungsbehörden in den Richtplänen die Vorgaben über die Raumentwicklung, über den zeitlichen Ablauf und über die erforderlichen Mittel festlegen. Damit ist alles Notwendige gesagt, es braucht keine zusätzlichen Festlegungen mehr, zumal diese nicht klar abgegrenzt sind.

Schaffen wir Klarheit, bleiben wir bei der Streichung von Absatz 2!

**Girod Bastien (G, ZH):** Hier geht es eigentlich darum, dass Vorhaben, die gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben, bereits im Richtplan festgehalten werden müssen. Es geht also einzig und allein um die vorausschauende Planung. Was ist das Ziel der Raumplanung und insbesondere der Richtpläne? Deren Ziel ist es doch, genau solche Bauten im Voraus dort festzuhalten. Damit wird verhindert, dass später Konflikte entstehen, und es wird verhindert, dass solche Bauten die Erstellung teurer Infrastrukturen notwendig machen. Ich bitte Sie hier schlicht, das Prinzip der Planung nicht abzulehnen und sich der Mehrheit anzuschliessen.

**Jans Beat (S, BS):** Es geht hier um den Mindestinhalt der Richtpläne, um die Frage, was vorgeschriebenermassen im Richtplan enthalten sein soll. Der Bundesrat schlägt hier vor, dass Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt eben in diesem Richtplan vorkommen müssen. Das ist, meine ich, eine Win-win-Situation für alle, sowohl für die, die sorgfältig mit dem Bauland umgehen wollen, als auch für die Investoren. Denn heute haben wir oft die Situation, dass ein Bauprojekt, nachdem es schon aufwendig geplant wurde, nachdem schon sehr viel Zeit damit verbracht wurde, erst ganz am Schluss der Planungsübung grundsätzlich bekämpft werden kann. Ich spreche beispielsweise von einem Einkaufszentrum auf der grünen Wiese, das dann ganz am Schluss, wenn es schon fast fertig gedacht ist, mit dem Argument, da gehöre kein Einkaufszentrum hin, grundsätzlich bekämpft wird.

Diese Diskussion soll viel früher geführt werden, nämlich bevor die ganze Planung gemacht ist. Sie gehört in die Phase der Richtplanung. Das Instrument nennt man "strategische Umweltprüfung". Das wird von den Planern schon sehr lange gefordert, um diese unsäglichen Konflikte, vor allem um die Bauten auf der grünen Wiese, rechtzeitig, frühzeitig zu führen und nicht dann, wenn man ganz viele Leute wirklich und verständlicherweise verärgert.

In diesem Sinne bitte ich Sie, hier der Mehrheit zu folgen; auch der Ständerat ist sich darin einig. Ich meine, dass wir hier eine sehr gute Lösung haben.

**Flach Beat (GL, AG):** Die Richtpläne haben sich in der Raumplanung der Schweiz als eines der besten Instrumente bewährt, die man sich überhaupt nur denken kann. Jetzt geht es hier darum, dieses Instrument weiter zu schärfen. Es geht nicht darum, Investoren Steine in den Weg zu legen. Es geht auch nicht darum, einen unverhältnismässigen Verwaltungs- oder Prüfungsaufwand zu betreiben. Es geht einzig und allein darum, dass wir heute für grosse Anlagen, für grosse Einrichtungen, für Vorhaben in der Raumplanung, die Auswirkungen nach allen Seiten haben, nicht mehr nur auf der kommunalen Ebene planen dürfen, sondern dass wir verpflichtet sind, mit allen nebenan zusammenzuarbeiten. Das sind nicht nur die Gemeinden nebenan, sondern das sind halt eben auch die Kantone. Der kantonale Richtplan soll ja auch nicht an der Grenze zum Nachbarkanton plötzlich ein weisser Fleck sein.

Mit der Festlegung, dass Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im Richtplan bedürfen, kommen wir diesem Bedürfnis nach einer frühzeitigen Auseinandersetzung mit dem, was wir planen, nahe. Es soll eben nicht so sein, dass am Schluss, wenn das Baugesuch vorliegt oder wenn eine Zonenplanänderung vorgenommen wird, wenn alle diese Vorarbeiten im stillen Kämmerlein passiert sind, dann die Einsprachen kommen. Vielmehr soll frühzeitig zusammengearbeitet werden. In meinen Augen ist es auch



klar, dass ein Eintrag im Richtplan nicht automatisch bedeutet – und das ist wichtig –, dass eine strategische Umweltprüfung vorliegen muss. Denn es kommt in der Raumplanung immer darauf an, was die Auswirkungen sind und mit welchen Mitteln diese Auswirkungen geprüft werden.

Ich bitte Sie daher, hier der Mehrheit zu folgen und dieses Mindestmass für die Richtpläne aufzunehmen.

**Präsident** (Walter Hansjörg, Präsident): Die CVP/EVP-Fraktion und die BDP-Fraktion unterstützen den Antrag der Mehrheit.

**Leuthard** Doris, Bundesrätin: Ich bitte Sie natürlich, in diesem Durchgang auch Absatz 2 von Artikel 8 zuzustimmen und diese Differenz zum Ständerat zu bereinigen.

Es wurde gesagt: Es geht vor allem auch um frühzeitige Planungssicherheit und damit auch um frühzeitige Investitionssicherheit. Bei grossen Vorhaben gibt es in der Regel sehr viel Widerstand. Wenn ein Kanton bereits auf der Stufe des Richtplanes die grundsätzliche Machbarkeit geklärt hat, wenn der optimale Standort gefunden ist und die grobe räumliche Abstimmung auch mit dem Verkehr und dem Umweltschutz in diesem Stadium vorgenommen werden kann, dann ist das zweifelsfrei ein Vorteil, vor allem für künftige Investoren.

Diese Bestimmung wird in Fachdiskussionen denn auch immer wieder von Kreisen der Wirtschaft unterstützt, beispielsweise von der Interessengemeinschaft Espace Mobilité oder auch vom Fachverband der schweizerischen Kies- und

AB 2012 N 133 / BO 2012 N 133

Betonindustrie – das sage ich besonders an die Adresse von Nationalrat Killer, der diesen Kreisen ja nahesteht. Diese Bestimmung ist deshalb wichtig, weil damit auch für die Zukunft auf der Stufe des Richtplanes Sicherheit für die Planung und Realisierung grosser Vorhaben geschaffen wird.

Die Richtpläne sind auch im Lichte der Landschafts-Initiative zu sehen: Es geht um die Möglichkeit, bestimmte Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und dafür Zonen zu reservieren, in denen sie dann stattfinden sollen.

**Bäumle** Martin (GL, ZH), für die Kommission: Wie erwähnt, will die Mehrheit hier eine weitere Differenz zum Ständerat ausräumen.

Die Kommission war klar der Ansicht, dass eine frühe Planungssicherheit geschaffen werden solle. Dies ist für die Kommission ein richtiges Instrument. Hingegen hält die Kommission fest, und das ist auch so bestätigt worden, dass mit diesem Artikel nicht vorgesehen ist, ein neues Instrument wie eine strategische Umweltprüfung zu schaffen. Das möchte ich hier zuhanden der Materialien festgehalten haben.

Mit diesen Ergänzungen bitte ich Sie, der Mehrheit zu folgen und den Antrag der Minderheit abzulehnen. Die Kommission entschied mit 17 zu 7 Stimmen ohne Enthaltungen.

**Nordmann** Roger (S, VD), pour la commission: La commission s'est prononcée par 17 voix contre 7. Cette décision est tout à fait logique. L'alinéa 2 prévoit: "Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir une base dans le plan directeur." C'est logique, car c'est le sens même du plan directeur.

Je vous invite à suivre la majorité de la commission.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 10.019/6961)

Für den Antrag der Mehrheit ... 129 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 48 Stimmen

**Art. 15**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 1bis*

Festhalten

*Abs. 3 Bst. b*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 3 Bst. bbis*

Festhalten

*Antrag der Minderheit*





(Jans, Badran Jacqueline, Bäumle, Girod, Maire Jacques-André, Müller-Altermatt, Nordmann, Nussbaumer, Semadeni, Thorens Goumaz)

*Abs. 1, 1bis*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 15**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 1bis*

Maintenir

*Al. 3 let. b*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 3 let. bbis*

Maintenir

*Proposition de la minorité*

(Jans, Badran Jacqueline, Bäumle, Girod, Maire Jacques-André, Müller-Altermatt, Nordmann, Nussbaumer, Semadeni, Thorens Goumaz)

*Al. 1, 1bis*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Jans Beat** (S, BS): Bei Artikel 15 haben wir wahrscheinlich noch die grösste Differenz zwischen Kommissionsmehrheit und Ständerat. Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit zu folgen.

Ich rufe in Erinnerung, worum es überhaupt geht, das scheint mir bei diesem Geschäft relativ wichtig. Ich behaupte, das hier ist der wichtigste Punkt in der ganzen Vorlage. Er, nicht die Mehrwertabgabe ist das Filetstück. Die Mehrwertabgabe dient dazu, das, was wir hier wollen, zu finanzieren. Was wollen wir? Was will die Landschafts-Initiative? Was will die ganz grosse Minderheit zusammen mit dem Ständerat und vielen anderen Verbänden? Wir wollen, dass mit dem Boden haushälterisch umgegangen wird, und zwar haushälterischer als bisher. Alle Untersuchungen zeigen, dass dort, wo üppig Bauzonen ausgeschieden werden, wo es eben zu grosse Bauzonen hat, auch sehr verschwenderisch mit dem Boden umgegangen wird. Dort entstehen Baulücken, dort wird zersiedelt. Dort geht sehr viel Fruchtfolgefläche verloren. Wenn wir das künftig ändern wollen, dann müssen wir gerade bei der Ausscheidung der Bauzonen vernünftiger werden. Es soll in Zukunft nur noch Bauzonen geben, die einem Bedarf von 15 Jahren entsprechen. Wenn sie diesen Bedarf überschreiten, soll konsequenterweise zurückgezont werden.

Das ist ein ganz zentrales Anliegen für die Landwirtschaft. Hier geht es gemäss Schätzungen um ungefähr 16 000 Hektaren Fruchtfolgefläche, die man so wieder der Landwirtschaft zuführen könnte, die man der landwirtschaftlichen Produktion widmen könnte. Ich bitte hier noch einmal die bäuerlichen Vertreter: Es ist für uns wichtig – Sie sagen ja immer wieder, dass Sie als Bauernstand vor allem auch Lebensmittel produzieren wollen –, dass Sie hier dieses Anliegen unterstützen. Es geht letztlich um sehr viel produktives Land. Es geht um die Frage, wie sorgfältig wir damit umgehen.

Von der anderen Seite wird gesagt werden – das kann ich Ihnen versichern –, dass hier eine absolut extreme Forderung aufgestellt werde, die weiter als die Landschafts-Initiative gehe. Das stimmt überhaupt nicht. Es ist eigentlich heute schon Gesetz. Es steht seit 30 Jahren im Gesetz, dass man für 15 Jahre und nicht darüber hinaus planen soll. Es wurde einfach bis heute nicht vollzogen. Der Direktor des ARE hat sich früher sogar auf den Standpunkt gestellt, dass er Richtpläne gar nicht zurückweisen dürfe; das könne er gar nicht tun, dazu habe er die Kompetenz gar nicht. Der Bundesrat hat das alles durchgehen lassen, auch wenn die Richtpläne deutlich gezeigt haben, dass hier viel zu viele Bauzonen ausgeschieden wurden. Das muss sich ändern.

Nun haben wir zwei verschiedene Formulierungen. Die Formulierung des Bundesrates bzw. der Mehrheit besagt einfach: Es darf nicht für mehr als 15 Jahre geplant werden. Die Formulierung des Ständerates besagt: Wenn es darüber hinausgeht, soll zurückgezont werden. Im Grunde genommen läuft das aber auf dasselbe hinaus. Wenn man zu viel plant und das Gesetz dies nicht explizit vorsieht, dann muss man zurückzonen. Es scheint mir relativ wichtig zu sein, dass Sie das sehen. Das ist keine radikale Forderung, sondern es geht darum, dass das Gesetz jetzt endlich vollzogen wird.

Die Initianten ziehen die Landschafts-Initiative zurück, wenn wir hier dem ständerätlichen Beschluss zustimmen; das finde ich interessant. Sie tun dies deshalb, weil die andere Formulierung ja seit 30 Jahren in mehr



oder weniger der gleichen Form im Gesetz stand; die Bestimmung wurde nicht vollzogen. Deshalb wollen wir eine schärfere Formulierung, eine klare Formulierung – obwohl, wie gesagt, eigentlich beide verlangen, dass man nicht für mehr als 15 Jahre planen soll.

Ich spreche hier im Namen einer grossen Minderheit. Ich möchte es aber noch einmal deutlich sagen: Es stehen sehr viel mehr Kreise hinter dieser Forderung: Es ist der Ständerat, einstimmig; es ist die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz, einstimmig; es ist Schweiz Tourismus, der Tourismusverband der Schweiz; es sind der Gemeindeverband und der Städteverband; es sind die Vereinigungen der

AB 2012 N 134 / BO 2012 N 134

Landesplaner, der Raumplaner, der Architekten. Sie alle sagen: Der Ständerat hat hier jetzt ein solides Paket geschnürt.

Ich bitte Sie, diesem Paket zuzustimmen, dem Kernanliegen zu folgen, damit wir den Sack zumachen können, damit die Landschafts-Initiative zurückgezogen werden kann und wir endlich auf ernsthafte Weise mit unserem Land und unseren Fruchtfolgefächern umgehen können.

**Bourgeois** Jacques (RL, FR): A cet article, qui traite des zones à bâtir, il sied de rappeler que les zones à bâtir actuellement non bâties représentent environ 58 000 hectares pouvant accueillir l'équivalent de près de 2 millions de personnes. L'importance de ces zones à bâtir non bâties diffère d'un canton à l'autre en fonction de leurs besoins respectifs. Afin de préserver notamment les surfaces agricoles, ces zones ne doivent pas excéder les besoins prévisibles de quinze ans.

Pour le groupe libéral-radical, il est important que les cantons puissent disposer de la flexibilité nécessaire à leurs besoins futurs. Par le biais de leur plan directeur, les cantons doivent veiller à ce que les zones à bâtir n'excèdent pas les besoins des quinze prochaines années.

Le groupe libéral-radical ne soutient pas la minorité à cet article qui prévoit que les zones à bâtir surdimensionnées soient réduites. Cela nécessiterait des moyens financiers énormes, des moyens issus des recettes de la taxe sur la plus-value d'au moins 20 pour cent que nous venons d'accepter tout à l'heure. Ils doivent servir avant tout à réserver suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier les surfaces d'assolement, et à veiller à densifier l'habitat et à utiliser les friches industrielles.

Au niveau des terres cultivables, mentionnées à la lettre bbis, ces terres ne doivent pas être morcelées. Il s'agit, tout comme dans le cadre de remaniements parcellaires, de garder des unités d'une certaine grandeur qui permettent ainsi de mieux rationaliser le travail des exploitants agricoles.

Au vu de ce qui précède, je vous demande, au nom du groupe libéral-radical, de suivre la majorité à l'alinéa 1 bis et de maintenir la position initiale du Conseil national à l'alinéa 3 lettre bbis.

**Girod** Bastien (G, ZH): Hier geht es um einen wichtigen Punkt des Meisterwerkes, wenn man das so sagen will, das der Ständerat vollbracht hat, nämlich im sehr umstrittenen Gebiet der Raumplanung eine Vorlage zu erarbeiten, die, wie gesagt wurde, einerseits von der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz – einstimmig – und andererseits auch von den Umweltverbänden unterstützt wird.

Wieso braucht es diese Rückzonung? Es gibt dafür planerische Gründe und Gründe in Bezug auf die Erhaltung der Landwirtschaftsfläche.

Der planerische Grund: Wenn man eine überdimensionierte Bauzone hat, fördert dies die Zersiedelung. Wir könnten ja auch fragen, wieso wir überhaupt Bauzonen haben und nicht einfach überall bauen können. Die Idee der Bauzonen ist, dass man das Gebiet, wo gebaut wird, plant, eingrenzt, und zwar so, dass die Siedlung dicht wächst und nicht irgendwo am Rand ein Haus erstellt wird. Oft werden ja Häuser dort erstellt, und die Leute meinen, sie seien im Grünen. Der Wunsch nach dem Wohnen im Grünen ist ein legitimer Wunsch, den viele Leute haben, aber er ist leider oft eine kurzlebige Illusion: Weil sich die Leute in der Bauzone befinden, wird es früher oder später auch einen Nachbarn geben, der dort das Grüne sucht, und am Schluss sind sie nicht mehr im Grünen, sondern in einem nicht dicht besiedelten Gebiet – diese Zersiedelung ist ja eines der Grundprobleme. Deshalb ist die ständerätliche Bestimmung wichtig und muss unterstützt werden.

Es geht aber auch um den Schutz der landwirtschaftlich wertvollen Böden. Wie auch schon gesagt wurde, beinhaltet ein grosser Teil dieser überdimensionierten Zonen landwirtschaftlich wertvolle Böden. Bei neuen Einzonungen muss das Kriterium der landwirtschaftlichen Böden viel besser beachtet werden. Es ist also nicht gesagt, dass die gleichen Zonen wieder eingezont werden. Insbesondere wenn es wertvolle Fruchtfolgefächern sind, kann man diese somit dauerhaft schützen und trägt damit etwas zum Vorteil der Landwirtschaft bei. In diesem Sinne rufe ich auch die bäuerlichen Vertreter dazu auf, die Rückzonung zu unterstützen. Ich muss sagen, ich bin etwas irritiert, dass die Partei, die sich Bauernpartei nennt, in diesem Punkt die Haltung des



Schweizerischen Bauernverbandes aktiv bekämpft. Es handelt sich hier wirklich um einen wichtigen Punkt, auch in Bezug auf die Landwirtschaft.

Was vielleicht noch zum Unterschied zur Landschafts-Initiative zu sagen ist: Es wurde gesagt, die Initiative gehe gar nicht so weit und verlange keine Rückzonung. Das stimmt nicht. Die Initiative verlangt ganz klar, dass über die nächsten 20 Jahre die Menge aller Bauzonen schweizweit auf dem heutigen Stand eingefroren wird. Das bedeutet beispielsweise für Zürich, dass, damit Zürich überhaupt noch wachsen kann, irgendwo in einem anderen Kanton rückgezont werden muss, damit dieses Kriterium weiterhin erfüllt ist. Die Initiative beinhaltet also sehr wohl auch Rückzonungen. Nur ist ja dort etwas die Problematik, dass dann Zürich eigentlich dem Wallis die Rückzonung finanzieren muss, obwohl Zürich – es kann auch ein anderer Kanton, Bern, als Beispiel dienen – in der Raumplanung eigentlich vorbildlich war. Von dem her gesehen ist es sicher eine Verbesserung. Ich möchte zum Schluss einfach noch vor etwas warnen: Die Vorlage wird nun allseits hochgelobt. Sie stellt bestimmt einen grossen Fortschritt dar. Wir dürfen uns aber keine Illusionen machen. Mit dieser Vorlage haben wir die Zersiedelungsproblematik noch lange nicht gelöst. Die 20 Prozent Mehrwertabgabe sind eine Bremse, mit der das Zersiedelungstempo gedrosselt werden kann. Doch die Herausforderung bleibt. Wenn die Bodenpreise steigen, lohnt sich dann auch eine Einzonung trotz dieser Mehrwertabschöpfung. Deshalb auch rufe ich dazu auf, weiter zu denken. Es wird nicht die letzte Etappe sein – es ist zwar eine wichtige Etappe, aber nicht die letzte –, um die Schweiz vor der Zersiedelung zu schützen.

**Fässler Daniel (CE, AI):** Die heutige Bestimmung, wonach Bauzonen so zu dimensionieren sind, dass das Land voraussichtlich innert 15 Jahren erschlossen und bebaut ist, wurde nicht in allen Kantonen gleich umgesetzt. Es ist aber trotzdem falsch, hier und heute nun Gelbe oder Rote Karten zu verteilen und deswegen einer rigiden Bundeslösung zu folgen. Stadt- oder Agglomerationskantone lassen sich nun einmal auch in dieser Frage nicht mit ländlich geprägten Kantonen vergleichen. Herr Kollege Jans, Basel-Stadt ist nicht Wallis, und Wallis ist nicht Basel-Stadt. Das Flächenangebot, die Nachfrage, die organisatorische Struktur und die traditionelle Siedlungsstruktur sind unterschiedlich. Wir tun daher gut daran – Landschafts-Initiative hin oder her –, auch in diesem Punkt nicht zu vergessen, dass die Schweiz glücklicherweise vielfältig ist. Beim Raumplanungsrecht sind gesamtschweizerische Zwangslösungen nur dort zu wählen, wo dies wirklich angezeigt ist. Die ständerätliche Lösung, wonach überdimensionierte Bauzonen explizit zu reduzieren sind, ist in diesem Sinne als eine Überreaktion zu qualifizieren.

Überlassen wir die Aufgabe, den Bedarf für 15 Jahre zu quantifizieren, weiterhin den Kantonen, im Wissen darum, dass der Bund mit der neuen Formulierung gemäss Bundesrat implizit ein Mittel in der Hand hat, im Verfahren zur Genehmigung von kantonalen Richtplänen Gegensteuer zu geben. Dem Bund wird es dadurch ermöglicht, von schematischen Pauschalbeurteilungen abzusehen und die besonderen Verhältnisse in den Kantonen angemessen zu berücksichtigen. Damit wird das Ziel, mit den noch un bebauten Flächen unseres Landes sorgsam umzugehen und landwirtschaftliches Kulturland so gut wie möglich zu schonen, beachtet. Ein strikter Auszonungszwang, wie das mit der Landschafts-Initiative angestrebte Einzonungsverbot für 20 Jahre, schießt über das Ziel hinaus.

Die CVP/EVP-Fraktion unterstützt in diesem Sinne mehrheitlich die Kommissionsmehrheit und damit die Fassung

AB 2012 N 135 / BO 2012 N 135

des Bundesrates und lehnt somit den Minderheitsantrag Jans ab.

**Flach Beat (GL, AG):** Die Regelung, dass wir nur so viel Bauland einzonen, wie wir für die nächsten 15 Jahre tatsächlich brauchen, ist schon alt. Wir haben dieser Regel einfach nicht in allen Fällen nachgelebt. Es ist ähnlich, wie wenn Sie in ein Gesetz schreiben würden, auf der Autobahn fahre man 120 Stundenkilometer, und dann fahren Einzelne immer 140 Stundenkilometer. Wenn man dann am Ende des Tages feststellt, dass es einfach zu viele gibt, die 140 Stundenkilometer fahren, dass der Verkehr nicht so fliesst, wie er sollte, dass die Verkehrsverhältnisse unsicher sind und dass das beispielsweise negative Auswirkungen auf die Unfallzahlen hat, dann geht man nicht hin, formuliert es noch einmal anders und sagt: "Man fährt nur 120 Stundenkilometer, aber wir kontrollieren es nicht, und wir halten auch nicht dafür, mal hinzustehen und zu sagen: Jetzt mal Stopp, jetzt bitte bremsen!"

Hier machen wir aber genau das. Wir sagen nicht "Stopp!". Wir sagen einfach: "Jetzt brems bitte mal, und haltet euch an das, was wir schon seit 15 Jahren sagen." Wir bestrafen damit nicht die, die mit der vorgeschriebenen Geschwindigkeit gefahren sind, aber wir binden die zurück, die einfach Vollgas gegeben haben, ohne sich an das zu halten, was wir vereinbart hatten.



Als ich beim Studium des Raumplanungsgesetzes ein bisschen in die Materialien und in Archive eingetaucht bin, habe ich einen "Tagesschau"-Bericht aus dem Jahre 1976 gefunden. Der damalige Bundesrat Kurt Furgler hielt eine flammende Rede für die Einführung des Raumplanungsgesetzes. Er schloss damals – ich sage das auch zu den lieben Kollegen und Kolleginnen von der CVP – mit den Worten: "Zurück zu einem gesunden Mass!"

Ich möchte Sie in diesem Sinne bitten, Kurt Furgler als Schöpfer des damaligen Gesetzes zu folgen, nach dem Motto: "Zurück zu einem gesunden Mass!" Ich bitte Sie, hier die Minderheit zu unterstützen.

**Killer** Hans (V, AG): Hier noch die Meinung der SVP-Fraktion: Wir sind der Meinung, bei diesem Artikel sollte man bei der Mehrheit bleiben.

Es ist so, wir können keine Differenz feststellen zu den Äusserungen, die wir heute Morgen hier zu diesem Artikel gehört haben. Die Initiative geht weniger weit als dieser Absatz 1bis von Artikel 15, der jetzt vom Ständerat so formuliert ist: "Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren." Das ist in der Initiative nicht so enthalten, und wir sind der Meinung, das sei unnötig. Warum sollen wir Bauzonen, die aus heutiger oder künftiger Sicht zu gross sind, reduzieren und Entschädigungen bezahlen, im Wissen, dass wir sie in einigen Jahren wieder brauchen? Warum sollen wir heute auszonen, Grundeigentümer für planerische Fehler der Behörden bestrafen und in zehn oder fünfzehn Jahren wieder einzonen und Mehrwertabgeltungen einfordern? Es gibt einfach keine Ausweitungen mehr, das ist doch die Konsequenz, wenn wir der Mehrheit folgen. Es gibt keine Einzonungen mehr, bis der offiziell geforderte gesetzliche Status erreicht ist.

Ich wiederhole gerne, was wir an dieser Stelle auch schon gehört haben: Dieser Artikel bestraft jene Kantone, die ihre raumplanerischen Aufgaben gelöst haben und keine überdimensionierten Bauzonen rechtskräftig gemacht haben. Er bestraft jene, die sich konform verhalten haben. Ausserdem ist zu befürchten, dass es unendliche Verfahren gibt – Gesetzgebung, Einsprachen, Gerichtsverfahren – zur Frage: Welche Parzellen müssen warum in welchem Umfang ausgezont werden?

Ich bitte Sie, die Mehrheit zu unterstützen.

**Leuthard** Doris, Bundesrätin: Was man schlussendlich im Konzept der Mehrheit und im Konzept der Minderheit will, ist nicht so unterschiedlich. Die Ansätze sind auch nicht unterschiedlich, wie man sieht, wenn man an das Resultat denkt. Es ist richtig, das hat die Kommission in ihren Anträgen erkannt, dass Artikel 15 Absatz 1 und Absatz 1bis einen engen inneren Zusammenhang haben. Sie sind voneinander abhängig zu beurteilen.

Die Kommissionmehrheit beantragt Ihnen im Sinne eines Kompromisses, bei Absatz 1 die vom Bundesrat beantragte Fassung zu beschliessen und Absatz 1bis zu streichen. Ich halte nach wie vor an dieser Version fest. Weshalb? Die neue Regelung, und das ist ein qualitativer Unterschied zum bisherigen Artikel 15, legt eine klare Obergrenze für die Bauzonen fest, indem diese den voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre nicht überschreiten dürfen. Damit hat der Bundesrat verdeutlicht, dass in all jenen Gemeinden Handlungsbedarf besteht, die mit Blick auf diesen Horizont von 15 Jahren zu grosse Bauzonen haben. Sie haben dafür zu sorgen, dass ihre Bauzonen diesen Bedarf eben nicht mehr überschreiten. Zu grosse Bauzonen müssen somit verkleinert werden. Dies ergibt sich implizit aus der Ihnen von der Kommissionmehrheit vorgeschlagenen Formulierung von Absatz 1 des bundesrätlichen Entwurfes. Bauzonen, die den voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre überschreiten, sind gesetzeswidrig. Sie müssen deshalb zu gegebener Zeit auf das gesetzeskonforme Mass reduziert werden.

Das Konzept des Ständerates bzw. Absatz 1bis war nur deshalb nötig, weil der Ständerat Absatz 1 positiv formuliert hat. Gemäss dieser Fassung müssen die Bauzonen dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Auch ein auf 30 Jahre dimensioniertes Bauzonengebiet entspricht dem für 15 Jahre nötigen Bedarf. Nur weil mit dieser Formulierung diese Verunsicherung entstehen könnte, allein um diesem Missverständnis vorzubeugen, hat der Ständerat einen neuen Absatz 1bis einfügen müssen, der dann eben in der Folge zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen zwingt. Deshalb beruhte die Version des Ständerates gesetzgeberisch von Anfang an nicht unbedingt auf einem guten Ansatz. Rein technisch führen beide Varianten zum selben Ergebnis. Mit seinen neuen Kompetenzen hat der Bund die Möglichkeit, die kantonalen Richtpläne nicht zu genehmigen, wenn diese Reduktion von zu grossen Bauzonen eben nicht erfolgt.

Nochmals: Die Bauzonengrösse wird in der kommunalen Nutzungsplanung festgelegt, nicht auf Ebene des Kantons. Darauf hat der Bundesrat selbstverständlich keinen direkten Einfluss. Er genehmigt nur den kantonalen Richtplan. Dieser muss somit den Rahmen abstecken, dieser muss den Gesamtbedarf auf dem Kantonsgebiet für 15 Jahre sicherstellen, und er müsste deshalb auch aufzeigen, was in den Gemeinden mit Bauzonen geschehen wird, die diesen Bedarf für 15 Jahre schon überschreiten. Tut dies ein kantonaler Richtplan nicht, so wird ihn der Bundesrat künftig nicht genehmigen. Je klarer daher die Vorgaben des Bundes für den Min-



destinhalt von kantonalen Richtplänen ist, desto eher kann der Bundesrat einschreiten, und desto eher kann der Kanton seinerseits gegenüber den Gemeinden agieren und eben gültige Massnahmen in die Wege leiten bzw. verlangen. Im Ergebnis führt also beides, wo nötig, zu einer Rückzonung, aber die Fassung der Mehrheit und des Bundesrates respektiert eben, dass der Bund gemäss Artikel 75 der Verfassung nur für die Grundsätze zuständig ist; der Rest ist Sache der Kantone, insbesondere eben auch die Frage, was bezüglich der kommunalen Nutzungspläne geschieht.

Noch ein Wort zu Herrn Jans, der sich schon auf den Weg zum Mikrofon gemacht hat: Die Volksinitiative ist hier natürlich schon weniger weitgehend; ich muss das wirklich nochmals betonen. In den Übergangsbestimmungen soll nach der Volksinitiative ja lediglich festgehalten werden, dass die Gesamtfläche der Bauzonen während 20 Jahren nicht vergrössert werden darf – die Gesamtfläche während 20 Jahren. Von Rückzonung steht selbstverständlich kein Wort im Text.

Weil die Richtplanung und die Raumplanung Sache des Kantons sind, kann sich natürlich auch die Vorgabe "keine Vergrösserung der Bauzonen innert 20 Jahren" immer nur auf das jeweilige Kantonsgebiet beziehen. Kantone, die heute ein viel zu grosses Baugebiet haben – wir wissen, es sind nicht alle, es sind ein paar wenige –, dürfen nicht

**AB 2012 N 136 / BO 2012 N 136**

vergrössern, aber sie dürfen mit diesen bereits heute überdimensionierten Bauzonen weiterleben. Insofern, glaube ich, haben die Initianten wohl die Intention, auch hier Abhilfe zu schaffen. Gemäss teleologischer Auslegung dieses Initiativtextes haben sie das aber verpasst, weil die Kompetenz des Kantons für sein jeweiliges Baugebiet für die Bemessung der Grösse eines Baugebietes zentral ist.

Insofern kann man sagen, dass die heutige Lösung, wie sie auf dem Tisch liegt – egal, für welche Version Sie sich entscheiden werden –, weiter geht als die Initiative. Diese verlangt nur eine Stabilisierung der Bauzonen pro Kanton, aber gibt eben kein Hilfsmittel an die Hand, um tatsächlich den Bedarf auf 15 Jahre festzulegen und damit in gewissen Kantonen eine Rückzonung zu verfügen.

**Jans** Beat (S, BS): Vielen Dank, Frau Bundesrätin, dass Sie ausgeführt haben, dass die Vorlage sinnvoller ist als die Initiative, und vielen Dank auch, dass Sie ganz klar gesagt haben, der Bundesrat werde in beiden Fällen Richtpläne nicht genehmigen, wenn die Kantone nicht aufzeigten, wie überdimensionierte Bauzonen zurückgezont werden sollten. Das läuft eigentlich aufs Gleiche hinaus.

Meine Frage: Wäre es in diesem Fall nicht sinnvoller, den Ständeratsbeschluss zu unterstützen, zumal man erstens eine Differenz weniger hätte und zweitens die Sicherheit, dass die Initiative zurückgezogen würde, die ja offensichtlich nicht so sinnvoll ist?

**Leuthard** Doris, Bundesrätin: Wissen Sie, ich glaube an unsere Verfassung, sie ist unsere Bibel. An die hat man sich zu halten. Ich respektiere es deshalb, dass der Bund die Rahmengesetzgebung macht. Weil die Bauzonen eben konkret von den Gemeinden festgelegt werden, kann der Bundesgesetzgeber den Gemeinden nicht sagen: Diese Bauzone ist zu gross. Ich respektiere es, dass das Sache der Kantone ist.

Insofern ist es eben gesetzes- und verfassungskonform, hier den Antrag der Mehrheit anzunehmen. Wenn das jetzt hochstilisiert wird – nur wenn der Minderheit zugestimmt werde, ziehe man die Initiative zurück –, dann verstehe ich das nicht ganz, denn das Ergebnis ist dasselbe. Insofern sollten die Initianten dankbar dafür sein, dass man hier überhaupt den Ansatz mit dem Bedarf für 15 Jahre und der Rückdimensionierung gewählt hat, denn das geht im Endeffekt weiter, als es die Initiative tut.

**Germanier** Jean-René (RL, VS): Les zones à bâtir non bâties aujourd'hui représentent environ 58 000 hectares, à ma connaissance. Le problème du financement en cas de dézonage de zones à bâtir n'est pas réglé. Cela peut correspondre à une somme de 10 ou 20 milliards de francs. Comment de tels montants nécessaires en cas de dézonage de zones à bâtir pourraient-ils être financés?

**Leuthard** Doris, conseillère fédérale: C'est évidemment un problème pour le canton du Valais, parce qu'il est vraiment touché. Il a une planification avec des surfaces beaucoup trop grandes; cela est admis et reconnu aujourd'hui.

Avec les instruments décidés à l'article 5, qui sont aussi des instruments financiers, on a vraiment ce qu'il faut pour trouver un équilibre. Si davantage de personnes vont vivre en Valais dans les prochaines années, il y aura un plus grand besoin de surfaces jusqu'en 2030, alors je pense qu'on pourra trouver un équilibre non seulement avec la surface existante, mais aussi avec les instruments financiers. Mais naturellement, il faut faire une évaluation des besoins pour les années à venir, et le canton doit vraiment utiliser les instruments de



financement introduits à l'article 5.

**Binder Max** (V, ZH): Frau Bundesrätin, können Sie nochmals bestätigen, dass die Konsequenzen von Absatz 1 gemäss der bundesrätlichen Version und von Absatz 1bis in der ständerätlichen Version hundertprozentig identisch sind? Anders gesagt: Es spielt für mich keine Rolle, ob ich Ihnen zustimme oder dem Ständerat, wenn die Konsequenzen zu hundert Prozent dieselben sind.

**Leuthard Doris**, Bundesrätin: Ja, die Wirkung wird dieselbe sein, weil sich die Richtplanung künftig streng am Bedarf für 15 Jahre orientieren muss. Der Bundesrat überprüft das. Wenn ein Kanton einen Richtplan vorlegt, der diesen Vorgaben nicht entspricht, dann wird ihn der Bundesrat nicht genehmigen. Mit der ständerätlichen Version erreichen wir mit einer anderen Formulierung exakt dasselbe Ziel.

Wir respektieren, dass die Festlegung der Bauzonen auf Ebene der Nutzungspläne passiert und somit der Bund eben nur indirekt über den kantonalen Richtplan darauf einwirken kann.

**Girod Bastien** (G, ZH): Frau Bundesrätin, Sie sagen, dass die Rückzonung, wie sie hier beim Antrag der Minderheit verlangt wird, eigentlich weiter geht als bei der Landschafts-Initiative, welche ein Einfrieren der Bauzonen in allen Kantonen verlangt, während die Rückzonung ja eigentlich nur jene Kantone betrifft, welche überdimensionierte Bauzonen haben. Zur Rückzonung: Wenn man die Bauzonen zum Beispiel im Kanton Wallis einfriert, innerhalb des Kantons Wallis, und wenn man dort eine Gemeinde hat, die schneller wächst, dann muss doch dieser Kanton in einer anderen Gemeinde mit einer überdimensionierten Bauzone, also innerhalb des gleichen Kantons, eine Rückzonung machen, damit er überhaupt noch eine gewisse Flexibilität hat. Von daher beinhaltet doch auch die Initiative eine Rückzonung. Aber zusätzlich schränkt das die Bauzone ein.

**Leuthard Doris**, Bundesrätin: Der Kanton hat im Richtplan das ganze Kantonsgebiet vor Augen und macht somit auch eine Beurteilung, wie er die Entwicklung, gestützt auf die kommunalen Nutzungspläne, in etwa vorsehen wird. Er macht diese Gesamtbeurteilung. Wie Sie zu Recht gesagt haben, gibt es dort Gemeinden, die wahrscheinlich schneller wachsen, und andere, die weniger wachsen. Die schwierige Aufgabe des Kantons ist es, diese Beurteilung vorzunehmen. Entsprechend diesen kommunalen Entwicklungsszenarien wird er dann eben auch dem Bund den Bedarf vorlegen müssen. Ein Ausgleich innerhalb des Kantons ist möglich. Wenn heute eine Gemeinde eine massiv überdimensionierte Bauzone und eine Nachbargemeinde eine zu kleine hat, dann muss dort vom Kanton – und eben nicht vom Bund – ein Ausgleich gesucht werden.

Wir können intervenieren, wenn ein Kanton diese Aufgabe nicht wahrnimmt und auch kommunale Nutzungspläne nicht zurücknimmt, obwohl sie nicht dem Bedarf für diese 15 Jahre entsprechen.

**Badran Jacqueline** (S, ZH): Frau Bundesrätin Leuthard, Sie sagen, es komme bei den beiden Versionen auf das Gleiche hinaus. Im einen Fall habe ich einen Gesetzestext, der zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Verbandsbeschwerderecht herbeigezogen werden kann; im anderen Fall habe ich eine Nichtbewilligung eines Richtplanes. Ich habe einmal am kantonalen Vollzug eines nationalen Gesetzes gearbeitet – ich weiss, wie das ist. Wenn Sie schon so sicher sind, dass es auf das Gleiche hinauskommt, erklären Sie uns hier Folgendes: Was bedeutet die Nichtbewilligung eines Richtplanes für den Vollzug beim Kanton?

**Leuthard Doris**, Bundesrätin: Das ist im Prinzip gleichbedeutend mit einem Baustopp, einem Planungsstopp. Es gibt dann nämlich einen alten, nicht mehr gültigen Richtplan, wobei man den neuen Richtplan, in dem die Entwicklungen dargelegt sind, nicht umsetzen kann, weil er nicht bewilligt ist.

Das ist gegenüber dem heutigen Recht neu und ist von einigen von Ihnen korrekt wiedergegeben worden. Heute hat der Bund faktisch keine Möglichkeit, einem Kanton zu sagen, dass er etwas nicht bewillige, denn die Planungshoheit und die Instrumente dafür sind im heutigen RPG nicht vorhanden. Neu, eben mit den höheren Anforderungen an den kantonalen Richtplan, ist das möglich; es ist jetzt im Gesetz verankert. Wir haben auch zigmal gesagt, dass das ARE inskünftig jede Erarbeitung eines Richtplans natürlich

AB 2012 N 137 / BO 2012 N 137

präventiv mit dem Kanton anschauen wird – und der Bundesrat dann den Richtplan bei der Genehmigung. Damit wird also eine verstärkte Steuerung durch die Bundesbehörde ermöglicht.

**Bäumle Martin** (GL, ZH), für die Kommission: Wir diskutieren jetzt eigentlich eine Ergänzung zum Kernstück der Vorlage. Für die einen scheint das ein Schicksalsparagraf zu sein, die anderen sind der Meinung, es gehe um Semantik. Die Bundesrätin hat ausgeführt – und dem schliesst sich die Kommissionsmehrheit an –, dass



wir hier im Wesentlichen über Semantisches sprechen, dass die Unterschiede im Prinzip sehr gering sind. Während der Bundesrat und die Mehrheit Ihrer Kommission faktisch eine implizite Reduktion der Bauzonen vorsehen – mit dem neugefassten Artikel 15, mit den neu dazugekommenen Absätzen –, wollen die Minderheit der Kommission und der Ständerat eine explizite Reduktion der Bauzonen ins Gesetz schreiben. Die beiden Resultate sind absolut vergleichbar. Die Bundesrätin hat das konkret aufgeführt.

Ganz kurz noch einmal, warum dies so ist: Wir haben heute in Artikel 15 Buchstabe b eben eine sehr offene Regelung. Sie lautet: "... innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird" – und damit Schluss. Die Kantone haben dies bisher unterschiedlich ausgelegt und eben auch mit Bauzonen für 30 Jahre noch erfüllt. Heute ist klar – auch mit der Formulierung der Mehrheit -: Es ist eine Verschärfung gegenüber dem bisherigen Raumplanungsrecht. Insbesondere die Präzisierungen und die höheren Anforderungen in den Absätzen 2ff. gemäss Fassung des Bundesrates und der Mehrheit werden eben implizit ebenfalls dazu führen, dass überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind. Man überlässt den Kantonen hier aber mehr Spielraum.

In diesem Sinne ist die Mehrheit Ihrer Kommission klar der Meinung, dass der Beschluss des Ständerates in seiner Formulierung zu weit gefasst ist und dass die implizite Formulierung des Bundesrates genügt. Die Kommission bittet Sie mit 14 zu 10 Stimmen, der Fassung von Bundesrat und Mehrheit zuzustimmen.

**Nordmann Roger (S, VD)**, pour la commission: Ici, il y a une différence plutôt formelle entre la majorité et la minorité. La majorité dit que les réserves de zones à bâtir doivent contenir les besoins pour quinze ans et ne pas les excéder, alors que la minorité le dit un peu différemment, en prévoyant que les zones à bâtir doivent correspondre aux besoins des quinze prochaines années et que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. Matériellement – Madame Leuthard vient de l'expliquer en particulier dans la réponse à Monsieur Binder – cela revient au même. La commission a préféré la formulation resserrée du Conseil fédéral à la formulation du Conseil des Etats, qui mélange en quelque sorte le critère de fond et le critère plus procédural de l'alinéa 1bis.

Je vous prie de soutenir la majorité de la commission, qui l'a emporté par 14 voix contre 10.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 10.019/6962)

Für den Antrag der Minderheit ... 95 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 83 Stimmen

#### *Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

#### **Art. 15a Abs. 2**

##### *Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### *Antrag der Minderheit*

(Killer Hans, Amstutz, Brunner, Knecht, Parmelin, Rösti, Wobmann)

Festhalten

#### **Art. 15a al. 2**

##### *Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### *Proposition de la minorité*

(Killer Hans, Amstutz, Brunner, Knecht, Parmelin, Rösti, Wobmann)

Maintenir

**Killer Hans (V, AG)**: Es geht hier um die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland. Dieser Artikel trifft mit Absatz 2 ins Herz der Grundeigentümer. Hier wird dem staatlichen Eingreifen eigentlich die Krone aufgesetzt. Es ist eigentlich eine ungeheuerliche Absicht, welche der Bundesrat und auch der Ständerat hier hegen. Sie haben als Grundeigentümer einer Parzelle keine Nutzungsgewalt mehr über Ihr Bauland. Das kantonale Recht sieht nach diesem Absatz 2 vor, dass dem Grundeigentümer eine Frist gesetzt werden kann, bis wann er die Parzelle überbauen muss, ob er sie braucht oder nicht.



Stellen Sie sich vor, Sie haben eine Bauparzelle, welche Sie für Ihre Kinder als Reserve oder für Ihren Betrieb als Erweiterungsmöglichkeit erworben haben. Sie möchten damit sicherstellen, dass Ihre Kinder oder Enkelkinder später in Ihrer Umgebung wohnen können, oder Sie wollen sicherstellen, dass Sie für Ihren Betrieb, falls es später einmal nötig sein sollte, arrondiert zu Ihrem heutigen Standort eine Erweiterungsmöglichkeit haben. Sie möchten als Eigentümer selber festlegen können, was auf Ihrer Parzelle in Ihrer Nachbarschaft geschieht. Eigentlich ist dies das Selbstverständlichste auf der Welt oder zumindest das Selbstverständlichste in unserer Gesellschaft und in unserem Rechtssystem. Das Gegenteil nennt man Planwirtschaft und Zwangsherrschaft. Dieses Recht wird Ihnen mit diesem Absatz 2 genommen. Dieser Artikel greift mit Absatz 2 in die verfassungsmässig garantierte Eigentumsfreiheit ein; er ist mit unserem Rechtsempfinden nicht zu vereinbaren. Eigentum heisst in diesem Bereich bei uns auch Verfügungsfreiheit. Ich kann mir nicht vorstellen, dass irgendjemand hier im Rat damit einverstanden ist, dass nicht selber entschieden werden kann, ob und wann auf dem eigenen Grundstück gebaut werden kann.

Der Nationalrat hat diese eigentumsfeindliche Regelung bei der ersten Beratung mit gutem Recht und mit guten Gründen abgelehnt. Ich bitte Sie dringend, dabei zu bleiben. Stimmen Sie dem Antrag meiner Minderheit zu.

**Jans Beat** (S, BS): Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen. Das ist jetzt die letzte gewichtige Differenz zum Ständerat, die verbleibt. Warum wollen wir, dass die Kantone eine Frist für die Überbauung festlegen, obwohl wir selber ja eigentlich vor allem Land schützen wollen? Warum treiben wir quasi an, möglichst schnell zu überbauen? Es ist einfach eine Frage des Verständnisses des Problems. Wir haben Baulandhortungen, und diese Baulandhortungen schaffen Zersiedelung, sie schaffen sehr ungünstige planerische Voraussetzungen. Indem man eine Frist setzt, ist ein konsequenterer Vollzug einer nachhaltigen, haushälterischen Planung möglich. Man sagt: Wenn schon Bauzone, dann soll sie aber auch rasch überbaut werden, und wenn sie nicht rasch überbaut wird, dann zont man sie besser wieder zurück. Deshalb bitte ich Sie, die Mehrheit zu unterstützen.

**Fässler Daniel** (CE, AI): Die zum Teil überdimensionierten Bauzonen sind auch darauf zurückzuführen, dass es trotz vorhandener Nachfrage oftmals nicht gelingt, die Grundeigentümer zur Veräusserung des eingezonten Baulandes und damit zur Bebauung zu bewegen. Ich muss Ihnen aus eigener Erfahrung sagen: Das ist ein echtes Problem. Es ist daher richtig, wenn die Kantone den zuständigen Planungsbehörden im kantonalen Recht Instrumente zur Verfügung stellen, mit denen im Bedarfsfall die Nutzung des Baulandes flüssiger gemacht werden kann. Welche Fristen dabei

AB 2012 N 138 / BO 2012 N 138

vernünftigerweise gesetzt werden, sollen die Kantone selber beurteilen und bestimmen können. Die Kantone sind auch frei, die ihnen richtig erscheinenden Rechtsfolgen vorzusehen. Das ist richtig so. Denn die Haltung zur Eigentumsgarantie und zur Frage der individuellen Verfügungsgewalt über das Eigentum wird nicht überall gleich beantwortet. Schliesslich bleibt es der Kompetenz der Kantone und Gemeinden überlassen, ob sie im Einzelfall tatsächlich eine Überbauungsfrist setzen und bei deren Nichteinhaltung Massnahmen anordnen wollen.

Die CVP/EVP-Fraktion unterstützt daher die Kommissionsmehrheit und damit die Fassung des Bundesrates.

**Leuthard Doris**, Bundesrätin: Ich verstehe die von Herrn Nationalrat Killer geäusserten Befürchtungen, auch bezüglich des Eingriffs in die Eigentumsfreiheit, die ja auch ein Verfassungsrecht ist. Aber ich glaube, wenn man die Bestimmung richtig liest, sieht man, dass die Befürchtungen unbegründet sind. Zunächst einmal ist es ja so, dass das Instrument der Bauverpflichtung und die Rechtsfolgen nur im Falle der Fristversäumnis vorzusehen sind. Ob eine Bauverpflichtung dann wirklich angeordnet wird, hat die zuständige Behörde mit Blick auf den konkreten Einzelfall zu entscheiden. In Absatz 2 wird auch explizit gesagt, dass das grundsätzlich nur dann gerechtfertigt ist, wenn das öffentliche Interesse hier überwiegt. Und das scheint mir wahrscheinlich doch nur in untergeordneten Fällen zuzutreffen. Zudem steht es somit im Ermessen der Baubehörden. Ich glaube, dass diese Bestimmung eben sinnvoll ist. Es gibt heute Baulandhortung, und die Freigabe von Bauland ist seit Jahren eine Forderung. Damit können wir diesem Anliegen Rechnung tragen, aber selbstverständlich eben auch in Respektierung der Tatsache, dass eine Familie für ihre Kinder vielleicht noch eine Bauparzelle in petto halten will. Das soll damit nicht verhindert werden. Nur wenn eben das öffentliche Interesse höher zu gewichten ist, wird eine Bauverpflichtung verfügt werden.

**Nordmann Roger** (S, VD), pour la commission: La commission rejette la proposition de la minorité Killer Hans, par 14 voix contre 6 et 3 abstentions, pour les raisons expliquées par Madame la conseillère fédérale Leuthard.



Je vous prie de soutenir la majorité.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 10.019/6963)

Für den Antrag der Mehrheit ... 118 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 55 Stimmen

**Art. 18a**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

In Bau- und Landwirtschaftszonen bedürfen auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen ...

*Abs. 2–4*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 18a**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Dans les zones à bâtir et les zones agricoles, les installations solaires suffisamment adaptées aux toits ...

*Al. 2–4*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Bäumle** Martin (GL, ZH), für die Kommission: Es geht an sich nicht um eine Differenz, sondern um eine Bemerkung zuhanden der Materialien.

Wir diskutieren eine Spezialgesetzgebung in Sachen Solaranlagen auf Dächern, die wir hier im Gegenvorschlag zur Landschafts-Initiative legiferieren. Das Ziel ist es, dass solche Solaranlagen möglichst bewilligungsfrei und nur noch meldepflichtig sind. In diesem Punkt sind sich Nationalrat und Ständerat einig. Es geht um die Details, nach welchen Bedingungen und in welchen Zonen dies in welcher Form geschehen soll.

Es gibt dazu eine wichtige Differenz zwischen dem Ständerat und dem Nationalrat. Der Ständerat hat in seiner Formulierung in Absatz 1 die Wortwahl "sorgfältig ... integrierte" gewählt, die bereits in der bisherigen Fassung von Artikel 18a galt. Die Kommission des Nationalrates schlägt Ihnen vor, hier stattdessen "genügend angepasste" einzufügen. Das heisst, es ist eine Abschwächung von "sorgfältig" auf "genügend", weil das "sorgfältig" sehr oft zu einem Missbrauch geführt hat. Bewilligungen sind nicht erteilt worden, oder es ist eben nicht bewilligungsfrei geschehen. Der Begriff "integrierte" wird missverstanden, weil "integrierte" in der KEV-Gesetzgebung einen anderen Gehalt hat; dort geht es um dachintegrierte Anlagen. Wir aber sprechen von angepassten Anlagen im Sinne einer anderen Ausführung. Es ist dasselbe Wort, einfach auf Deutsch umgesetzt. Die Begrifflichkeit ist so geklärt; dies ist eine kleine Differenz und dient der Klärung.

Bei Absatz 2 gehen wir davon aus, dass das kantonale Recht gewisse Ausnahmen machen kann. Es kann so in den klar umschriebenen Typen von Schutzzonen die Baubewilligungspflicht vorsehen. Ihre Kommission hat intensiv darüber diskutiert, ob sie eine Zahl hineinschreiben sollte. Die Meinung ist, dass diese Schutzzonen 15 Prozent in einem Bauzonengebiet nicht überschreiten dürfen. Aber wir haben dies nicht legiferiert, sondern das sage ich auch nur zuhanden der Materialien, damit hier nicht Schlaumeier plötzlich Schutzzonen von 100 Prozent definieren.

Bei Absatz 3 geht es um die Kulturgüter und die Naturdenkmäler. Da ist eine Baubewilligung erforderlich; sie dürfen nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Hier möchte die Kommission festhalten, dass damit grundsätzlich Gebiete, die im Isos – dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung – enthalten sind, nicht gemeint sind. Sie sind im Grundsatz nicht gemeint, wenn man von Naturdenkmälern von kantonalen oder nationaler Bedeutung spricht.

Im Übrigen ist bezüglich der Details auch noch festzuhalten, dass die Verordnung bereits sagt, was "genügend angepasste" bedeuten soll. Das heisst, in der Verordnung ist vorgesehen, dass diese Anlagen bewilligungsfrei sind, wenn sie die Dachfläche in der Höhe um höchstens 20 Zentimeter sowie seitlich, unten und oben nicht überragen und nach dem Stand der Technik nicht reflektieren sowie in einer zusammenhängenden Fläche ausgeführt werden. Das heisst also, es sind einerseits ganzflächige Anlagen, andererseits aber auch teilflächige Anlagen grundsätzlich möglich. Diese Vorhaben sollen spätestens 30 Tage vor Baubeginn der Baubewilligungsbehörde gemeldet werden.

Mit diesen Präzisierungen möchte ich einfach zuhanden der Materialien festgehalten haben, dass wir in dieser Frage zum Bau von Solaranlagen hoffentlich einen grossen Schritt weiterkommen, damit hier Private das rasch umsetzen können, was bisher in vielen Gemeinden und Städten Probleme verursacht hat.



**Fluri Kurt** (RL, SO): Herr Bäumle, mit Ihrer Zielsetzung können wir uns einverstanden erklären. Aber haben Sie nicht auch Bedenken, dass aufgrund der grundsätzlichen Bewilligungsfreiheit in Absatz 1 und der vorgesehenen Schutzzonen in Absatz 2 in unserem Land rund 2600 Schutzzonen errichtet werden müssen?

**Bäumle Martin** (GL, ZH), für die Kommission: Die Kommission hatte diese Bedenken nicht. Wir haben das diskutiert. Wir gehen davon aus, dass National- und Ständerat eine deutliche Erleichterung vorsehen und den Kantonen und Gemeinden einen Handlungsspielraum geben wollen, falls diese – gemäss dieser Ausnahmemöglichkeit – anders legiferieren wollen. Es ist aber nicht die Meinung, dass hier explizit jede Gemeinde Schutzzonen schaffen soll, im Gegenteil: Eigentlich wollen wir das nicht. Wir wollen es aber mit diesem Absatz nicht verunmöglichen.

AB 2012 N 139 / BO 2012 N 139

**Nordmann Roger** (S, VD), pour la commission: L'article 18a sur les installations solaires a donné lieu à des discussions épiques. Le Conseil des Etats a bien travaillé et, pour l'essentiel, notre commission a pu se rallier à ces décisions. Elle change juste un détail.

Dans le premier paragraphe, le Conseil des Etats proposait que seules les installations solaires "soigneusement intégrées" aux toits puissent être construites sans permis de construire. Notre commission vous propose de remplacer cette expression par "suffisamment adaptées" aux toits. Pourquoi? L'administration avait présenté à la commission du Conseil des Etats un projet d'ordonnance qui précisait ce qui était soigneusement intégré. A juste titre, le projet d'ordonnance – c'était un document daté du 18 novembre 2011 – proposait de ne pas se limiter aux installations intégrées au sens des tarifs RPC définis dans l'annexe de l'ordonnance pour l'énergie, mais de faciliter aussi les installations apposées sur les toits, précisément dans l'esprit de la décision du Conseil national de septembre – j'y reviendrai.

Vous l'avez compris, cela aurait conduit à la coexistence de deux définitions légales de la notion d'intégration: l'une étroite, au sens du droit de l'énergie, l'autre plus large, au sens du droit de l'aménagement du territoire. En remplaçant les mots "soigneusement intégrées" par "suffisamment adaptées", on évite la confusion. Moyennant cette petite substitution, notre commission s'est ralliée à la décision du Conseil des Etats. Le contenu du projet d'ordonnance a contribué à nous convaincre puisqu'il a la teneur suivante à l'alinéa 1: "les installations solaires sont considérées comme suffisamment adaptées" – et non plus soigneusement intégrées – "aux toits et sont dispensées d'autorisations si leur épaisseur n'excède pas 20 centimètres, si elles ne dépassent pas le faite, la base ou les côtés du toit et si, selon les normes techniques actuelles, elles ne sont pas réfléchissantes et sont d'un seul tenant." C'est exactement ce qu'une majorité du Conseil national voulait en septembre, à savoir ne pas pénaliser les installations thermiques et ne pas favoriser uniquement les installations intégrées stricto sensu, c'est-à-dire celles qui remplacent les tuiles.

La version du Conseil des Etats présente un avantage important par rapport à celle du Conseil national: les détails constructifs sont relégués à l'ordonnance, ce qui donne plus de souplesse pour les adaptations ultérieures.

Nous avons, en commission, principalement discuté des toits inclinés, mais il était clair qu'il serait aussi judicieux de dispenser d'autorisation les installations sur les toits plats de la zone industrielle, même si les panneaux ne sont pas parallèles au toit. Le Conseil fédéral aura toute latitude de régler cette question dans l'ordonnance. Pour le reste, l'administration a encore indiqué qu'elle renonçait à la précision figurant dans l'article 3 de son projet d'ordonnance présenté à la commission du Conseil des Etats, à savoir d'indiquer dans le droit fédéral à quels services communaux ou cantonaux la simple annonce devait être transmise. Enfin – c'est très important –, l'administration nous a indiqué vouloir préciser dans l'ordonnance la portée des alinéas 2 lettre b et 3 de l'article 18a. Elle indiquera dans quels cas il est obligatoire de passer par une autorisation de construire parce que la zone mérite une attention particulière ou que le bâtiment est un bien culturel d'importance nationale ou cantonale ou qu'il se situe dans un site naturel d'importance cantonale ou nationale. Dans ces cas-là – c'est très important –, il ne sera pas question d'interdire les installations solaires, comme certaines communes le font abusivement sur la base d'une simple notation dans l'inventaire ISOS. En revanche, dans ces cas-là, comme le précise l'alinéa 3 de l'article 18a, il faudra passer par une autorisation de construire et l'installation devra être conçue de manière à ne pas porter d'atteinte majeure à ces biens ou à ces sites.

Enfin, la version du Conseil des Etats précise que, de manière générale, l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur les constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les considérations esthétiques. Cette version a été approuvée par 21 voix contre 3 par notre commission, et il n'y a ni minorité ni proposition individuelle. Je crois que le problème est maintenant correctement résolu.



*Angenommen – Adopté*

**Art. 19 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

Die Erschliessung von Bauzonen ist durch das Gemeinwesen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist bei Bedarf zu etappieren. Das kantonale Recht regelt die Beiträge der Grundeigentümer.

**Art. 19 al. 2**

*Proposition de la commission*

Les zones à bâtir sont équipées par la collectivité intéressée dans le délai prévu par le programme d'équipement, si nécessaire de manière échelonnée. Le droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 37b**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 2, 4–6*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Killer Hans, Amstutz, Brunner, Knecht, Parmelin, Rösti, Wasserfallen, Wobmann)

*Abs. 4–6*

Streichen

**Art. 37b**

*Proposition de la majorité*

*Al. 2, 4–6*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Killer Hans, Amstutz, Brunner, Knecht, Parmelin, Rösti, Wasserfallen, Wobmann)

*Al. 4–6*

Biffer

**Präsident** (Walter Hansjörg, Präsident): Über diesen Artikel ist bei Artikel 5 entschieden worden.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

AB 2012 N 140 / BO 2012 N 140