



10.019

**Raumplanungsgesetz.
Teilrevision****Loi sur l'aménagement du territoire.
Révision partielle***Differenzen – 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. 1 Abs. 2 Bst. abis***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 1 al. 2 let. abis*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Diener Lenz Verena (GL, ZH), für die Kommission: Ich erlaube mir, obwohl wir in der Differenzbereinigung sind, da und dort ein bisschen ausführlicher zu sein, weil wir doch eine rechte Anzahl neuer Ratsmitglieder haben und dieses Geschäft – ein indirekter Gegenvorschlag zur Landschafts-Initiative – ein sehr wichtiges Geschäft ist.

Sie haben vielleicht schon der Fahne entnommen, dass wir uns in der Kommission praktisch überall einig waren; es gibt einen einzigen Minderheitsantrag. Wir haben aber grosse Differenzen zur politischen Auffassung im Nationalrat. Darum werde ich Ihnen jeweils auch erläutern, warum die Kommission sich nicht dem Nationalrat angeschlossen hat, sondern in verschiedenen Punkten entweder neue Formulierungen gefunden hat oder an den Beschlüssen unseres Rates festhält.

Vielleicht noch eine kurze Rückblende: Der Bundesrat entschied am 20. Januar 2010, der sogenannten Landschafts-Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Der Ständerat begrüßte dieses Vorgehen, und zwar aufgrund der Überlegung, dass die Anliegen der Initiative, die grundsätzlich in die richtige Richtung zielen, mit einer Revision des Raumplanungsgesetzes doch rascher und besser erfüllt werden können. Der Ständerat bemühte sich bei der Beratung der bundesrätlichen Vorlage im Herbst des vergangenen Jahres sehr, die Vorlage so zu verbessern, dass daraus ein wirklich griffiger indirekter Gegenvorschlag zur Landschafts-Initiative wird. So nahm er insbesondere eine ausgebaute Regelung zur Mehrwertabgabe sowie eine ausdrückliche Verpflichtung zur Redimensionierung zu grosser Bauzonen ins Gesetz auf. Der Nationalrat schwächte die ständerätliche Fassung im vergangenen Herbst aber deutlich ab. Die von ihm vorgenommenen Änderungen fallen zum Teil noch hinter den bundesrätlichen Entwurf zurück. Soll die Revisionsvorlage





weiterhin als indirekter Gegenvorschlag zur Landschafts-Initiative taugen, besteht aus Sicht Ihrer Kommission Handlungsbedarf.

Es geht heute darum, der Vorlage die Zähne, die ihr der Nationalrat gezogen hat, wieder einzusetzen. Ihre Kommission hat sich am 21. November sehr einlässlich mit der Vorlage befasst und unterbreitet Ihnen Vorschläge, welche die Vorlage wieder zu dem machen, was sie sein soll und sein muss: ein valabler und griffiger Gegenvorschlag zur Landschafts-Initiative, der den Initianten im Idealfall den Weg zum Rückzug der Volksinitiative ebnen könnte. Ich bitte Sie darum namens Ihrer Kommission schon jetzt, bei der Beratung den Anträgen Ihrer Kommission zuzustimmen.

Ich gehe jetzt schrittweise durch die Vorlage und erlaube mir zunächst, ein paar Ausführungen zu Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe abis zu machen. Diese Bestimmung zielt darauf ab, dass die gewünschte Verdichtung nicht zulasten der Wohnqualität gehen soll. Wird aber die Siedlungsentwicklung verstärkt nach innen gelenkt, wie dies im Zielartikel des Raumplanungsgesetzes zu Recht neu postuliert werden soll, wird sich dies wohl immer in der einen oder anderen Weise auf die Wohnqualität auswirken. Dabei wird es vermutlich nicht immer gelingen, jegliche Schmälerung der Wohnqualität zu vermeiden. Der bundesrätliche Entwurf ist diesbezüglich in der Tat etwas zu absolut formuliert. Wichtig ist, dass die planenden Behörden bei Verdichtungsmassnahmen darauf achten, dass eine angemessene Wohnqualität erhalten bleibt.

Dieses Anliegen bringt die Fassung des Nationalrates eigentlich gut zum Ausdruck, und Ihre Kommission beantragt Ihnen darum, sich hier dem Nationalrat anzuschliessen.

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Abs. 2 Bst. a

Streichen

Abs. 3 Einleitung, Bst. abis

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3 Bst. a

a. ... zugeordnet sein und schwergewichtig an Orten geplant werden, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind;

Art. 3

Proposition de la commission

Al. 2 let. a

Biffer

Al. 3 introduction, let. abis

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3 let. a

a. ... et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics;

Diener Lenz Verena (GL, ZH), für die Kommission: Der Nationalrat möchte bei Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a anders als der Bundesrat und auch der Ständerat die Fruchtfolgeflächen noch besonders hervorheben. Wir sprechen bei diesem Gesetzesartikel von Planungsgrundsätzen. In diesem Zusammenhang erachtet es Ihre Kommission als nicht opportun, den Begriff der Fruchtfolgeflächen ausdrücklich zu erwähnen, zumal dieser im Gesetz nirgends näher umschrieben ist. Nach Auffassung Ihrer Kommission genügt es, die planenden Behörden dazu anzuhalten, genügende Flächen geeigneten Kulturlandes zu erhalten. Die Fruchtfolgeflächen sind in diesem Begriff ohnehin enthalten. In der Revisionsvorlage wird die Erhaltung der Fruchtfolgeflächen zudem im Zusammenhang mit der Dimensionierung der Bauzonen in Artikel 15 Absatz 2 angesprochen. Dort ist nach Auffassung Ihrer Kommission der richtige Ort dafür.

Ihre Kommission beantragt Ihnen daher, auf die vom Nationalrat vorgenommene Ergänzung zu verzichten, sich dem Bundesrat anzuschliessen und am Beschluss des Ständerates festzuhalten.

Zu Artikel 3 Absatz 3 Einleitung: Ob im Einleitungssatz von Absatz 3 "sollen" oder "müssen" verwendet werden soll, hängt letztendlich von dem ab, was in den einzelnen Buchstaben dieses Absatzes geregelt wird. Unser Rat hat sich seinerzeit für das Hilfsverb "müssen" entschieden, weil er die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden, insbesondere die Kantone, verbindlich dazu anhalten wollte, für eine angemessene Erschliessung



der Wohn- und Arbeitsgebiete

AB 2011 S 1175 / BO 2011 E 1175

durch den öffentlichen Verkehr zu sorgen. Der damalige Beschluss unseres Rates hängt damit sehr stark mit dem Inhalt von Buchstabe a zusammen.

Es ist nun aber so, dass sämtliche Absätze von Artikel 3, der die Planungsgrundsätze enthält, mit dem Hilfsverb "sollen" eingeleitet werden. Dies mag dem Wesen der Planungsgrundsätze als Handlungsanleitung an die planenden Behörden in der Tat besser gerecht werden als das verbindlicher klingende "müssen". Es macht auch Sinn, den Kantonen bei der Umsetzung der Planungsgrundsätze mit Blick auf die spezifischen Gegebenheiten einen gewissen Spielraum zu belassen. Dies ist letztlich auch Ausdruck dessen, dass die Raumplanung gemäss Verfassung in erster Linie den Kantonen obliegt.

Ihre Kommission beantragt Ihnen daher, sich hier ebenfalls dem Nationalrat anzuschliessen.

Zu Absatz 3 Buchstabe a: Der Ständerat wollte, wie übrigens auch der Bundesrat, bei der Erschliessung der Wohn- und Arbeitsgebiete den Akzent verstärkt auf den öffentlichen Verkehr legen. Wohn- und Arbeitsgebiete sollen durch den öffentlichen Verkehr erschlossen sein, sowohl durch die Schiene als auch durch die Strasse, beides wird mit eingeschlossen, daher heisst es nicht mehr bloss "hinreichend erschlossen", sondern "angemessen erschlossen". Diesbezüglich besteht zwischen National- und Ständerat Einigkeit. Ihre Kommission erachtet den Beschluss des Nationalrates, wonach die Wohn- und Arbeitsgebiete "durch das öffentliche Verkehrs- oder Strassennetz" – das ist eine rein alternative Regelung – "angemessen erschlossen" sein sollen, aber als sehr problematisch. Wenn Sie sich dem nationalrätlichen Beschluss anschliessen würden, wäre diesem Planungsgrundsatz nämlich bereits Genüge getan, wenn die fraglichen Gebiete ausschliesslich mit dem öffentlichen Strassennetz erschlossen wären. Damit könnte jeglicher Anreiz wegfallen, diese Gebiete auch mit dem öffentlichen Verkehr zu erschliessen.

Dies erachtet Ihre Kommission nicht als sachgerecht. Sie hat jedoch nicht einfach am Beschluss unseres Rates festgehalten, sondern beantragt Ihnen einen Kompromiss. Wenn neue Bauzonen ausgeschieden werden, soll dies in erster Linie dort geschehen, wo bereits eine Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr besteht oder eine solche geplant ist. Mit anderen Worten: Die bedeutendsten Siedlungsentwicklungen sollen in den am besten erschlossenen Gebieten stattfinden.

Unbestritten ist, dass auch eine Erschliessung für den motorisierten Individualverkehr vorhanden sein muss. Mit der neuen Formulierung soll jedoch nicht verlangt werden, dass überall dort, wo bereits heute Bauzonen bestehen, zwingend auch ein Angebot des öffentlichen Verkehrs geschaffen wird. Es wird immer auch Bauzonen an Orten geben, die durch den öffentlichen Verkehr nicht oder nur schlecht erschlossen sind. Dieser Realität hat sich Ihre Kommission nicht verschlossen. Gleichwohl sollte mit dem Wortlaut der Bestimmung deutlich gemacht werden, dass dem öffentlichen Verkehr bei der Siedlungsplanung künftig die nötige Bedeutung beizumessen ist. Die Ihnen beantragte Bestimmung bringt dies nach Auffassung Ihrer Kommission sehr gut zum Ausdruck.

Ich bitte Sie im Namen der Kommission, diesem Kompromissantrag zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Abs. 1bis

Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Das kantonale Recht gestaltet den Ausgleich so aus, dass mindestens Mehrwerte bei neu einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden.

Abs. 1ter

Der Ertrag 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 der Abgabe absehen, wenn:

- a. ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre; oder
- b. der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.

Abs. 1quinquies

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



*Antrag Stöckli**Abs. 1ter*

... dieses Gesetzes verwendet. Soweit der Ertrag dem Kanton zufällt, stellt dieser sicher, dass die Gemeinden angemessen an diesem beteiligt werden.

Art. 5*Proposition de la commission**Al. 1bis*

Les avantages résultant de mesures d'aménagement sont compensés par une taxe d'au moins 20 pour cent. La compensation est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné. Le droit cantonal conçoit le régime de compensation de façon à compenser au moins les plus-values résultant du classement de terrains en zone à bâtir.

Al. 1ter

Le produit 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 taxe lorsque:

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

Al. 1quinquies

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

*Proposition Stöckli**Al. 1ter*

... de la présente loi. Si le produit revient au canton, ce dernier veille à ce que les communes en reçoivent une part appropriée.

Diener Lenz Verena (GL, ZH), für die Kommission: Der Ständerat hat die bundesrätliche Vorlage im Herbst des letzten Jahres um eine Regelung zur Mehrwertabgabe ergänzt, die über das geltende Recht hinausgeht. Es ist allgemein bekannt, dass die Bauzonen in der Schweiz vielerorts, vor allem im ländlichen Gebiet, zu gross sind; oft liegen sie aus raumplanerischer Sicht auch am falschen Ort. Zu grosse, das heisst über den voraussichtlichen Bedarf von fünfzehn Jahren hinausgehende Bauzonen sind gesetzeswidrig und müssen daher verkleinert werden.

Muss nun aber Land ausgezont werden, erwachsen den Gemeinwesen, in aller Regel den Gemeinden, daraus zum Teil beträchtliche Kosten. Die betroffenen Grundeigentümer müssen nämlich immer dann voll entschädigt werden, wenn die Auszonung den Tatbestand der materiellen Enteignung erfüllt. Mit der teilweisen Abschöpfung der Planungsvorteile können Mittel generiert werden, um Entschädigungen für Auszonungen zumindest teilweise zu finanzieren. Die Abschöpfung der Planungsvorteile ist somit das Pendant zur Entschädigung der Grundeigentümer, deren Grundstücke ausgezont werden. Es ist nichts als gerecht – das haben Ihre Kommission und das Plenum auch schon bestätigt –, dass Grundeigentümer, die ohne ihr Zutun über Nacht zu finanziellen Gewinnern werden, zumindest einen Teil dieses

AB 2011 S 1176 / BO 2011 E 1176

Mehrwerts abgeben müssen, damit mit diesem Geld die Planungsverlierer entschädigt werden können. Aus all diesen Überlegungen ist Ihre Kommission nach wie vor der Auffassung, dass das künftige Raumplanungsgesetz eine über das geltende Recht hinausgehende Regelung zur Abschöpfung der Planungsvorteile enthalten muss. Sie lehnt daher den Beschluss des Nationalrates ab, der in Bezug auf die Frage der Mehrwertabschöpfung nicht über das geltende Recht hinausgehen will. Ohne eine solche bundesrechtliche Bestimmung dürfte es sehr schwierig werden, wenn nicht gar illusorisch sein, je zu Bauzonen zu kommen, die wirklich bedarfsgerecht dimensioniert sind. Ihre Kommission erachtet daher eine Regelung zur Abschöpfung der Planungsvorteile als zentral, damit die Revisionsvorlage mit gutem Gewissen als griffiger indirekter Gegenvorschlag zur Landschafts-Initiative bezeichnet werden kann.

Die Regelung, die Ihnen Ihre Kommission als Kompromiss vorschlägt, basiert auf einem Vorschlag der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK), den diese an ihrer diesjährigen Hauptversammlung einstimmig – ich betone: einstimmig – verabschiedet hat. Das heisst, die Kantone stehen hinter diesem Kompromissvorschlag. Auch die Kantone sind somit heute klar der Auffassung, dass es eine Regelung zur Abschöp-



fung der Planungsvorteile braucht. Entscheidend ist jedoch, dass eine derartige Regelung den Kantonen bei der Umsetzung den nötigen Spielraum lässt. Die Ihnen von Ihrer Kommission vorgeschlagene Regelung trägt den Bedenken der Kantone Rechnung. Wichtig ist, dass die Kantone letztlich frei sind, mit welchen Instrumenten sie die durch Einzonungen entstandenen Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgleichen. Sie können dies über eine Mehrwertabgabe, über eine zielkonform ausgestaltete Grundstückgewinnsteuer oder auch über öffentlich-rechtliche Verträge tun. Zudem sollen die Planungsvorteile erst abgeschöpft werden – das war ein wichtiger Diskussionspunkt –, wenn der Mehrwert auch tatsächlich realisiert worden ist, das heisst bei Veräusserung oder Überbauung. Mit anderen Worten: Es soll niemand eine Abgabe bezahlen müssen, bevor das Geld wirklich in seiner Tasche ist. Wichtig ist Ihrer Kommission auch, dass die generierten Erträge zweckgebunden verwendet werden, nämlich vorab, um Auszonungen zu finanzieren, und darüber hinausgehend für weitere Massnahmen der Raumplanung gemäss Absatz 1ter.

Ihre Kommission hat den Vorschlag der BPUK zudem noch um zwei Elemente des ständerätlichen Beschlusses vom Vorjahr ergänzt. Zum einen sollen die Kantone ermächtigt werden, in gewissen Fällen von der Abgabeerhebung zu dispensieren, nämlich dann, wenn das Gemeinwesen abgabepflichtig wäre oder wenn der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht. Das wäre Absatz 1quater. Zum andern wird das Verhältnis zwischen der Mehrwertabgabe und der Grundstückgewinnsteuer geregelt. Die bezahlte Abgabe ist bei der Bemessung der Grundstückgewinnsteuer als Aufwendung vom Gewinn in Abzug zu bringen. Das sind die zwei Ergänzungen, die die Kommission vorgenommen hat.

Entscheidend ist aber auch, dass die Ihnen vorgeschlagene Regelung zum einen mit einer Frist versehen und zum andern mit einer Sanktion bewehrt ist. Die Kantone haben die bundesrechtlichen Mindestvorgaben gemäss den Ihnen beantragten Übergangsbestimmungen innerhalb einer Frist von fünf – ich betone: fünf – Jahren umzusetzen. Bleiben sie untätig, gilt anschliessend ein Einzonungsstopp, und zwar so lange, bis die Kantone ihre Pflicht erfüllt haben.

Sie sehen, Ihre Kommission hat es sich nicht leicht gemacht. Sie hat auch nicht einfach an den Beschlüssen unseres Rates festgehalten, sondern sie hat sich bewegt, insbesondere hat sie den Bedenken der Kantone vollumfänglich Rechnung getragen. Es liegt Ihnen somit ein ausgewogenes Regelungskonzept vor.

Ihre Kommission beantragt Ihnen mit 10 zu 1 Stimmen, den Änderungen bei Artikel 5 und den ergänzten Übergangsbestimmungen zuzustimmen.

Wir haben jetzt noch einen Einzelantrag Stöckli. Ich werde mich ganz kurz dazu äussern, nachdem er begründet worden ist.

Stöckli Hans (S, BE): Ich unterstütze voll die jetzt vorliegende Lösung. Sie ist in allen Teilen ausgeglichen und klug und lässt den Kantonen den nötigen Spielraum.

In Artikel 1 wird zu Recht erwähnt, dass nebst dem Bund und den Kantonen auch die Gemeinden mit in das ganze Regelwerk einbezogen werden müssen, weil eben die Planungsträger häufig die Kommunen sind. Dementsprechend ist es richtig, dass dieser Satz in Artikel 1 Absatz 1 steht, in dem die Gemeinden erwähnt werden. Wie Sie ausgeführt haben, sind es häufig die Gemeinden, welche die Entschädigung bei Auszonungen übernehmen und auch die Entschädigungen bei den Infrastrukturverträgen bezahlen müssen.

Die alte Version des Gesetzentwurfes sah in Artikel 5a vor, dass die Kantone die Berechtigten der Mehrwertabgabe sein sollten. Damals, bei jenem Konzept, hat man die Kantone als die Berechtigten dieser Abgabe bezeichnet, mit dem Ziel, im Perimeter der Kantone dann auch die Entschädigungen zu verwenden. In der jetzigen Version fehlt die Angabe des Berechtigten. Es besteht keine Definition, wer erhebt und wer einkassiert. Man schreibt in Artikel 5 Absatz 1bis vor, dass das kantonale Recht regelt, wer berechtigt ist und wie die ganze Geschichte abgewickelt werden muss. Das ist auch richtig, denn es ist eine Abgabe nach kantonalem Recht, welche wir hier einführen. Das Problem ist nur, dass eben die Zeche meistens die Gemeinden bezahlen müssen.

Dementsprechend würde ich Ihnen gern beliebt machen, dass man auch umschreibt – so, wie in Artikel 1 die Gemeinden erwähnt werden –, dass die Gemeinden dann, wenn sie nach kantonalem Recht nicht sowieso Berechtigte dieser Entgelte sind, zumindest angemessen am Entgelt beteiligt werden sollten; dies, damit eben diejenigen, welche die Massnahmen bei der Auszonung und bei der Einzonung zu bezahlen haben, auch über entsprechende Mittel verfügen, um diese Kosten zu tragen.

Diener Lenz Verena (GL, ZH), für die Kommission: Dieser Antrag lag uns in der Kommission nicht vor. Wir haben aber in der Kommission grundsätzlich darüber diskutiert, dass es uns ein Anliegen ist, den Kantonen nicht Vorgaben zu machen in Bereichen, in denen sie selber über die Ausgestaltung entscheiden können. Wir wollen den Spielraum der Kantone hier im Gesetz nicht zusätzlich einschränken. Die Kantone sollen das



regeln – selbstverständlich mit den Gemeinden.

Die Abgaben sind ja zweckgebunden. Von daher werden die Kantone mit ihren Legislativen eine Lösung finden müssen, damit die Gelder dorthin fliessen, wo sie ihrem Zweck entsprechend hingehören. Im Nationalrat wurde diese Frage offenbar schon diskutiert. Auch dort bestand nicht der Wunsch, den Kantonen hier ein engeres Korsett anzulegen.

Angesichts dessen, wie wir die Diskussion generell geführt haben, würde ich Ihnen im Namen der Kommission beantragen, diesen Einzelantrag abzulehnen.

Berberat Didier (S, NE): J'ai des sentiments un peu mitigés par rapport à cette proposition dans la mesure où, comme Monsieur Stöckli, j'ai occupé pendant dix ans des responsabilités dans une ville. Je suis donc sensible à cette question des rapports entre les cantons et les communes, dans la mesure où je pars du principe que les cantons devraient traiter d'une façon équitable les communes, ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas suivant les cantons.

Mais cela me pose un problème du point de vue institutionnel: est-ce qu'on souhaite multiplier dans des lois fédérales des dispositions qui règlent les rapports entre les cantons et les communes? Il est vrai que la nouvelle Constitution fédérale à l'article 50 cite clairement les communes comme partenaires; mais les partenaires – non pas exclusifs mais privilégiés – de la Confédération doivent rester les cantons. Cela

AB 2011 S 1177 / BO 2011 E 1177

me paraît important parce que sinon, cela risque de poser de réels problèmes institutionnels.

Je dirai donc qu'il serait judicieux sur le fond que, si le produit revient au canton, ce dernier veille à ce que les communes en reçoivent une part appropriée. Cela me paraît normal, surtout si les communes doivent payer un certain nombre d'indemnités. Il n'est pas normal que le canton encaisse éventuellement des bénéfices alors que les communes doivent payer des frais. C'est là une question d'équité.

D'un autre côté, à mon avis, le lieu privilégié des rapports entre cantons et communes doit se trouver dans la constitution cantonale de chaque canton et dans les lois cantonales qui fixent clairement quelles sont les compétences réciproques, qu'elles soient fiscales ou autres, des communes et des cantons.

Je dirai donc que cette proposition me paraît sympathique sur le fond. Sur la forme, j'ai juste la crainte qu'on ouvre ainsi la boîte de Pandore, qu'on aura ensuite de la peine à refermer.

Jenny This (V, GL): Ich begreife Herrn Kollege Stöckli. Es ist aber tatsächlich so, wie Verena Diener ausgeführt hat: Wir sollten den Kantonen diesen Spielraum lassen, da sie uns schon beim anderen Bereich entgegengekommen sind. Früher hat man ja immer damit argumentiert, dass wir überhaupt nicht in die Hoheit der Kantone eingreifen sollten und dass die Mehrwertabgabe eine Sache der Kantone sei; sie könnten das ja sowieso machen, wenn sie das wollten.

Als Bauunternehmer habe ich diese Mehrwertabgabe mit Argusaugen beobachtet und war zuerst nicht Feuer und Flamme. Aber als langjähriger Baupräsident muss ich doch sagen: Wenn wir etwas auszonen, dann kostet das Geld; das kann ich Ihnen versichern. Dies schien mir auch immer logisch zu sein. Wenn Land in die Landwirtschaftszone umgezont wird, dann hat der Eigentümer eine Ertragsminderung, dann hat das Folgen für seine finanzielle Situation. Aber bitte schön, wenn jemand über Nacht Multimillionär wird, ohne etwas dafür zu tun, dann muss er halt auch etwas bezahlen. Wir sollten deshalb für die Auszonungen das nötige Kleingeld zur Verfügung haben. Es wurde immer damit argumentiert, wir hätten ja die Grundstückgewinnsteuer. Das stimmt natürlich nur bedingt. Im Kanton Glarus sinkt sie von ihrer Basis aus in zwanzig Jahren auf null. Damit wird so jemand extrem bevorteilt. Das kann nicht im Sinn und Geist des Gesetzes sein. Geldverdienen ist gut, Geldverdienen ist schön, aber man gehört dann eben auch zu den Glücklichen, die Steuern bezahlen müssen – wobei ich lieber auf dieser Seite stehe als auf der Seite der Sozialhilfeempfänger.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Mehrwertabgabe zuzustimmen.

Germann Hannes (V, SH): Es wird Sie nicht verwundern, dass ich in meiner Funktion als Präsident des Schweizerischen Gemeindeverbandes dem Einzelantrag Stöckli zustimme. Ich finde dieses Anliegen wichtig, auch in Anbetracht der neuen Bundesverfassung, die ja Städten und Gemeinden eine spezielle Stellung zuerkennt und die auch den Bund dazu ermahnt, bei seinen Entscheiden die Auswirkungen auf die Gemeinden in Betracht zu ziehen und abzuwägen. In diesem Sinne kann ich zwar verstehen, dass es den Puristen der Gesetzgebung etwas zu weit geht, wenn in Artikel 5 Absatz 1ter explizit noch die Gemeinden erwähnt werden. Aber wir sind hier auch aufgefordert, pragmatische Lösungen zu finden.

Was Kollege Stöckli hier beantragt, ist nichts anderes als eine klare Aufforderung an die Kantone, den Belastungen der Gemeinden entsprechend Rechnung zu tragen. Am Ende sind die Städte, die Gemeinden betref-



fen. Sie haben am Schluss auch diese Planungen zu verantworten und zu tragen. Kollege Jenny, es hängt nicht damit zusammen, ob man grundsätzlich diese Mehrwertabgabe einführt oder nicht. Heute hat man das Instrument der Grundstückgewinnsteuer; das kann gut oder schlecht sein. Aber auch dort gibt es je nach Kanton unterschiedliche Lösungen. Solche unterschiedlichen Lösungen werden auch in Zukunft möglich sein. Die Kantone haben ja in der Gesetzgebung ihre eigenen Kompetenzen und werden diese auch entsprechend wahrnehmen. Mit der Ergänzung gemäss Antrag Stöckli vergeben wir uns wahrlich nichts. Es ist einfach ein Signal an die Kantone, die Gemeinden nicht ganz zu vergessen. Ich beantrage Ihnen in diesem Sinne, dem Einzelantrag Stöckli zuzustimmen. Dann kann sich auch der andere Rat nochmals damit befassen.

Eberle Roland (V, TG): Ich bitte Sie, den Antrag Stöckli abzulehnen. Ich halte es hier mit dem dogmatischen Rechtssystemansatz von Kollege Berberat. Wir sollten nicht ohne Not in die Legiferierung der Kantone eingreifen. Die Verfassungskaskaden sind einzuhalten.

Zur Begründung: Die Kantone haben unterschiedliche Finanzausgleichssysteme für ihre geldwerten Austauschbeziehungen zwischen Kanton und Gemeinden. Deshalb wäre es stossend, wenn die Kantone durch die Bundesgesetzgebung unnötig eingeschränkt würden.

Ich bitte Sie, diesen Antrag abzulehnen.

Hêche Claude (S, JU): Il est important de rappeler deux choses. D'abord, je comprends cette proposition qui est louable, mais en l'acceptant nous mettrions le doigt dans un engrenage qui comporte un danger énorme: dans chaque disposition légale que nous allons débattre, nous devons nous poser la question de l'implication des communes, des contributions et de la répartition. Ensuite, l'autre problème est selon moi une question de fond: une telle proposition touche à la souveraineté des cantons, et ce n'est pas à nous d'entrer dans un tel jeu.

Même si je comprends la proposition présentée, je vous invite à la rejeter.

Recordon Luc (G, VD): Je suis un peu surpris de ce tir de barrage contre la proposition Stöckli. Il est bien évident que nous n'avons en principe à nous mêler ni de la répartition des tâches internes aux cantons ni, notamment, de leurs rapports avec les communes. Je tiens tout de même à signaler l'évolution du droit dans ce domaine, depuis un certain nombre non seulement d'années mais de décennies, qui fait que le rôle des communes a été reconnu progressivement dans certaines lois et dans la Constitution.

Ce ne sont donc pas des raisons dogmatiques qui doivent éventuellement faire obstacle à cette proposition, et cela d'autant moins qu'à l'article 2 alinéa 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, il y a depuis 1980 – date de l'entrée en vigueur de cette loi – un élément qui rappelle que l'on doit respecter toute l'autonomie nécessaire des cantons dans le domaine de l'aménagement du territoire. Cela s'explique assez bien. Il s'agit de quelque chose d'assez particulier. Si la commune suisse a une caractéristique spécifique, du moins la commune au sens où tous les cantons la connaissent, c'est qu'elle est une commune territoriale et qu'elle gère la manière dont se développent les constructions chez elle. C'est particulier.

Pour en revenir au point soulevé par Monsieur Stöckli: lorsque des éléments financiers interviennent, un des gros problèmes qui se pose pour les communes, c'est de pouvoir financer d'éventuelles compensations lorsqu'elles prennent des mesures. Il n'est donc pas si déraisonnable de songer à inscrire cette disposition dans la loi, et ce n'est en tout cas pas contraire à une dogmatique constitutionnelle de principe.

Leuthard Doris, Bundesrätin: Diese Diskussion ist eine völlige Nebendiskussion. Hier geht es wirklich um das Konzept der Mehrwertabgabe, das im Zentrum steht. Ich bedanke mich auch bei Ihrer Kommission, dass sie hier diesen Vorschlag der BPUK übernommen und schlussendlich verfeinert hat.

Wir erinnern uns: Sie haben im ersten Durchgang die Kantone zu stark an die Kandare genommen, wenn ich das so sagen darf, weil Sie bei der Mehrwertabgabe

AB 2011 S 1178 / BO 2011 E 1178

Mindestvorgaben verankert und auch schon mit einer subsidiären bundesrechtlichen Regelung für den Fall von Untätigkeit der Kantone gedroht haben, die doch sehr streng angesiedelt war. Das hat bei den Kantonen sehr, sehr viel Unmut ausgelöst, was ich verstanden habe. Der Nationalrat hat sich dann auch um eine Regelung bemüht: Er hat die Mehrwertabgabe in einem anderen Kontext aufgenommen und die Kompetenzen mehr bei den Kantonen belassen, hat dies aber mit der Möglichkeit verknüpft, als Variante auch Realersatz bei solchen neuen Umzonungen einzubauen. Das ist dann auch gescheitert, weil das im Vollzug, vor dem Hintergrund vieler Entwicklungsmöglichkeiten im konkreten Einzelfall, praktisch ein Stillstand gewesen wäre.



Mit dem Vorschlag der BPUK, der doch auch bemerkenswert ist, weil er an der diesjährigen Hauptversammlung einstimmig zuhanden des Bundesparlamentes verabschiedet wurde, haben wir eine brauchbare Lösung gefunden: In Fällen, in denen Boden einer Bauzone zugewiesen wird und vielleicht dann eine Gemeinde oder ein Kanton in anderen Bereichen Umzonungen vornehmen muss, hat man mit der Mehrwertabgabe ein Instrument in der Hand, das in einigen Kantonen schon existiert und sich bewährt hat und das, so meine ich, aufgrund des Vermögensanfalls und aufgrund einer demokratischen Entscheidung für den Begünstigten zumutbar ist. Wir sind aber auch froh, dass man hier auf der Ebene des Bundesrechts bloss die Abschöpfung der Einzonungsmehrwerte erfasst. Wenn es um Umzonungen oder Aufzonungen geht, dürfen die Kantone hier natürlich auch das Instrument der Mehrwertabgabe anwenden, aber das sollen sie selber entscheiden. Was wir hier vorschreiben würden, wäre quasi einfach ein Minimalstandard. Ich glaube, das macht eben auch Sinn, um den Ausgleich der durch die Planungsvorteile generierten Erträge, wie er in Absatz 1ter dann vorgesehen ist, zu erreichen.

Wir möchten auch darauf aufmerksam machen, dass das jetzt auch mit dem Verfassungsrecht in Einklang stehen dürfte. Wir haben ja, wie die Kommission zur Kenntnis genommen hat, bei Professor Müller ein Gutachten zur Frage eingeholt, wie weit man überhaupt gehen kann, auch im Lichte der Grundstückgewinnsteuer, die in diesem Kontext natürlich auch noch zu überprüfen ist; wir meinen, diese Lösung hier ist deshalb auch verfassungskonform. Ob das mit dem Antrag Stöckli auch so wäre, das wage ich eben auch zu bezweifeln. Hier schliesse ich mich den Voten von Herrn Berberat und Herrn Eberle an, die gesagt haben, dass damit die bundesrechtliche Vorgabe wahrscheinlich nicht ganz im Einklang mit den Zuständigkeitsvorschriften wäre. Aber ich nehme an, die Kantone hören das Parlament und prüfen hier einen Einbezug der Gemeinden und im Regelfall auch eine Mittelzuteilung an die Gemeinden; vielleicht ist das sogar Usanz.

Ich möchte auch noch einen Hinweis zu den Übergangsbestimmungen machen; Frau Diener hat sie zu Recht erwähnt. Das ganze Konzept beruht ja jetzt darauf, dass wir den Fokus auf die Richtpläne legen. Dort macht das Bundesgesetz dann mehr Vorgaben. Wir wollen, dass die Kantone die Bauzonen in diesen neuen Richtplänen mit einem Horizont von fünfzehn Jahren dimensionieren. Was braucht es wirklich in fünfzehn Jahren, wie entwickelt man sich? Hier haben wir also klare Vorgaben. Für diese fünfzehn Jahren muss dann die Perspektive entwickelt werden. Für die Phase des Übergangs vom heutigen zum neuen Recht ist es sehr wichtig, dass mit Artikel 37b jetzt diese Fünfjahresfrist eingeführt wird, denn es gibt Kantone, die massiv überdimensionierte Bauzonen haben, und es gibt Kantone, die in der Vergangenheit ihre Bauzonen relativ sorgfältig dimensioniert haben. Mit dem neuen Recht wird es künftig schwieriger sein, sich relativ grosse Zonen anzulegen oder Bauland zu horten, das auf absehbare Zeit nicht ausgenutzt wird. Damit das aber in Kraft treten kann, brauchen wir die Fünfjahresfrist gemäss Artikel 37b, gemäss der die Kantone die Anpassungen vornehmen müssen, und dann ist auch quasi eine Sanktion festgehalten, wenn ein Kanton hier untätig bleiben würde – was ich aber nicht annehme. In diesem Kontext ist das, glaube ich, wirklich eine strengere Vorgabe, um die Bauzonen im Lichte des Bedarfs und nicht mit dem Ziel einer Steigerung der Attraktivität zu dimensionieren.

Leider war zum Teil auch die Vergeudung von Bauland der Fall – innerhalb einer Generation wurde so viel eingezont, dass wir jetzt Probleme haben. Hier können wir mit den neuen bundesrechtlichen Mindestvorgaben dem Verfassungsauftrag eines haushälterischen Umgangs mit der Ressource Boden gerecht werden. Wir werden auch der Volksinitiative gerecht, lösen das Problem aber im Kontext der Zuständigkeit der Kantone im Raumplanungsrecht. Es kann nichts Besseres passieren, als dass die Kantone selber eine Regelung vorschlagen, die dann auch vom Parlament übernommen wird.

Ich beantrage Ihnen daher, den neuen Regelungen, dem Konzeptvorschlag Ihrer Kommission und auch den Übergangsbestimmungen bei Artikel 37b, zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission ... 23 Stimmen

Für den Antrag Stöckli ... 9 Stimmen

Art. 5a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté



**Art. 8 Abs. 2***Antrag der Kommission*

Festhalten

Art. 8 al. 2*Proposition de la commission*

Maintenir

Diener Lenz Verena (GL, ZH), für die Kommission: Bei Artikel 8 haben wir das Thema des Mindestinhalts der Richtpläne, und hier haben wir zwei Punkte, über die wir uns kurz Gedanken machen müssen. Der eine betrifft Artikel 8 Absatz 2.

Der Nationalrat hat in der vergangenen Herbstsession beschlossen, Artikel 8 Absatz 2 zu streichen. Gemäss diesem Absatz soll für Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt im kantonalen Richtplan neu eine Grundlage geschaffen werden müssen. Um was für Vorhaben geht es überhaupt? Zu denken ist da beispielsweise an ein neues Einkaufszentrum, einen wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkt oder ein grosses neues Kiesabbaugebiet. Für derartige Vorhaben soll bereits auf Richtplanstufe die grundsätzliche Machbarkeit geklärt, der optimale Standort gefunden und die grobe räumliche Abstimmung beispielsweise mit dem Verkehr oder dem Umweltschutz vorgenommen werden. Mit dem in Absatz 2 von Artikel 8 vorgeschlagenen Richtplanvorbehalt wird jedoch keine strategische Umweltprüfung eingeführt, wie dies zum Teil gerade auch im Nationalrat fälschlicherweise befürchtet worden ist. Sind diese wichtigen Fragen im Richtplan geklärt, müssen sie in den nachfolgenden Verfahren, insbesondere in der Nutzungsplanung, nicht erneut gestellt und beantwortet werden. Auf diese Weise können die Verfahren beschleunigt werden. Die Behandlung solcher Vorhaben im Richtplan entlastet aber auch die Umweltverträglichkeitsprüfung. Zudem erfährt es der Investor im Rahmen der Richtplanung frühzeitig, wenn die Machbarkeit eines Vorhabens schwierig oder unmöglich ist, und zwar noch bevor ihm grosse Kosten für die weiteren Planungsarbeiten erwachsen.

Mit dieser Bestimmung soll daher vor allem für die Planung und Realisierung grosser Vorhaben möglichst frühzeitig ein grösstmögliches Mass an Sicherheit geschaffen werden. Dies liegt vorab im Interesse der Investoren und damit auch der Wirtschaft. Der Vorschlag wird in Fachdiskussionen denn auch immer wieder von Kreisen der Wirtschaft unterstützt, beispielsweise von der Interessengemeinschaft

AB 2011 S 1179 / BO 2011 E 1179

Espace Mobilité und vom Fachverband der schweizerischen Kies- und Betonindustrie.

Ihre Kommission ist daher dezidiert der Auffassung, dass die Vorzüge nicht preisgegeben werden sollen, und beantragt Ihnen, diese wichtige Bestimmung im indirekten Gegenvorschlag zur Landschafts-Initiative zu belassen, an Ihrem Beschluss vom Herbst des vergangenen Jahres festzuhalten und sich nicht dem Nationalrat anzuschliessen.

Leuthard Doris, Bundesrätin: Ich begrüsse es natürlich, dass Ihre Kommission hier diesen Absatz 2 aufrechterhalten will, denn es geht für Investoren wirklich auch um Planungssicherheit. Das sind ja sowieso Verfahren und Vorhaben, die sich über eine lange Dauer hinziehen können. Gegen ein konkretes Projekt wird ja dann in der Regel auch noch Beschwerde geführt. Diese Bestimmung gibt doch in einem frühen Stadium auch ein bisschen Vertrauen, dass ein raumplanerisches Vorhaben unterstützt wird, mindestens von der Regierung. Wir glauben eben auch, dass das im Lichte eines griffigen Gegenvorschlages zur Landschafts-Initiative ein wichtiges Element ist.

*Angenommen – Adopté***Art. 8a Bst. c***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

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

Adhérer à la décision du Conseil national

Diener Lenz Verena (GL, ZH), für die Kommission: Dazu nur ein ganz kurzer Hinweis: Ihre Kommission ist der Auffassung, dass mit der vom Ständerat seinerzeit beschlossenen Ergänzung bloss verdeutlicht wird, was



eigentlich ohnehin schon gilt. In der vom Gesetz geforderten Hochwertigkeit der Siedlungsentwicklung ist die Wahrung der Wohnqualität als ein wesentliches Element mit enthalten.

Ihre Kommission beantragt Ihnen daher, sich dem Nationalrat anzuschliessen und es beim bundesrätlichen Entwurf zu belassen, das heisst, nicht an unserer letzten Formulierung festzuhalten.

Angenommen – Adopté

Art. 15

Antrag der Kommission

Abs. 1bis, 3 Bst. b

Festhalten

Abs. 3 Bst. bbis

Streichen

Art. 15

Proposition de la commission

Al. 1bis, 3 let. b

Maintenir

Al. 3 let. bbis

Biffer

Diener Lenz Verena (GL, ZH), für die Kommission: Zu Absatz 1bis: Der Ständerat wollte im Herbst des vergangenen Jahres Absatz 1 positiv formulieren. Statt der bundesrätlichen Formulierung, wonach die Bauzonen den voraussichtlichen Bedarf für fünfzehn Jahre nicht überschreiten dürfen, haben Sie sich für die Formulierung entschieden, dass die Bauzonen dem voraussichtlichen Bedarf für fünfzehn Jahre entsprechen müssen.

Nun ist es aber so, dass natürlich auch eine auf den Bedarf von beispielsweise zwanzig oder dreissig Jahren ausgelegte Bauzone dem Bedarf von fünfzehn Jahren entspricht. Der Ständerat wollte jedoch inhaltlich nichts anderes als der Bundesrat: Nicht bedarfsgerecht ausgeschiedene Bauzonen sollen zu gegebener Zeit auf das vom Gesetz geforderte Mass zurückgenommen werden. Aus diesem Grund hat der Ständerat Absatz 1bis eingefügt, wonach überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind.

Ihre Kommission beantragt Ihnen, an diesem Konzept festzuhalten und die vom Nationalrat beschlossene Streichung von Absatz 1bis abzulehnen.

Zu Absatz 3 Buchstabe b: Ihre Kommission kann nachvollziehen, dass der Begriff der konsequenten Mobilisierung allenfalls missverstanden werden kann. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft jedoch klar ausgeführt, wie dieser Begriff zu verstehen ist. Insbesondere ist damit keine vollumfängliche Mobilisierung sämtlicher Nutzungsreserven gemeint. Nutzungsreserven sollen jedoch so weit mobilisiert werden, als dies realistischere Weise möglich ist. Zudem soll Gewerbe- und Industriebetrieben die Möglichkeit erhalten bleiben, Baulandreserven für spätere Betriebserweiterungen zu halten. Gerade auch um den Baulandhortungen entgegenzuwirken, erachtet es Ihre Kommission aber als wichtig, dass Land nur dann eingezont werden darf, wenn es innerhalb von fünfzehn Jahren voraussichtlich auch überbaut wird. Ihre Kommission ist nach wie vor – und zwar mit deutlicher Mehrheit, mit 9 zu 2 Stimmen – der Auffassung, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Bestimmung die richtigen Akzente setzt.

Die Kommission beantragt Ihnen, den Beschluss des Nationalrates abzulehnen und bei der bundesrätlichen Fassung zu bleiben, der Sie im Herbst des vergangenen Jahres bereits zugestimmt haben.

Zu Absatz 3 Buchstabe bbis: Ihre Kommission ist der Auffassung, dass die vom Nationalrat beschlossene Ergänzung nicht nötig ist. Aus den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung ergibt sich, dass zusammenhängende Flächen einzuzonen sind. Schon aus diesem Prinzip folgt, dass das Kulturland durch die Einzonung nicht zerstückelt werden darf.

Ihre Kommission ist der Auffassung, dass das Gesetz nicht mit Selbstverständlichkeiten aufgebläht werden sollte, und beantragt Ihnen, die vom Nationalrat beschlossene Ergänzung abzulehnen.

Angenommen – Adopté

Art. 15a

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates





Abs. 2
Festhalten

Art. 15a

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

Maintenir

Diener Lenz Verena (GL, ZH), für die Kommission: Zu Absatz 1: Auch wenn es an sich unüblich ist, dass der Bundesgesetzgeber die Gemeinden direkt anspricht, so ist Ihre Kommission doch der Auffassung, dass hier eine Ausnahme von diesem Grundsatz gemacht werden kann. Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland sind überwiegend von den Gemeinden umzusetzen. Es ist daher sinnvoll, die Kantone hier ausdrücklich dazu anzuhalten, die notwendigen Massnahmen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden zu treffen.

Ihre Kommission beantragt Ihnen, sich hier dem Nationalrat anzuschliessen.

Zu Absatz 2: Die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung, der sich der Ständerat im Herbst des vergangenen Jahres angeschlossen hat, sieht vor, dass die Kantone in ihrem Recht das Instrument der Bauverpflichtung und die Rechtsfolgen im Falle der Fristversäumnis vorsehen müssen. Es wird mithin eine Verpflichtung der Kantone zur Rechtsetzung stipuliert. Ob die Bauverpflichtung jedoch angeordnet werden soll, hat die zuständige Behörde mit Blick auf die Umstände des konkreten Einzelfalls zu entscheiden. Absatz 2

AB 2011 S 1180 / BO 2011 E 1180

sieht ausdrücklich vor, dass die Bauverpflichtung dann angeordnet werden kann, wenn das öffentliche Interesse dies rechtfertigt. Bezüglich der Anordnung der Massnahme besteht demnach ein Ermessen. Von entscheidender Bedeutung ist dabei der Begriff des öffentlichen Interesses.

Eine derartige Regelung erachtet Ihre Kommission nach wie vor als nötig und sinnvoll und beantragt Ihnen daher, die vom Nationalrat beschlossene Streichung dieser Bestimmung abzulehnen und an Ihrem Beschluss festzuhalten.

Angenommen – Adopté

Art. 18a

Antrag der Kommission

Abs. 1

In Bau- und Landwirtschaftszonen bedürfen sorgfältig auf Dächern integrierte Solaranlagen keiner Baubewilligung nach Artikel 22 Absatz 1. Solche Vorhaben sind lediglich der zuständigen Behörde zu melden.

Abs. 2

Das kantonale Recht kann:

- bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen auch andere Solaranlagen baubewilligungsfrei erstellt werden können;
- in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen die Baubewilligungspflicht vorsehen.

Abs. 3

Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung bedürfen stets einer Baubewilligung. Sie dürfen solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen.

Abs. 4

Ansonsten gehen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor.

Antrag Graber Konrad

Abs. 1

In Bau- und Landwirtschaftszonen sind sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen zu bewilligen, sofern keine Baudenkmäler von nationaler und internationaler Bedeutung wesentlich beeinträchtigt werden.

Abs. 2





Als sorgfältig integrierte Anlagen gelten insbesondere:

- a. möglichst dach-, first- und seitenbündige Anlagen;
- b. fassadenbündige Anlagen;
- c. ganzflächig in das Dach oder in die Fassade integrierte Solaranlagen.

Abs. 3

Als Baudenkmäler gelten die gestützt auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1966 über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten in den Verzeichnissen der Verordnung bezeichneten Einzelobjekte. Für sie kann die Baubehörde höhere Ansprüche an die Dach- und Fassadenintegration stellen, wie z. B. Solarschindeln oder optimal integrierte ganzflächige Anlagen.

Antrag Hess Hans

Abs. 4

Das kantonale Recht kann bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen auch andere Solaranlagen baubewilligungsfrei erstellt werden können.

Art. 18a

Proposition de la commission

Al. 1

Dans les zones à bâtir et les zones agricoles, les installations solaires soigneusement intégrées aux toits ne nécessitent pas d'autorisation selon l'article 22 alinéa 1. De tels projets doivent être simplement annoncés à l'autorité compétente.

Al. 2

Le droit cantonal peut:

- a. désigner des types déterminés de zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur, dans lesquels d'autres installations solaires peuvent aussi être dispensées d'autorisation;
- b. prévoir une obligation d'autorisation dans des types précisément définis de zones à protéger.

Al. 3

Les installations solaires sur des biens culturels ou dans des sites naturels d'importance cantonale ou nationale sont toujours soumises à une autorisation de construire. Elles ne doivent pas porter atteinte majeure à ces biens ou sites.

Al. 4

Pour le reste, l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les aspects esthétiques.

Proposition Graber Konrad

Al. 1

Dans les zones à bâtir et les zones agricoles, les installations solaires soigneusement intégrées aux toits et aux façades sont autorisées dès lors qu'elles ne portent atteinte, de façon majeure, à aucun monument historique d'importance nationale ou internationale.

Al. 2

Sont notamment considérées comme installations soigneusement intégrées:

- a. les installations intégrées si possible aux pans, au faîte et aux côtés;
- b. les installations intégrées aux façades;
- c. les installations solaires intégrées aux toits ou aux façades sur la totalité de leur surface.

Al. 3

Sont considérés comme monuments historiques les biens se trouvant dans des inventaires en vertu de l'ordonnance du 17 octobre 1984 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, en relation avec la loi fédérale du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Dans les cas concernés, les autorités de construction peuvent prévoir des exigences plus élevées pour l'intégration aux toits et aux façades, comme des bardeaux solaires ou des installations intégrées de façon optimale sur la totalité de la surface.

Proposition Hess Hans

Al. 4

Le droit cantonal peut désigner des types déterminés de zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur, dans lesquels d'autres installations solaires peuvent aussi être dispensées d'autorisation.



Diener Lenz Verena (GL, ZH), für die Kommission: Diese Bestimmung ist im vergangenen Jahr durch einen Einzelantrag in unserem Rat in den indirekten Gegenvorschlag zur Landschafts-Initiative eingefügt worden. Thematisch passt diese Bestimmung eigentlich nicht in die Vorlage, hat doch die Frage, unter welchen Voraussetzungen Solaranlagen in Bau- und Landwirtschaftszonen zulässig sein sollen, nicht direkt mit der Landschafts-Initiative zu tun. Dass die Bewilligung von Solaranlagen im aktuellen energiepolitischen Umfeld erleichtert werden soll, ist jedoch aus der Sicht Ihrer Kommission nachvollziehbar und wurde darum auch unterstützt. Allerdings konnten weder die ersten Beschlüsse des Ständerates noch jene des Nationalrates Ihre Kommission an der letzten Sitzung überzeugen. Die ständerätliche Fassung beschränkte sich im Wesentlichen darauf, unbestimmte Rechtsbegriffe zu umschreiben. Derartige Regelungen gehören nach Auffassung Ihrer Kommission jedoch nicht ins Gesetz, sondern in die Verordnung. Aber auch die nationalrätliche Fassung geht zu sehr ins Detail; dies gilt vor allem für die Umschreibung der Voraussetzungen, unter denen Solaranlagen bewilligungsfrei sein sollen.

Die Ihnen von Ihrer Kommission vorgeschlagene Regelung zielt nun darauf ab, auf Gesetzesstufe nur die Grundsätze zu regeln. Welche Solaranlagen als "sorgfältig auf Dächern

AB 2011 S 1181 / BO 2011 E 1181

integriert" gelten sollen und demnach ohne Baubewilligung realisiert werden dürfen, soll auf Verordnungsstufe geregelt werden. Dabei kann in der Verordnung durchaus das aufgenommen werden, was der Nationalrat in Absatz 1 geregelt hat. Die gesetzlich umschriebene Voraussetzung "sorgfältig auf Dächern integriert" wäre demnach insbesondere bei Solaranlagen gegeben, welche die Dachfläche in der Höhe um höchstens 20 Zentimeter sowie seitlich, unten und oben nicht überragen; wir kommen dann beim Einzelantrag Graber Konrad darauf zurück. Die Kommission war hier der Meinung, dass dies in der Verordnung und nicht im Gesetz festgehalten werden sollte.

Ihre Kommission schlägt Ihnen zudem bei Absatz 2 vor, den Kantonen gewisse Spielräume zu belassen; darauf kommen wir dann eigentlich auch bei den Formulierungen im Einzelantrag Hess Hans zurück. So sollen im kantonalen Recht bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen bezeichnet werden können, in denen auch andere Solaranlagen baubewilligungsfrei erstellt werden können. Zu denken ist hier etwa an Flachdachbauten in Industrie- oder Gewerbebezonen, wo beispielsweise auch geständerte, d. h. nicht parallel zur Dachfläche angebrachte Solaranlagen ohne Baubewilligung angebracht werden könnten. Zudem soll das kantonale Recht bei bestimmten Typen von Schutzzonen explizit die Baubewilligungspflicht vorsehen können. Schliesslich wird im Antrag Ihrer Kommission präzisiert, dass Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung stets einer Baubewilligung bedürfen.

Den Beschluss des Nationalrates, wonach die Interessen an der Nutzung der Solarenergie den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vorgehen, nimmt Ihre Kommission in ihrem Antrag auf, da diese Bestimmung wichtig ist, um die Solarenergienutzung zu erleichtern. Insgesamt unterbreitet Ihnen Ihre Kommission einen ausgewogenen Vorschlag, der die Schwächen des nationalrätlichen Beschlusses ausmerzt und in die energiepolitisch gewünschte Richtung zielt.

Ihre Kommission beantragt Ihnen einstimmig, der von ihr neu formulierten Bestimmung zuzustimmen. Ich äussere mich später dann noch zu den Einzelanträgen Hess Hans und Graber Konrad.

Graber Konrad (CE, LU): Auch aus meiner Sicht ist Absatz 4 gemäss Antrag Hess im Sinne eines Gesamtkonzeptes zu verstehen. Mein Antrag schliesst an das Ergebnis der letzten Beratung des Ständerates an. Es ist korrekt, was Kollegin Diener gesagt hat: An sich ist das hier fremd. Wir haben damals gedacht, das sei so noch elegant zu lösen, und jetzt sehen wir, dass die ganze Angelegenheit sehr komplex wird und dass da offensichtlich auch unterschiedliche Konzepte aufeinanderprallen. Kollege Hess und mir geht es aber vor allem darum, dass Solaranlagen heute schnell bewilligt werden können und dass es keine Situationen gibt, wie sie in der Broschüre dargestellt sind, die wir von der Institution Solaragentur erhalten haben.

Leider hat der Nationalrat die von unserem Rat das letzte Mal vorgenommene Änderung aus meiner Sicht nicht ganz richtig verstanden und dann verschlechtert. Es wurde der Versuch unternommen, im Gesetz möglichst wenig zu regeln und dann in der Verordnung die Details zu klären. Das ist ja in der Regel schon der richtige Weg. Aber ausgerechnet der wichtige Begriff "sorgfältig integriert" wird jetzt hier im Gesetz nicht mehr geregelt, und genau dort hatten wir in der Vergangenheit die grossen Differenzen. Jede Bewilligungsbehörde hat diesen Begriff "sorgfältig integriert" anders definiert, anders interpretiert und dann bei den Bewilligungen bzw. bei den Nichtbewilligungen anders umgesetzt.

Ich würde gerne noch zwei, drei Worte zu den einzelnen Absätzen sagen, damit dann auch Verständnis darüber besteht, was eigentlich das Gesamtkonzept ist.



Absatz 1 steht in Übereinstimmung mit dem Entwurf des Bundesrates mit dem Unterschied, dass wir hier nicht von "Kultur- und Naturdenkmälern" sprechen, sondern von "Baudenkmälern". Nach meiner Auffassung stellt es aber auch kein Problem dar, besteht doch keine Gefahr, dass bei Kultur- und Naturdenkmälern Solaranlagen installiert werden. Ein Kulturdenkmal ist ja beispielsweise das Wilhelm-Tell-Denkmal in Altdorf. Da wird niemand eine Solaranlage installieren wollen. Oder ein Naturdenkmal ist beispielsweise das Matterhorn, und auch dort wird ja vermutlich niemand eine Solaranlage installieren wollen. Aber es gibt in der Schweiz 3200 Baudenkmäler von nationaler oder internationaler Bedeutung wie beispielsweise das Grossmünster in Zürich. In solchen Fällen, scheint es mir, darf eine Anlage nicht einfach per se bewilligt werden. In solchen Fällen muss sich die Bewilligungsbehörde auch einbringen können.

In einem zweiten Absatz ist zu regeln, was unter "sorgfältig integriert" zu verstehen ist. Das ist auch der Kritikpunkt, den ich mit meinem Antrag aufnehme. Das haben wir das letzte Mal in unserem Beschluss definiert, und ich übernehme das, noch leicht modifiziert mit dem Wort "möglichst", sodass es nicht absolut ist. Aber es wird in Buchstabe a zum Ausdruck gebracht, dass Anlagen möglichst dach-, first- und seitenbündig gebaut werden müssen; dann gelten sie als sorgfältig integriert. "Möglichst" bringt zum Ausdruck, dass es auch Ausnahmen geben kann. In Buchstabe b werden die fassadenbündigen Anlagen aufgeführt. Diese Bestimmung schliesst an unseren Beschluss an, das ist aus meiner Sicht unproblematisch. In Buchstabe c wird definiert, dass ganzflächig in das Dach oder in die Fassade integrierte Solaranlagen immer als besonders sorgfältig integriert gelten und damit auch zu bewilligen sind. Das sind die zentralen Punkte.

In Absatz 3 wird schliesslich definiert, was unter Baudenkmälern zu verstehen ist.

Ich will mit diesem Antrag eine Brücke zwischen dem Beschluss unseres Rates, den Beschlüssen des Nationalrates und den Anträgen der Kommission schlagen. Wenn der Antrag angenommen wird, besteht eine Differenz zum Nationalrat, die dann noch in Zusammenarbeit mit dem Bundesrat und der Verwaltung bereinigt werden kann. Mein Antrag ist von folgenden zwei Überlegungen getrieben:

1. Solaranlagen sollen, wo immer vertretbar, gebaut werden können. Beim Vollzug darf es keine Auswüchse geben, wie das in der Vergangenheit in verschiedenen Kantonen der Fall war. In verschiedenen Kantonen wurden in der Vergangenheit Solaranlagen so unnötig verhindert. Der Begriff "sorgfältig integriert" muss aus meiner Sicht im Gesetz definiert sein, sonst gibt es, selbst wenn das in die Verordnung aufgenommen wird, wieder unterschiedliche Interpretationen.

2. Ohne Bewilligungen, wie das die Fassung des Nationalrates eigentlich will, kommen wir nicht aus. Es gibt eben auch Negativbeispiele; Sie haben diese hier in dieser Dokumentation klar aufgezeigt bekommen. Auch ohne eine übertriebene Ästhetik zu fordern, sind dann solche Anlagen schlicht nicht integriert.

Ich bitte Sie also, meinem Antrag und dem Anschlussantrag Hess zuzustimmen.

Hess Hans (RL, OW): Zu meinem Antrag wurde bereits alles gesagt. Er ist als Ergänzung zum Antrag Graber Konrad zu verstehen und nimmt den Gedanken von Artikel 18a Absatz 2 auf, damit dieser im Gesetz integriert bleibt. Ich bitte Sie, jetzt dem Antrag Graber Konrad zuzustimmen; sonst ist mein Antrag nicht mehr aktuell. Ich bin überzeugt, dass der Antrag Graber Konrad mehr Klarheit und Rechtssicherheit mit sich bringt. Er begünstigt vor allem die einheimische Energie.

Ich glaube, wir müssen doch bestrebt sein, im Gesetz unbestimmte Rechtsbegriffe möglichst zu vermeiden. Ein weiterer unbestimmter Rechtsbegriff findet sich in Artikel 18a Absatz 3 der Vorlage. Dort wird die Formulierung "Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung" verwendet, ohne dass genau gesagt wird, was das beinhaltet. Ich kann Ihnen aber sagen, was darunter jetzt verstanden wird. Weil das Ortsbild einer Obwaldner Gemeinde gemäss Isos geschützt ist, führt dies dazu, dass ein altes, hässliches Wellblechdach auf einem Stall als Isos-geschützt gilt und dem Landwirt der Bau einer ganzflächigen,

AB 2011 S 1182 / BO 2011 E 1182

integrierten Solaranlage verboten wird. Dieser Bauer könnte pro Jahr etwa 80 000 Kilowatt Strom erzeugen. Auf einem anderen Stall, ebenfalls in der Innerschweiz, könnten 100 000 Kilowatt pro Jahr erzeugt werden. Beide Ställe sind als solche weder inventarisiert noch geschützt, aber das ganze Gebiet ist Isos-geschützt.

Es darf meiner Meinung nach nicht sein, dass solche unbestimmten Rechtsbegriffe im Gesetz verankert werden, welche die Errichtung einer Vielzahl von Solaranlagen – gegen unseren klaren Willen – verhindern.

Ich bitte Sie deshalb, zuerst dem Antrag Graber Konrad und danach meinem Antrag zuzustimmen.

Jenny This (V, GL): Sie gehen sicher mit mir einig: Dachlandschaften gehören zu einem sehr sensiblen Bereich in unserer Landschaft. Offensichtlich herrscht betreffend Meldepflicht eine gewisse Unklarheit. Es gibt Personen, die glauben, wenn die Meldepflicht erfüllt sei, könne jeder bauen und machen, was er wolle. Ich



vertrete die Auffassung, dass die zuständige Behörde zur eingegangenen Meldung Ja oder Nein sagen oder verlangen kann, dass das Vorhaben im Amtsblatt ausgeschrieben wird. Es ist wichtig, dass Klarheit darüber herrscht, was diese Meldepflicht bedeutet. Gemäss meiner Ansicht als ehemaliger Baupräsident entscheidet die Behörde trotzdem, ob die Bewilligung erteilt wird oder nicht. Mit der blossen Meldepflicht ist es nicht getan. Sonst gibt es dann Differenzen darüber, was in dieser ach so wichtigen Dachlandschaft in der Schweiz "unsensibel" und was "sorgfältig integriert" bedeutet. Man stelle sich nur die Dachlandschaft der Stadt Bern vor – wobei diese Dächer alle geschützt sind; das ist nochmals eine andere Liga. Ganz vergessen dürfen wir die Sensibilität hinsichtlich der Dachlandschaften nicht, trotz aller Bemühungen, Strom zu produzieren.

Leuthard Doris, Bundesrätin: Ich bin froh, dass wir im Raumplanungsgesetz einen solchen Artikel verankern; das macht Sinn, auch im Lichte der Energiedebatte.

Was zum Ausdruck kommt, ist, dass wir heute auf kantonaler Ebene eine Fülle von ganz unterschiedlichen Bestimmungen haben. Es gibt Kantone, die sehr fortschrittlich sind und nur noch eine Meldepflicht für Hausso-laranlagen haben, dann gibt es Kantone mit vereinfachten Baubewilligungsverfahren und Kantone mit ordentlichen Baubewilligungsverfahren. Wir haben festgestellt, dass gewisse Kantone zur Unterscheidung zwischen der blossen Meldepflicht und die Notwendigkeit eines Baubewilligungsverfahrens mit Quadratmeterzahlen operieren, andere orientieren sich an Dachfirsten und an der sorgfältigen Integrierung einer Solaranlage – das ist also Föderalismus pur. Jetzt kann man sich fragen, ob man das weiterhin so, mit dieser ganzen Vielfalt, auf Stufe der Kantone belassen soll. Hier haben der Nationalrat und jetzt auch Ihre Kommission gesagt, nein, man möchte hier auch ein Signal aussenden, dass man bei Solaranlagen nicht zu streng sein sollte. Eine völlige Bewilligungsfreiheit ist aber auch nicht möglich, weil natürlich auch die Interessen bezüglich der Bau- und Kulturdenkmäler zu beachten sind.

Der Einzelantrag Graber Konrad orientiert sich nun eher an einem Konzept, das schon sehr detailliert ausgearbeitet ist; wir sind der Meinung, dass dies eigentlich nicht auf Stufe Gesetz gehört. Es ist so detailliert – "fassadenbündige Anlagen" –, dass es eine typische Sache der Vollzugsverordnung ist und nicht in das Raumplanungsgesetz gehört. Die Hauptaussage auch beim Konzept Graber Konrad scheint mir zu sein, dass man sorgfältig integrierte Solaranlagen will.

Dann kommt man zur zweiten Problematik, die Herr Ständerat Hess jetzt etwas geschildert hat, nämlich zur Frage, was dann Denkmäler von nationaler oder gar internationaler Bedeutung sind, die man hier erfasst. Hier sind wir zum Schluss gekommen, dass wahrscheinlich der Ortsbildschutz in den letzten Jahren zu seitenlangen Annexen geführt hat. Ich habe es mir angeschaut: Beim Kanton Wallis z. B. ist fast die Hälfte der Ortsbilder geschützt. Im Dorf, in dem ich wohne, herrscht zu zwei Dritteln Ortsbildschutz; ich staune da doch ein bisschen. Frau Ständerätin Egerszegi kennt wahrscheinlich Mellingen; dort macht es im Zentrum sicher Sinn. Aber es gibt viele Quartiere, wo man sagen kann, dass man stolz war auf den Ortsbildschutz oder darauf, im Isos erfasst zu sein, dass das aber jetzt, im Lichte der neuen Energiepolitik, von den Prioritäten her wahrscheinlich ab und zu nicht mehr stimmt.

Deshalb ist unser Lösungsansatz, dass wir das Isos, das BLN und andere Inventare, die es gibt, durchforsten und dann auf Verordnungsstufe zu definieren versuchen, bei welchen Inventaren wir sagen können, dieser Schutz müsse eben mindestens auch gewährleistet sein. Dann hat man eine Abwägung, die eine Förderung dieser Solaranlagen mindestens nicht in einer Art und Weise einschränkt, die einfach unsinnig ist.

Was mir aber viel mehr am Herzen liegt, und das möchte ich auch betonen: Ich habe viele Zuschriften von Bürgerinnen und Bürgern bekommen, die eine Solaranlage installiert haben. Sie haben mir geschrieben: "Wis-sen Sie, jetzt habe ich 20 000 Franken investiert, ich musste eine Baubewilligung einholen, und die Gemeinde knöpfte mir noch 1000 Franken Baubewilligungsgebühr ab." Das stört mich dann viel mehr, wenn der Staat einerseits sagt, es brauche Eigenverantwortung, man möchte vom Staat her nicht viel subventionieren, und dann auf der anderen Seite bei den Gebühren oder über die steuerlichen Folgen abschöpft. Wir werden das untersuchen und auch hier noch Vorschläge unterbreiten. Aber auch das liegt in der Hoheit der Kantone oder Gemeinden.

Ich glaube, der politische Wille zur Vereinfachung, dass es in der Regel möglichst kein Verfahren geben soll, sondern nur eine Meldepflicht oder dann allenfalls ein vereinfachtes Verfahren, ist der gemeinsame Nenner. Ich finde, Ihre Kommission hat eine gute Lösung vorgeschlagen, wonach man dann eben auf Verordnungsstufe die sorgfältig integrierten Anlagen näher umschreiben kann – dies im Sinne des Anliegens von Ständerat Graber, das aus unserer Sicht korrekt ist. Es braucht eine Referenz, welche Inventare Sinn machen und welche man wahrscheinlich generell einmal durchforsten muss.

In diesem Lichte bitte ich Sie, weil sowieso eine Differenz besteht, dem Antrag Ihrer Kommission zuzustimmen.



Diener Lenz Verena (GL, ZH), für die Kommission: Ich hätte eigentlich zu diesen zwei Einzelanträgen auch noch kurz Stellung nehmen wollen, bin vorhin aber vergessen worden. Da es nicht üblich ist, nach der Bundesrätin noch lange zu sprechen, werde ich mich kurz halten.

Die beiden Antragsteller und die Kommission haben ein gemeinsames Anliegen: Wir wollen ein unnötiges Verhindern des Baus von Solaranlagen verhindern. Das heisst, wir wollen Vereinfachungen, wir wollen eine Förderung. Im Grundsatz sind wir uns also einig; die Kommission hat einfach ein anderes Konzept erarbeitet: Sie will nur die Grundsätze im Gesetz und den Rest auf Verordnungsstufe geregelt haben, damit das Gesetz schlank gehalten werden kann. Die Verordnung kann immer wieder angepasst werden, und zwar mit weniger Aufwand als das Gesetz. Von daher würde die Ablehnung dieser beiden Einzelanträge eigentlich die Diskussion in der Kommission bestätigen.

Ich bitte Sie, der Logik des neuen Konzepts des Ständerates zu folgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission ... 20 Stimmen

Für den Antrag Graber Konrad ... 14 Stimmen

Präsident (Lombardi Filippo, erster Vizepräsident): Damit erübrigt sich eine Abstimmung über den Antrag Hess Hans, der eine Ergänzung zum Antrag Graber Konrad war.

Art. 19 Abs. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

AB 2011 S 1183 / BO 2011 E 1183

Antrag der Minderheit

(Cramer, Berberat, Diener Lenz, Forster)

Festhalten

Antrag Luginbühl

Die Erschliessung von Bauzonen ist durch das Gemeinwesen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist bei Bedarf zu etappieren. (Rest streichen)

Art. 19 al. 2

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Cramer, Berberat, Diener Lenz, Forster)

Maintenir

Proposition Luginbühl

Les zones à bâtir sont équipées par la collectivité intéressée dans le délai prévu par le programme d'équipement, si nécessaire de manière échelonnée. (Biffer le reste)

Cramer Robert (G, GE): Vous l'avez peut-être remarqué, les travaux de notre commission sur cet objet ont été remarquablement consensuels puisque, au fond, ma proposition de minorité constitue la seule minorité dans ce projet. Pour le reste, nous étions d'accord sur toutes les très nombreuses divergences que nous avons avec le Conseil national.

Sur ce point, il m'a tout de même semblé nécessaire de déposer une proposition de minorité parce que la première décision de notre conseil, celle que nous avons adoptée le 28 septembre 2010, est nettement meilleure que celle du Conseil national; donc elle doit être maintenue.

Au-delà de cela, un élément nouveau est intervenu ces derniers jours, puisque vous avez reçu, comme moi, un courrier émanant des milieux qui soutiennent l'initiative pour le paysage qui nous dit l'importance qu'ils accordent à l'article 19 alinéa 2. En conclusion de leur courrier, ils indiquent même que, pour autant que le texte issu des travaux de notre commission auquel s'ajouterait le maintien – comme je vous le propose





– de notre décision du 28 septembre 2010 devrait être accepté par ce conseil, le comité d'initiative pourrait "sincèrement discuter d'un retrait de l'initiative pour le paysage".

De quoi s'agit-il? L'actuel article 19 alinéa 2 prévoit que les zones à bâtir sont équipées par la collectivité intéressée dans le délai prévu par le programme d'équipement, et, ensuite, que le droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers.

Nous avons ajouté au fait que les zones à bâtir doivent être équipées par la collectivité intéressée dans le délai prévu par le programme d'équipement que, si nécessaire, cela peut se faire de manière échelonnée pour que l'on puisse créer un milieu bâti compact doté d'un bon réseau de transports publics et préserver le site d'implantation, l'agriculture, la nature et le paysage. Le Conseil national a voulu que l'on biffe cette précision. C'est assez malheureux. Ce qui est malheureux aussi, c'est que lorsque nous avons examiné l'article 19 alinéa 2 en commission, nous sortions du débat sur l'article 18a – et vous avez vu que ce débat a été long et passionné –, de sorte qu'en commission nous avons été un peu vite sur cette question. Finalement, la personne qui a eu le dernier mot était Madame Maria Lezzi, directrice de l'Office fédéral du développement territorial, qui a assez rapidement convaincu la majorité des membres de la commission que notre formulation était redondante avec un certain nombre d'autres dispositions qui se trouvent dans la loi sur l'aménagement du territoire et que, au fond, nous pouvions sans autre adhérer à la position du Conseil national sans rien y perdre.

En réalité, ce qui est peut-être redondant, c'est effectivement de rappeler qu'il est souhaitable, en matière d'aménagement du territoire, que l'on ait un bon réseau de transports publics, que l'on veuille préserver l'agriculture, le paysage, etc. En revanche, ce qui n'est pas redondant du tout, c'est l'exigence, ou en tout cas l'incitation à construire de manière échelonnée. Je crois que sur ce point, les images qui accompagnent le courrier du 12 décembre 2011 que nous avons reçu de la part des cosignataires de l'initiative pour le paysage sont tout à fait évocatrices et montrent les dégâts que l'on peut provoquer en matière de mitage du territoire lorsque l'on ne se donne pas la discipline de construire de manière échelonnée.

Alors bien sûr, le droit actuel n'empêcherait pas d'équiper les zones à bâtir de manière échelonnée, mais aucune incitation ne figure dans la loi. Voilà les raisons pour lesquelles il me semble souhaitable que cette précision y figure de façon explicite. Cela est d'autant plus souhaitable que cela pourrait conduire à un retrait de l'initiative populaire.

Concernant la proposition Luginbühl qui s'arrête à l'exigence d'équiper les zones à bâtir de manière échelonnée et qui prévoit de biffer le reste de la phrase, je dois dire que j'y adhère totalement. J'espère ne pas me faire trop sévèrement fustiger par les autres membres de la minorité en disant que je retire volontiers la proposition de la minorité que j'avais déposée dans le cadre des travaux de la commission en faveur de la proposition Luginbühl.

Diener Lenz Verena (GL, ZH), für die Kommission: Wir sind jetzt bei Artikel 19 Absatz 2. Nur bei dieser Bestimmung gibt es in dieser Vorlage einen Minderheitsantrag. Sie können der Fahne entnehmen, dass ich der Minderheit angehöre, obwohl ich Kommissionssprecherin bin – damit wir das auch noch gleich geklärt haben. Wir haben neu aber auch noch einen Antrag Luginbühl auf dem Tisch. Er stellt hier einen Vermittlungsversuch dar. Vielleicht gelingt es, einen Konsens zu finden.

Die Mehrheit der Kommission hat sich auf den Standpunkt gestellt, dass die Bauzonen gemäss geltendem Recht durch das Gemeinwesen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist erschlossen werden können und dass die Etappierung in diesem Rahmen bereits möglich ist. Sie war darum der Auffassung, es sei nicht mehr nötig, das im Gesetz explizit festzuhalten. Die Mehrheit der Kommission war auch der Meinung, dass das, was mit der Etappierung erreicht werden soll, bereits zwangsläufig aus den Zielen und Grundsätzen gemäss den Artikeln 1 und 3 des Gesetzes folgt.

Wir hatten im Ständerat ursprünglich eine andere Haltung. Die Minderheit möchte an einer Etappierung festhalten. Sie erachtet diese als wichtigen Pfeiler: Sie verhilft dazu, dass wir kompakte Siedlungen erreichen, insbesondere bei grossen Gewerbezones, und dass keine Flickenteppiche entstehen. Flickenteppiche haben den Nachteil, dass ein sinnvolles Überbauen oder ein verdichtetes Bauen massiv erschwert wird.

Wir müssen vielleicht noch den Argumenten von Kollege Luginbühl zuhören und schauen, ob es ihm gelingt, diese unterschiedlichen Positionen der Mehrheit und der Minderheit doch noch zusammenzuführen.

Luginbühl Werner (BD, BE): Ich war im Kanton Bern zehn Jahre für die Raumplanung zuständig und habe mich gestützt auf diese Erfahrung in der ersten Lesung sehr stark für einen griffigen Gegenvorschlag eingesetzt. Ich möchte der UREK danken, dass sie uns jetzt eine Fassung präsentiert, die man als griffig bezeichnen kann. Die Fassung des Nationalrates kann nicht als Gegenvorschlag zur Landschafts-Initiative bezeichnet wer-



den. Wenn wir die Zersiedelung bremsen wollen – und ich bin der Meinung, dass wir das tun müssen, auch wenn es diese Landschafts-Initiative nicht gäbe –, dann braucht es Instrumente, dann braucht es Massnahmen. Die Fassung, die von der Kommission kommt, scheint mir doch ein kohärentes Ganzes zu sein. Aber es fehlt nach meiner Auffassung etwas ganz Wesentliches: ein Artikel gegen die Zersiedelung.

Ich möchte mich auch auf das Bild beziehen, das Sie zugesandt erhalten haben; es zeigt die Gemeinde Liddes im Wallis, aber solche Bilder gibt es nicht nur in Liddes. Wenn Sie dieses Bild anschauen und sich die künftige Entwicklung

AB 2011 S 1184 / BO 2011 E 1184

vorstellen, dann sehen Sie als Idealzustand, dass die Lücken gefüllt werden und in einer fernerer Zukunft ein kompaktes Siedlungsbild entsteht. Die Realität ist aber leider häufig anders. Wenn solche grossen Gebiete eingezont werden, dann kann es sein, dass die Lücken später überbaut werden, aber vielleicht eben auch nicht. Wenn diese Gemeinden später feststellen, dass die Überbauung nicht gelungen ist, dann haben sie ein Problem, Gebiete auszuzonen, denn wo sollen sie in einem solchen Fall dann noch auszonen? Sie haben häufig auch ein Problem mit der nachträglichen Verdichtung. Vielfach kaufen finanzkräftige Grundstücksbesitzer auch die Nachbarliegenschaften auf und sorgen aus nachvollziehbaren Gründen dafür, dass diese frei bleiben. In Gemeinden, wo plötzlich die Nachfrage nachlässt – es gibt eben nicht nur Gemeinden wie Gstaad und Zermatt, es gibt auch andere –, stellen diese fest, dass die Lücken nicht mehr gefüllt werden, weil keine Nachfrage mehr besteht. Wenn die Gemeinden das von Anfang an etappiert gemacht hätten, hätten sie das Schlimmste verhindern können. Aber wenn sie einzonen wie auf dem Foto und das Gelände teilweise überbauen, dann haben sie unter Umständen später keine Möglichkeit, die Zonen sinnvoll zu füllen oder auszuzonen.

Darum bin ich der Meinung, dass man der Minderheit oder meinem Antrag folgen und die Gemeinden noch einmal explizit darauf hinweisen sollte. Wir haben ja eine Formulierung gewählt, mit der wir nur "bei Bedarf" eine Etappierung verlangen. Wir verlangen nicht in jedem Fall eine Etappierung. Aber bei grösseren Einzönungen ist es eben sinnvoll, solche Etappierungen vorzunehmen, weil damit ein ganz wesentlicher Beitrag zum verdichteten Bauen geleistet wird.

Ich bitte Sie, meinem Antrag, der auch dem ersten Teilsatz gemäss Minderheitsantrag Cramer entspricht, zuzustimmen.

Cramer Robert (G, GE): Pour que les choses soient tout à fait claires: après avoir recueilli l'accord des autres membres de la minorité, je confirme de la façon la plus formelle que je retire ma proposition de minorité en faveur de la proposition Luginbühl.

Presidente (Lombardi Filippo, primo vicepresidente): Ho preso atto che la proposta di minoranza Cramer è ritirata a favore della proposta individuale Luginbühl.

Leuthard Doris, Bundesrätin: An sich ist alles gesagt worden. Wir sind mit Artikel 19 Absatz 2 natürlich schon heute in der Lage, etappiert vorzugehen; das passiert ja in der Praxis auch sehr oft. Wenn man das aber mit dem Antrag Luginbühl verstärken will, dann haben wir nichts dagegen. Es würde dann eben auch noch stärker zum Ausdruck gebracht, dass die zuständige Behörde Verantwortung trägt, sich das reiflich überlegt und das – wahrscheinlich dann vor allem bei Grossprojekten – als Regel anwendet. Ich denke, die Flexibilität wäre also vorhanden. Und wenn man damit auch noch der Minderheit entgegenkommen kann, können wir damit leben.

Präsident (Lombardi Filippo, erster Vizepräsident): Der Antrag der Minderheit ist zugunsten des Antrages Luginbühl zurückgezogen worden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Luginbühl ... 26 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 4 Stimmen

Art. 37b*Antrag der Kommission**Abs. 2*

Festhalten

Abs. 4

Die Kantone regeln innert fünf Jahren nach Inkrafttreten dieser Bestimmung den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile nach den Anforderungen von Artikel 5.





Abs. 5

Nach Ablauf der Frist von Absatz 4 ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Artikel 5 verfügt.

Abs. 6

Der Bundesrat bezeichnet nach Anhörung diese Kantone.

Art. 37b

Proposition de la commission

Al. 2

Maintenir

Al. 4

Les cantons décident dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente disposition de la compensation équitable pour les avantages et inconvénients majeurs résultant des exigences de l'article 5

Al. 5

A l'échéance du délai prévu à l'alinéa 4, aucune nouvelle zone à bâtir ne peut être créée dans les cantons tant qu'ils ne disposent pas d'un régime de compensation équitable répondant aux exigences de l'article 5.

Al. 6

Le Conseil fédéral désigne lesdits cantons après les avoir entendus.

Diener Lenz Verena (GL, ZH), für die Kommission: Wir haben das Wesentliche schon gesagt. Um Zeit zu sparen, verzichte ich auf weitere Ausführungen.

Angenommen – Adopté

Art. 38a-38d

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté