

Siebente Sitzung – Septième séance

Dienstag, 30. September 1986, Vormittag
Mardi 30 septembre 1986, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bundi

Mitteilung – Communication

Präsident: Ich wünsche Ihnen einen guten Tag und erkläre die Sitzung als eröffnet.

Gestern abend ist die Nachricht eingetroffen, dass Herr Bundesrat Aubert erkrankt ist und sich in ärztliche Behandlung begeben musste. Er steht deshalb voraussichtlich heute und morgen im Nationalrat nicht zur Verfügung.

Ich beantrage Ihnen daher, die Tagesordnung mit den gestern traktandierten, jedoch nicht behandelten Geschäften zu ergänzen. Eine berichtigte Tagesordnung wurde Ihnen soeben ausgeteilt.

Herr Bundesrat Aubert entbieten wir die besten Wünsche für eine baldige Genesung.

85.073

Gegen die Bodenspekulation.
Volksinitiative

Contre la spéculation foncière.
Initiative populaire

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1197 hiavor – Voir page 1197 ci-devant

Präsident: Es folgen weitere Einzelsprecher.

Rüttimann: Für die Ablehnung der Volksinitiative sind bereits gestern zahlreiche Argumente vorgetragen worden, die ich nicht wiederholen möchte. Im Telegrammstil: Sie ist zu wirklichkeitsfremd, zu extrem und damit unrealistisch. Gewisse Postulate hören sich zwar gut an, ja, könnten sogar unterstützt werden. Wohl oder übel muss man aber immer auch eine politische Lagebeurteilung vornehmen. Das Fuder darf nicht überladen werden, und vor allem sollten nicht unnötige Fussangeln angebracht werden. Eine solche stellt zum Beispiel sicher die Mehrwertabschöpfung dar, über die bekanntlich auch schon das erste Raumplanungsgesetz gestolpert ist.

Man kann zu einer solchen Abschöpfung stehen wie man will. Ich persönlich betrachte sie grundsätzlich als gerechtfertigt. Trotzdem habe ich den Spatz in der Hand lieber als die Taube auf dem Dach. Daraus erhellt auch, dass ich der Auffassung bin, es müsse dem Volk eine Alternative präsentiert werden. Die bisherigen gesetzlichen Möglichkeiten wurden nicht voll ausgeschöpft bzw. sie taugten nichts, eine ungeahnte Verknappung und damit Verteuerung von Grund und Boden abzuwenden.

Auch das Raumplanungsgesetz brachte leider nicht die auf breiter Basis erhoffte Beruhigung des Bodenmarktes. Die Siedlungsgebiete und die Kulturlandflächen sind von dieser wahnsinnigen Verteuerung des Bodens gleichermassen betroffen. Ich vermag deshalb nicht einzusehen, warum der Bundesrat jetzt vorsichtig und behutsam das bäuerliche Bodenrecht vorziehen will, um dann in einem späteren Zeit-

punkt das Baugebiet folgen zu lassen. Ich komme aus einer Gegend, wo der Siedlungsdruck von der Stadt Zürich her die Baulandpreise in den letzten zwei Jahren um mindestens 150 Franken pro Quadratmeter hat ansteigen lassen. Dies bedeutet nicht weniger als 100 Prozent Verteuerung.

Die Kulturlandpreise folgen dieser Entwicklung in entsprechenden Relationen auf dem Fuss. Man könnte die Situation etwa mit kommunizierenden Röhren oder mit siamesischen Zwillingen vergleichen. Die Preise für landwirtschaftlichen Boden sind heute so hoch, dass kein praktizierender Bauer oder landwirtschaftlicher Angestellter mehr daran denken darf, Kulturboden zu erwerben, um eine eigene Existenz aufzubauen. Auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt kann sich nur noch tummeln, wer vorher Bauland veräussern konnte oder wer als finanzkräftiger Privater oder Mitglied eine juristischen Gesellschaft sein Kapital in Sachwerte investieren will.

Man kann sich in der Tat fragen, ob die gute landwirtschaftliche Ausbildung unserer jungen Generation noch einen Sinn hat, wenn die Möglichkeit zu einer selbständigen Existenz mehr und mehr entzogen wird. Häufig bewerben sich heute zwischen 80 und 100 bestens ausgewiesene Interessenten mit Meisterdiplom um eine Pacht. Die Regelung des bäuerlichen Bodenrechts kommt deshalb mit Blick auf diese prekäre Situation reichlich spät, wenn nicht gar zu spät. Ich bin daher der Auffassung, dass wir jede Gelegenheit beim Schopf packen sollten, um diese unheilvolle und staatspolitisch gefährliche Entwicklung in den Griff zu bekommen. Ich befürchte nämlich, dass die bäuerliche Bodenrechtsvorlage, an deren seriöser Erarbeitung ich übrigens nicht zweifle, zu spät in Kraft treten wird, nämlich erst dann, wenn der Boden nur noch einigen wenigen oder den Finanzgesellschaften gehört.

Daher plädiere ich dafür, mindestens dem Gegenvorschlag II (Ruckstuhl) zuzustimmen. Es gibt dafür drei Argumente:

1. Er lässt die Möglichkeit offen, die heutige Gesetzgebung der aktuellen Situation anzupassen.
2. Er würde später auch einem fortschrittlichen bäuerlichen Bodenrecht nicht im Wege stehen.
3. Er ist nicht mit der kritischen Regelung der Mehrwertabschöpfung behaftet.

Ich lasse mich sonst nicht von Hypothesen leiten. Aber die Nein-Welle von vorgestern könnte gut wieder einmal in eine Ja-Welle umschlagen. Mit anderen Worten: Wenn wir der Initiative nichts, aber auch gar nichts entgegenstellen können, hat sie absolut eine Chance, angenommen zu werden, und wir würden mit abgesägten Hosen dastehen. Die Bodenfrage steht breiteren Volksschichten nun doch um einiges näher als zum Beispiel die Kultur, und viele drängen ungeduldig darauf, sie zu lösen, zumindest einmal der ungesunden Jagd nach Boden ein Haltzeichen zu geben.

Daher beantrage ich Ihnen, die Initiative abzulehnen und dem Minderheitsantrag Ruckstuhl zuzustimmen.

Frau Uchtenhagen: Ich habe gestern sehr aufmerksam den über 20 Votanten zugehört und musste eigentlich feststellen, dass man sich über die Ziele doch sehr weitgehend einig ist. Alle haben sich für eine breitere Streuung des Eigentums eingesetzt, insbesondere des selbstbewirtschafteten oder selbstbewohnten Eigentums. Niemand hat gefunden, dass die enorme Steigerung der Bodenpreise und der sogenannten Spekulationsgewinne für unser Wirtschaftssystem sehr gut seien. Man befürwortet allgemein ein bäuerliches Bodenrecht. Ich glaube, darüber sind wir uns alle einig. Aber zuhänden der Bauern möchte ich doch folgendes festhalten: Es hat mich auch etwas getroffen, wie gestern praktisch immer das bäuerliche Bodenrecht im Vordergrund stand, obwohl das ja bereits in der Gesetzesmaschinerie läuft. Wir werden dieses bäuerliche Bodenrecht sicher erhalten. Ich glaube auch nicht, dass Frau Kopp ihre Aussage wahr machen wird, dass, wenn ein Gegenvorschlag kommt, das bäuerliche Bodenrecht gestoppt wird. Aber es geht hier wirklich auch um das Recht all der Mieter, die überhaupt keine Chancen mehr haben, eine günstige Wohnung zu bekommen oder ein Eigenheim zu erstehen.

Man ist sich also über die Zielsetzungen einig, aber nicht über die Mittel, wie sie realisiert werden können. Als Hauptargument gegen die Initiative wurde immer wieder angeführt, dass sie mit den Prinzipien einer freien Marktwirtschaft nicht vereinbar sei. Ich möchte auf dieses Argument kurz eingehen.

Der Bodenmarkt ist kein Markt, wie er üblicherweise in der freien Wirtschaft stattfindet, denn der Boden ist ein knappes Gut, er ist nicht vermehrbar. Ein solcher Markt kann nur so funktionieren, wie er eben funktioniert: Es ist ein monopolistischer Markt, d. h., das zu knappe Angebot führt zu unverdienten, ungerechtfertigten monopolistischen Gewinnen. In einer solchen Situation müssen auch aus ordnungspolitischer Sicht Regelungen getroffen werden, welche einen Rahmen schaffen, in dem Angebot und Nachfrage einigermaßen funktionieren können. Denken Sie an die Kriegswirtschaft! Wenn während eines Krieges oder einer Grenzbesetzung die Güter, die knapp sind, rationiert werden und wenn Preiskontrollen und Preisvorschriften erlassen werden müssen, dann ist das allen einsichtig. Genau die gleiche Situation haben wir beim Boden; auch da funktioniert der Markt nicht. Ich teile die Auffassung all jener – insbesondere der bürgerlichen Sprecher, so auch von Herrn Früh –, die immer wieder betont haben, dass die Konzentration des Bodens unsere freiheitliche Ordnung wahrscheinlich mehr gefährde, als es Eingriffe in dieses Recht tun.

Herr Schnyder hat gesagt, dass in naher Zukunft Entscheidendes geschehen müsse und dass grosse Anstrengungen für eine breitere Streuung des Eigentums getroffen werden müssten.

Die meisten Vorschläge, die hier gemacht wurden, gehen dahin, dass man unter Umständen einigen wenigen durch gezielte Eigentumsförderungen, durch steuerliche Privilegien und anderes mehr auch ermöglicht, vielleicht eine Liegenschaft oder zumindest eine Wohnung zu erwerben. Aber wenn diese Massnahmen wirksam werden, kann höchstens die Nachfrage noch etwas mehr steigen und damit auch die Preise. Sie können, wenn Sie nicht auf der Angebotsseite etwas machen und eben den Besitz einiger weniger an viel Boden beschränken, keine breitere Eigentumsstreuung erreichen. Genau das versucht die Initiative. Einigen geht die Initiative zu weit. Deshalb hätte der Antrag Bundi, der gesetzlich differenzierter ausformuliert werden könnte, wohl eine bessere Chance.

Gar nichts bringt der Minderheitsantrag II. Da wird den Leuten einfach Sand in die Augen gestreut. Wir sind ja alle für eine breitere Streuung des Eigentums. Die Möglichkeiten zur Durchsetzung sind aber beschränkt, wenn wir nicht gewillt sind, auch von der Angebotsseite, von der Bodenseite her, Massnahmen zu ergreifen. Sobald Sie das aber tun, z. B. wenn Sie die Hortung beschränken oder Eingriffe bei den institutionellen Anlegern machen, sind das Eingriffe in die Eigentumsfreiheit. Dann werden wir hier wieder die genau gleichen Voten haben.

Die einzige Möglichkeit, Reformen einzuleiten, besteht darin, den Antrag Bundi gutzuheissen. Bundi geht von einer marktwirtschaftlichen, freiheitlichen Ordnung aus, und er tut das, was wir im Verfassungsbereich üblicherweise tun: Er legt die Ziele fest, die in der Verfassung verankert werden müssen, über die wir uns ja einig sind. Er überlässt aber die Ausgestaltung dieser Ziele dem Gesetzgeber, also uns. Ich weiss nicht, wieso man eine solche Angst hat davor, Gesetze zu machen, die eine breitere Streuung des Eigentums gewährleisten. Wir brauchen hier ganz sicher keine Angst zu haben, dass dieser Rat oder der Ständerat Gesetze beschliesst, die über das Allernötigste hinausgehen. Dieses Allernötigste sollte aber möglichst rasch geschehen, sonst haben wir gar keine Chancen mehr, die leidige Frage des Bodens überhaupt zu regeln.

Ich bitte Sie, auf den Antrag Bundi einzutreten, wenn Sie der Initiative nicht zustimmen können. Ich persönlich finde, dass die Initiative den Hebel genau dort ansetzt, wo man ihn ansetzen muss, nämlich bei der Angebotsseite.

Tschuppert: Nachdem gestern abend schon fast alles gesagt wurde, kann ich mich kurz fassen.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass unser Bodenmarkt nicht mehr stimmt und angesichts verschiedener Erscheinungen eine rasche Verbesserung erwünscht ist.

Die Initiative löst aber das Problem so wenig wie der Gegenvorschlag Bundi, weil beide in der vorliegenden Fassung vor dem Volk überhaupt keine Chance haben. Die Gründe sind Ihnen gestern abend eingehend erläutert worden. Nachdem die Initianten erklärt haben, dass ein Gegenvorschlag im Sinne von Herrn Ruckstuhl keinen Rückzug der Initiative zur Folge hätte, könnte wieder die gleiche Situation entstehen, wie wir sie über das letzte Wochenende miterlebt haben, denn die Wahrscheinlichkeit, dass ein Gegenvorschlag angenommen würde, ist sehr, sehr klein. Würden also Stadt-Land-Initiative und Gegenvorschlag abgelehnt, stünde man vor dem Nichts, dies vor allem auch, weil dann eine Weiterarbeit am bäuerlichen Bodenrecht, nach mehrmaligen Aussagen von Frau Kopp, mit Sicherheit in Mitleidenschaft gezogen würde.

Die dringend notwendige Revision des bäuerlichen Bodenrechts und die damit hoffentlich verbundene Stärkung des Selbstbewirtschafters darf auf keinen Fall gefährdet werden und muss unabhängig von diesen Vorlagen vorangetrieben werden. Das Postulat einer breiten Eigentumsstreuung ausserhalb der Landwirtschaft ist sicher vernünftig und förderungswürdig, aber weitgehend ein regionales Problem. Wie schon des öfters gesagt wurde, fehlen dazu ja die Verfassungsgrundlagen nicht. Es erübrigt sich also auch von dieser Seite her ein Gegenvorschlag.

Ich bitte Sie, den Anträgen des Bundesrates zu folgen und die Initiative ohne Gegenvorschlag dem Volke zu unterbreiten. Ich hoffe aber, dass zum Zeitpunkt der Abstimmung über die Stadt-Land-Initiative die Botschaft über das bäuerliche Bodenrecht vorliegen wird. Die Verfassungsgrundlagen sind ja vorhanden, so dass nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens speditiv eine Vorlage ausgearbeitet werden könnte.

Somit würde der Stadt-Land-Initiative wenigstens ein materieller, indirekter Gegenvorschlag gegenüberstehen.

Reichling: Die Stadt-Land-Initiative verfolgt – wenigstens teilweise – absolut schützenswerte Ziele, meiner Ansicht nach aber mit unbrauchbaren und zum Teil auch unannehmbaren Mitteln. Schützenswert wäre erstens eine Eindämmung der Bodenspekulation. Ich bin allerdings der Meinung, nicht jeder Grundstückshandel und jeder Grundstückkauf zum Zweck der Erschliessung grösserer Areale kann als Spekulation bezeichnet werden, sondern schafft vielfach gerade die Voraussetzung, dass überhaupt baureifes Areal zur Verfügung steht. Aber es wird auch spekuliert, und das ist kein befriedigender Zustand. Zweitens ist auch die Baulandhortung nur zum Zwecke der Preissteigerung schädlich, ebenso drittens eine Eigentumskonzentration von Land, welche über die Bedürfnisse der Branche hinausgeht. Unbrauchbar ist hingegen die absolute Forderung nach dem Eigenbedarf, der zudem von einer Behörde festgestellt werden soll. Ich frage mich, wer überhaupt dem Kleingewerbe, dem kleinen Dienstleistungsbetrieb, z. B. einem Coiffeur usw., noch Wirtschaftsraum zur Verfügung stellt, wenn jeder nur noch für den Eigenbedarf bauen oder preisgünstige Wohnungen erstellen darf? Es dürfte nach dieser Initiative niemand mehr ein Haus bauen, das Wohnungen vom ersten Stock an aufwärts und Geschäftsräumlichkeiten im Parterre hat. Dieses Haus müsste in Einzeleigentum unterteilt werden, weil niemand einen Coiffeurladen bauen kann, den er nicht selbst nutzt. Für unsere Wirtschaft ist absolut unbrauchbar, was vielleicht in guten Treuen in diese Initiative hineingenommen worden ist.

Ich frage mich auch, welche Behörde mit Sachverstand den Raum- und Landbedarf für einen Gewerbebetrieb, für einen Industriebetrieb feststellen könnte? Wer könnte entscheiden, wieviel Reservefläche ein solches Gewerbe benötigt, um auch in späteren Jahren den Betrieb ausbauen zu können? Sicher kann das die Unternehmung selbst besser

beurteilen als irgendeine kommunale oder staatliche Behörde.

Die Forderung nach Eigenbedarf müsste konsequenterweise gerade dazu führen, dass in vermehrtem Masse jene Bauformen – nämlich Einzelbauten – angewandt werden müssten, welche heute zum grössten Landverschleiss führen. Das würde der Zielsetzung der Initiative geradezu entgegenwirken.

Die Stadt-Land-Initiative ist meiner Meinung nach abzulehnen. Es fragt sich, ob ein Gegenvorschlag nötig ist? Aus verschiedenen Gründen verneine ich das. Im Bereich der Landwirtschaft ist eine ausreichende Verfassungsgrundlage vorhanden. Es liegt ein Entwurf für ein neues Bodenrecht vor, er ist in der Vernehmlassung. Es ist anzunehmen, dass auf Beginn der nächsten Legislatur dieses Rates die Botschaft vorliegt und der neue Rat mit der Beratung beginnen kann.

Jeder Gegenvorschlag, der allgemein formuliert ist, also nicht nur auf das Siedlungsgebiet begrenzt ist, sondern Landwirtschafts- und Siedlungsgebiet umfasst, verunsichert die Anwendung der Verfassungsgrundlage für das Landwirtschaftsland. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn ein kombinierter Gegenvorschlag Siedlungs- und Landwirtschaftsgebiet abgelehnt werden sollte, weil dann hinsichtlich Anwendbarkeit der speziellen Verfassungsgrundlage für ein bäuerliches Bodenrecht Unklarheit auftreten muss.

Ich sehe in den Gegenvorschlägen Bundi und Ruckstuhl eine grosse Gefahr für die Verwirklichung des bäuerlichen Bodenrechtes. Die Gegenvorschläge erschweren auch die Entscheidungsfindung im Abstimmungsverfahren, wie wir am letzten Wochenende wieder gesehen haben. Wäre die Kulturinitiative ohne Gegenvorschlag angenommen worden? Wäre der Gegenvorschlag angenommen worden, wenn sie zurückgezogen worden wäre? Da lässt sich kalkulieren, wir wissen es nie; es sei denn, es würden beide Vorlagen sehr klar abgelehnt oder angenommen.

Der Gegenvorschlag mit der Zielsetzung der breiten Eigentumsstreuung ist nicht nötig, weil wir verschiedene Verfassungsartikel zur Förderung des Privateigentums haben, sei es über steuerliche Ordnungen, sei es im Bereich der zweiten Säule. Sie kennen diese Möglichkeiten, sie sind alle nicht ausgeschöpft. Man sollte sich zuerst auf bestehende Verfassungsgrundsätze stützen, bevor man neue schafft.

Aus diesem Grunde empfehle ich Ihnen, die Stadt-Land-Initiative abzulehnen und auf sämtliche Gegenvorschläge zu verzichten.

Robbiani: La speculazione fondiaria, la scomparsa di aree agricole e il degrado paesaggistico, l'uso irrazionale del suolo e l'evoluzione del prezzo dei terreni sono un problema particolare in Ticino. «Il problema dei problemi» lo definì un suo collega, signora Kopp, l'ex Consigliere federale Fritz Honegger.

Citerò e mostrerò pochi esempi per dimostrare la gravità di questo problema nella regione al sud delle Alpi.

Nella fascia rurale attorno a Lugano il prezzo del terreno è passato da fr. 30 il mq nel 1960 a medie di fr. 500. Non parliamo del prezzo del terreno nelle città! Fr. 5000 il mq a Locarno, che pure ha una vocazione turistica.

E' stato il collega Flavio Cotti, all'epoca consigliere di Stato, che, discutendo della legge cantonale sull'agricoltura, ha denunciato «il sacrificio a favore dell'edificazione e lo sgretolamento progressivo dell'area agricola».

Altro esempio: per l'approvvigionamento del paese, il Ticino, secondo le norme federali, dovrebbe offrire 4520 ettari di terreni agricoli. Quest'area da destinare all'agricoltura non è più disponibile.

Cari colleghi, questa è la carta che indica «residui agricoli» delle regioni del Luganese e del Mendrisiotto, che in altre epoche furono zona rurale. Segnate in arancione vedete le zone agricole ancora disponibili. Sono macchiette sul territorio edificato o incoativo. E' qualche cosa di più del «prodotto degli abusi», collega Bonnard.

In den letzten Jahrzehnten sind – nicht nur im Tessin – Tausende von Hektaren Kulturland überbaut worden. Die

Zersiedlung der Landschaft greift immer weiter. Während jeder Sekunde unserer Debatte hier wird ein Quadratmeter Boden verbetoniert. Bauern und Mieter, Land- und Stadtbewohner sind die Betroffenen. Dieser Zustand ist nicht naturgewollt, sondern nichts anderes als ein Beweis, dass die Bodenordnung den Anforderungen nicht mehr genügt.

Der Bundesrat und verschiedene Redner sind der Ansicht, man könne die Ziele der Stadt-Land-Initiative mit diversen Gesetzesrevisionen anvisieren. Aber hat man davon schon viel Konkretes gesehen? Nur die Stadt-Land-Initiative bietet eine echte – demokratische und liberale – Alternative zur heutigen Bodenordnung an. Die SP hat dieses Volksbegehren von Anfang an unterstützt. Im Spannungsfeld zwischen Initiative und Gegenvorschlag kann die SP-Fraktion nur Lösungen akzeptieren, die gewisse Mängel des Initiativtextes beheben. Welche Initiative hat keine kleinen Mängel? Der Gegenvorschlag Bundi, den wir Sozialdemokraten unterstützen, ist für uns als Minimum zu betrachten. Er ist ein realistischer Kompromiss.

Allenspach: Im Verlaufe der Diskussion sind viele Bekenntnisse über die Notwendigkeit der Eigentumsförderung im allgemeinen und der Wohneigentumsförderung im besonderen abgelegt worden. Das ist erfreulich; es wäre aber besser, wenn solche Leitgedanken den Rat bei der Beratung des Steuergesetzes leiten könnten, beispielsweise bei der Besteuerung der sogenannten Eigenmiete. Hier könnten Sie etwas Wirksames für die Wohneigentumsförderung tun! Solange der Wohneigentümer fiskalisch dermassen bestraft wird, wie das heute der Fall ist, bleibt die breite Streuung des Wohneigentums auf Dauer doch eine Illusion.

Die Initiative ist in ihren Grundzügen widersprüchlich, genauer gesagt: sie ist unehrlich. Im ersten Absatz proklamiert sie zwar: «Eigentum ist gewährleistet», in den Absätzen 2 bis 5 höhlt sie aber dieses Eigentum dermassen aus, dass von einer Gewährleistung des Eigentums keine Rede mehr sein kann. Eine dermassen widersprüchliche oder unehrliche Verfassungsbestimmung ist meines Erachtens nicht verfassungswürdig. Auch der Gegenvorschlag I krankt an ähnlichen Widersprüchen.

In der heutigen Diskussion ist vor allem von den landwirtschaftlichen Grundstücken, von der Landschaft, die es zu erhalten gelte, die Rede, vom selbstgenutzten Wohneigentum. Die Initiative und die Gegenvorschläge gehen aber weiter. Sie erfassen den gesamten Immobilienbereich, nicht nur das Landwirtschaftsgebiet und das Bauland. Sie erfassen auch die Geschäftsliegenschaften, die gewerblichen Betriebe und die Fabriklokalitäten. Die Konsequenzen dieses umfassenden Geltungsbereiches sind kaum ausgelotet worden.

Der Bau von Geschäftsliegenschaften beispielsweise – zum Zwecke von Kapitalanlagen – soll gemäss Initiative untersagt und gemäss Gegenvorschlag I erschwert werden. Wo soll aber der junge, aktive und innovative Berufsmann, der sich selbständig machen will, einen Betrieb eröffnen, wenn er sich nicht zu Beginn irgendwo einmieten kann? Er verfügt zumeist nicht über das notwendige Kapital – neben den Produktionsmitteln und den Einrichtungen –, auch noch Geschäftslöcher zu erstellen oder zu erwerben. Die Initiative und die Gegenvorschläge verunmöglichen oder erschweren jungen Berufsleuten aller Berufsrichtungen, sich selbständig zu machen und eine eigene Existenz aufzubauen. Wollen wir das?

Initiative und Gegenvorschlag I verunmöglichen oder erschweren es den Bauträgern, Baukonsortien oder institutionellen Anlegern, im Wohnbausektor aktiv tätig zu sein. Unsere Bauvorschriften sind aber dermassen kompliziert, die Planung dermassen zeitraubend und die Erschliessung dermassen komplex und kostspielig, dass es dem Normalbürger ohne Baujuristen in den meisten Fällen nicht mehr möglich ist, ein Haus zu bauen, nicht einmal mehr ein Einfamilienhaus! Grössere Bauten übersteigen zudem die Finanzkraft eines Einzelnen. Werden nun die Bauträger und die institutionellen Anleger vom Wohnungsbau ausgeschlossen, werden keine grösseren Wohnbauten mehr erstellt werden können, und es sind keine Gesamtüberbau-

ungen mehr möglich. Damit wäre eine Verschärfung der Wohnungsknappheit vorprogrammiert. Die Mieter würden Ihnen für diese Verschärfung der Wohnungsnot kaum danken.

In der bisherigen Diskussion sind die institutionellen Anleger schwer angegriffen worden. Manchmal hatte man den Eindruck, die Pensionskassen seien die Ursachen allen Übels. Dabei ist der Liegenschaftsbesitz der Pensionskassen weit geringer, als allgemein angenommen wird. Es ist bezeichnend, dass diesbezüglich keine Zahlen genannt worden sind. Die Pensionskassen müssen ihre Gelder anlegen. Sie müssen Erträge erzielen. Täten sie dies nicht, wären die Prämien der Versicherten höher und die Renten kleiner. Wollen wir das?

Ich habe versucht, an einigen wenigen Beispielen die praktischen Konsequenzen von Initiative und Gegenvorschlag aufzuzeigen. Es gäbe noch mehr solcher Beispiele. Wir müssen diese Konsequenzen bis zum Ende denken. Es nützt nichts, später zu sagen: «Das habe ich nicht gewollt!» Aus diesen Gründen lehne ich die Initiative und die Gegenvorschläge ab. Ich bin ohnehin kein Freund von Gegenvorschlägen, weil mit Ihnen zu viele taktische Manöver verbunden sind. Wir müssen zu klaren Entscheiden zurückkommen: Nein zur Initiative, Nein zu den Gegenvorschlägen.

Schnyder-Bern, Berichterstatter: Mit dieser breiten Debatte über die Stadt-Land-Initiative wären die Positionen bezogen. Die konsequenten Gegner von Initiative und Gegenvorschlägen, die beides mit der Begründung ablehnen, den zahlreichen bodenpolitischen Problemen sei nicht auf diese Weise beizukommen, lehnen allzu dirigistische Massnahmen, aber auch die mit der Initiative beabsichtigte starke Einflussnahme des Staates und damit verbunden die kalte Enteignung des Landbesitzes, ab. Die zweite Gruppe unterstützt ebenso konsequent die Initiative, gegebenenfalls den Gegenvorschlag Bundi, weil sie glaubt, nur drastische Massnahmen könnten die fehlerhafte Politik auf dem Bodenmarkt wirkungsvoll korrigieren. Dazwischen sehe ich eine dritte Gruppe, die wohl der Initiative eine Absage erteilen will, aber glaubt, mit einem Gegenvorschlag vor das Volk treten zu müssen. Ich rufe dieser Gruppe noch einmal die Bedenken der Kommissionsmehrheit in Erinnerung: Wenn Sie dem Gegenvorschlag der Minderheit I (Bundi) zustimmen, unterstützen Sie eine Formulierung, welche zahlreiche Postulate enthält, die bereits im Revisionsentwurf zum bäuerlichen Bodenrecht konkretisiert sind. Falls dieser Gegenvorschlag wegen des doppelten Nein vom Volk abgelehnt werden sollte, sind Sie mitverantwortlich, wenn in einem solchen Falle die Revision des bäuerlichen Bodenrechts tatsächlich im Eimer landet.

Es ist uns ein grosses Anliegen, wertvolle Vorarbeiten wenigstens beim landwirtschaftlichen Teil des Bodenrechts in diesem Zeitpunkt nicht zu gefährden. Der Revisionsvorschlag müsste unter neuen Vorzeichen von Grund auf neu durchgearbeitet werden. Gleichzeitig muss ich Ihnen sagen, dass die Initianten ihre Initiative bei diesem Gegenvorschlag kaum zurückziehen werden. Machen Sie sich keine falschen Vorstellungen! Das haben die Vertreter der Initianten schon in Oensingen durchblicken lassen. Im Rundbrief Nr. 29 des «Stadt-Land-Komitees» wird erneut festgehalten:

«Der Gegenvorschlag Bundi/Ott, welcher dem Nationalrat als Minderheitsantrag der Kommission vorlegen wird, ist allerdings aus der Sicht der Stadt-Land-Initiative zu wenig konkret.» Der Gegenvorschlag der Minderheit II schliesslich würde – da bin ich mit Kollege Nussbaumer einig – bei Ablehnung der Initiative die Revision des bäuerlichen Bodenrechts nicht gefährden, weil er ausser einer verbalen Absichtserklärung sehr wenig, konkret überhaupt nichts, enthält. Da bin ich mit Frau Uchtenhagen einig. Genügt ein solch magerer Gegenvorschlag wirklich, um ernsthaft der Initiative als Alternative gegenübergestellt zu werden? Wir glauben kaum. Es scheint uns deshalb ehrlicher zu sein, die Initiative ohne Gegenvorschlag dem Volk zu präsentieren. Es soll entscheiden, ob es eine so drastische Abkehr von der heutigen Bodenpolitik wünscht oder nicht. Deshalb bean-

trage ich Ihnen erneut, sowohl die Initiative als auch den Gegenvorschlag, heisse er nun I oder II, abzulehnen.

Im Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des Bodenrechts sind zahlreiche wirksame Möglichkeiten zur Verbesserung der heutigen bodenpolitischen Situation aufgezeigt worden. Zudem haben einige Diskussionsredner durchblicken lassen, dass sie beabsichtigen, mit Einzelvorstössen aktiv in die Bodenrechtsdiskussion einzugreifen. Wir begrüssen dies. Dieser Weg der kleineren Schritte verspricht, realistisch gesehen, mehr Erfolg als die zur Diskussion stehende «Stadt-Land-Initiative» bzw. ihre Gegenvorschläge, welche vor dem Volk kaum eine Chance haben dürften.

M. Ruffy, rapporteur: Le débat nourri qui s'est déroulé hier et ce matin est le reflet assez fidèle de celui que nous avons eu en commission. Les fronts se sont constitués à peu près de la même manière. Si la fonction sociale de la propriété n'est contestée par personne, certains pensent que celle-ci n'est plus assurée et que seule sa diffusion, et notamment la diffusion de la propriété foncière, peut mettre les citoyens à l'abri des phénomènes de concentration. D'autres, à l'opposé, ne pensent pas que cette évolution soit si redoutable et contestent notamment que la répartition de la propriété soit une caractéristique du système économique libéral. On notera tout de même en passant la remise en question des chiffres statistiques avancés en l'occurrence sur la propriété des logements. J'aurai personnellement l'occasion de revenir sur ce point, mais ce que nous a dit M. Martignoni était assez révélateur du flou qui règne en matière de statistiques sur la propriété foncière et sur la propriété des logements. Comme en commission, on a assisté à ce qu'on pourrait appeler un chassé-croisé idéologique dans lequel la droite renonce à considérer la propriété foncière comme automatiquement libératrice et où la gauche défend les vertus de cette propriété qu'il faut absolument répartir. Pas au point, cependant, dira M. Fehr, de priver les collectivités publiques de la possibilité de mener une politique prévoyante par l'achat anticipé de terrains, pour les mettre à disposition d'une politique dynamique d'industrialisation, de logements. Cette mise au point, de la part d'un responsable d'une commune, était très frappante.

Voilà pour le fond: mais si l'écart est déjà grand, il s'est encore accentué par les clivages issus des différentes stratégies proposées. Celles-ci vont de la simple opposition radicale à l'initiative, en prétendant que les bases légales et constitutionnelles existantes suffisent à faire progresser notre système dans le sens indiqué, du moins partiellement, par cette initiative, jusqu'au véritable soutien de ceux qui disent que c'est là le seul moyen d'intervenir dans un domaine où citadins et ruraux doivent mener le même combat. Entre ces deux pôles se trouvent les partisans des propositions Bundi et Ruckstuhl, dont nous parlerons ultérieurement.

Je ne crois pas faire injure aux intervenants en disant qu'aucun argument nouveau et péremptoire n'a été présenté au cours de cette discussion, de sorte que la majorité de la commission est d'accord de poursuivre dans le sens qui a été choisi à l'issue des débats internes, à savoir que c'est véritablement le rejet de l'initiative, sans contre-projet, qui s'impose, comme l'avait proposé le Conseil fédéral. Et ce, pour la raison évoquée déjà par notre président, à savoir que la proposition Bundi risque de diviser les voix des partisans du changement, étant entendu que les initiantes ne sont pas disposés à retirer leur initiative jugeant le contenu de cette proposition insuffisant pour satisfaire les objectifs contenus dans l'initiative.

Si l'on examine maintenant le contenu de la proposition Ruckstuhl, on constate effectivement qu'elle n'entrave pas le développement des modifications du droit foncier rural. En revanche, aux yeux de la majorité de votre commission, son contenu n'appelle pas de changement en lui-même, les bases constitutionnelles existantes permettent d'obtenir une diffusion de la propriété foncière et de la propriété de logements si véritablement la volonté politique est là. Il n'y a

donc pas lieu de jeter en quelque sorte de la poudre aux yeux des citoyens et des citoyennes avec une proposition qui n'apporterait rien de nouveau.

C'est pourquoi, au nom de la majorité de la commission, je vous recommanderai de suivre les propositions du Conseil fédéral, c'est-à-dire de soumettre l'initiative au peuple en le priant de la rejeter, et ceci sans contre-projet.

Bundesrätin Kopp: Es ist mir ein Anliegen, zunächst der vorberatenden Kommission sowie dem Präsidenten und dem Berichterstatter französischer Zunge herzlich für die sorgfältige Arbeit zu danken.

Da die Gültigkeit der Initiative unbestritten und Eintreten obligatorisch ist, konzentriere ich mich auf die materielle Beurteilung.

Das Bodenrecht ist geschichtlich gewachsen und besteht aus zahlreichen Einzelbereichen. Die einschlägigen bodenrechtlichen Normen sind an verschiedenen Orten in der Bundesverfassung zu finden, ferner in der Gesetzgebung und auf Verordnungsstufe. Kernstück der bodenrechtlichen Ordnung in der Bundesverfassung sind die Artikel 22ter und 22quater. Sie sind relativ spät in die Bundesverfassung aufgenommen worden, nämlich erst im Jahre 1969. Das Grundgesetz enthält zahlreiche weitere bodenrechtliche Kompetenzbestimmungen und ausreichende Grundrechtsgarantien. Es fehlt ihm indessen eine geschlossene und klar erkennbare eigentumspolitische Konzeption. Eine neue bodenrechtliche Ordnung in die Bundesverfassung aufzunehmen, scheint dem Bundesrat denkbar – vor allem im Zusammenhang mit einer Totalrevision –, aber verfassungspolitisch nicht dringlich. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass das Bodenrecht vor allem auf der Gesetzesstufe ausgestaltet wird. Hier prallen auch die Interessen aufeinander, und hier sind die Sachfragen zu lösen.

Aus diesen Gründen ist der Versuch einer Umgestaltung des Bodenrechtes *uno actu* anspruchsvoll. Die Stadt-Land-Initiative unternimmt ihn, und zwar für das Siedlungsgebiet und den landwirtschaftlichen Boden, für juristische und natürliche Personen.

Die Vertreter der Initianten legten Ihrer Kommission die Beweggründe dar, die zur Initiative führten und die ich kurz zusammenfassen möchte: Druck, den landwirtschaftlichen Boden zu überbauen, Investitionen institutioneller Anleger in den Boden, verstärkt durch die Gesetzgebung über die zweite Säule, erschwerter Zugang des Eigengebrauchers zu Siedlungs- bzw. Wohnraum, überdimensionierte Bauzonen, kurz: Bodenspekulation, Kulturlandverlust und Bodenpreissteigerung.

Der Text der Initiative enthält allerdings keine Zielnormen. Diese ergeben sich vielmehr aus den Absichtserklärungen der Initiantenvertreter und aus der Beurteilung der von der Initiative vorgeschlagenen Einzelmassnahmen für das Bodenrecht. Der Initiativtext weist insofern auch eine vielfältige Struktur auf. Er enthält Normen mit Grundrechtscharakter, Gesetzgebungsaufträge und sehr detaillierte Regeln, die fast materiellem Gesetzesrecht gleichkommen. Die Initiative geht dabei von einem neuen Eigentumsbegriff aus, der sich primär an der Funktion des Bodens und nicht mehr an der mehr oder weniger umfassend verstandenen Sachherrschaft des Eigentümers orientiert. Der Boden soll in absehbarer Zukunft nur noch von Eigentümern erworben und genutzt werden können, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, nämlich Selbstbewirtschaftung und Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen. Damit werden auch der Nutzungszweck und die Nutzungsform des Bodens sehr einschränkend festgelegt. So untersagt die Initiative ausdrücklich die reine Kapitalanlage. Andere Nutzungsformen werden indirekt – und von den Initianten wahrscheinlich teilweise gar nicht beabsichtigt – verunmöglicht, wie beispielsweise die Miete von Geschäftslokalen und die Pacht. Verschiedene bodenrelevante Verfassungsaufträge, im Bereich der Raumplanung, des Gewässerschutzes, der Forstwirtschaft und anderswo begrenzen bereits heute die Eigentumsgarantie und dabei vor allem die Bodennutzung. Das angestrebte neue Bodenrecht ist jedoch geprägt von weit-

aus stärkeren Beschränkungen des Grundeigentums. Die Initiative greift sehr stark in die Verfügung über den Boden ein. Es würde deshalb nicht genügen, sie mit öffentlich-rechtlichen, die Nutzung beschränkenden Normen auszuführen. Die Initiative hätte eine grundlegende Umgestaltung des Privatrechts zur Folge. Verschiedene privatrechtliche Institute müssten angepasst werden.

Dass heute Probleme im Zusammenhang mit dem Bodenrecht bestehen – darauf haben verschiedene Sprecher hingewiesen –, ist nicht von der Hand zu weisen. Ich erwähne nur Stichworte wie Kulturlandverlust, Baulandhortung und niedrige Eigentumsquote.

Im folgenden möchte ich Ihnen darlegen, wieso der Bundesrat trotzdem zum Schluss kommt, die Stadt-Land-Initiative sei abzulehnen.

Artikel 22ter Absatz 1 der Initiative betrifft die Eigentumsgarantie und unterscheidet sich kaum vom geltenden Recht. Im deutschen Text wird bloss der bestimmte Artikel «das» weggelassen. Der französische Text – es wurde darauf hingewiesen – bleibt jedoch unverändert. Ich bezweifle, dass diese juristische Spitzfindigkeit, die allein den deutschen Text betrifft, in der Praxis ein neues Verständnis der Eigentumsgarantie zur Folge hätte.

Artikel 22ter Absatz 2 betrifft den Erwerb von Grundeigentum und enthält die Vorschrift, dass Grundstücke nur zum Eigengebrauch bei nachgewiesenem Bedarf oder zur Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen erworben werden dürfen. Damit könnte das Grundeigentum sicher längerfristig auf breitere Bevölkerungsschichten verteilt werden. Die angestrebte Streuung des Grundeigentums ist aber zu radikal und trägt zudem dem Umstand nicht Rechnung, dass es schützenswerte Interessen an der Bodennutzung gibt, die nicht auf dem Eigentum zum Selbstgebrauch beruhen. An erster Stelle zu nennen sind die Miete und die Pacht. Die Erwerbsvoraussetzung Eigengebrauch wird nun von der Initiative, abgesehen von der Erstellung von preisgünstigen Wohnungen, ohne Einschränkung verwendet. Dem Gesetzgeber bleibt kein Handlungsspielraum, zumal der Begriff «Eigengebrauch» nicht offen, sondern inhaltlich fest umrissen ist. Dazu kommt das ausdrückliche Verbot der reinen Kapitalanlage, das eine liberale Handhabung in der Praxis verhindert.

Herr Nationalrat Fehr hat in diesem Zusammenhang die Frage gestellt, wie es denn um die Bodenpolitik durch die Gemeinden bestellt sei, und ich verstehe seine Sorge als Stadtpräsident sehr gut. Die Initiative nimmt tatsächlich nicht Rücksicht auf die Bedürfnisse des Gemeinwesens. Es könnte auch eine Gemeinde nur Land erwerben, um preisgünstige Wohnungen zu erstellen. Jeder andere Landerwerb, der von der Gemeinde her gesehen sehr sinnvoll ist, wäre untersagt. Eine Gemeinde könnte beispielsweise kein Grundstück erwerben mit dem Zweck, bei einem privaten Quartierplanverfahren mitzusprechen, was sinnvoll ist. Noch schwieriger wird es mit der Frage nach dem Eigenbedarf. Was ist denn für eine Gemeinde Eigenbedarf? Wenn sie ein Verwaltungsgebäude erstellt, wird man sagen: Das ist Eigenbedarf. Aber bereits bei einem Jugend- und Freizeitzentrum oder bei einem Schwimmbad wird es problematisch – und wer hätte dann darüber zu bestimmen, was für eine Gemeinde Eigenbedarf ist? Ich hoffe, dass ich damit zu dieser Frage Stellung genommen habe.

Eine praktische Folge der Starrheit der Initiative ist, dass es nicht mehr möglich wäre, eine Geschäftsliegenschaft zu erwerben und weiterzuvermieten. Damit komme ich auf eine Frage zu sprechen, die Herr Nationalrat Hess gestellt hat. Der Besitzer eines Computershops, die Besitzerin einer Kleiderboutique oder die junge Anwältin wären gezwungen, ihr Ladenlokal oder ihr Büro beispielsweise im Stockwerkeigentum zu erwerben; sie könnten es nicht mehr bloss mieten. Das wäre gerade für junge Leute, die neu einen Beruf ergreifen, prohibitiv. Ueber die Prüfung des Bedarfsnachweises bei Unternehmen kämen die staatlichen Behörden ferner in Versuchung – darauf hat Herr Nationalrat Reichling hingewiesen –, gleichzeitig eine Kontrolle der Investitions- und Expansionspläne vorzunehmen. Der Bau

von Geschäfts- und Wohnhäusern würde komplizierter. Für grössere Ueberbauungen, die heute von einem Generalunternehmer an die Hand genommen werden, müssten die späteren Eigentümer juristisch zusammengeschlossen sein, bevor der Grundstein gelegt wäre.

Mit dem Erwerbskriterium des Eigengebrauchs taucht ferner die Frage auf, was mit einem Grundstück geschieht, wenn die Voraussetzungen für den Erwerb nachträglich wegfallen. Vermutlich würde man ähnliche Massnahmen vorsehen müssen, wie dies beim Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland der Fall ist: Widerruf der Bewilligung, Verpflichtung zur Veräusserung innert Frist. Eingehende Normierungen und weitgehende staatliche Kontrollen wären nicht zu umgehen.

Eine wesentliche und von den Urhebern der Initiative beabsichtigte Begleiterscheinung der Initiative wäre, dass die natürlichen Personen spätestens innerhalb eines Generationenwechsels gezwungen wären, sich den neuen Bedingungen des Eigentumserwerbs zu unterziehen. Das hätte massive Eingriffe in die Substanz des Erbrechts zur Folge. Juristische Personen dagegen, die keinen natürlichen Tod kennen und deren Lebenserwartung schwierig abzuschätzen ist (darf ich bemerken, dass im Interesse unserer Volkswirtschaft die Lebensdauer glücklicherweise doch beträchtlich ist), könnten das Eigentum weiterführen. Das hat den Bundesrat zu Recht dazu geführt, von einem gespaltenen Bodenrecht zu sprechen, weil für die juristische Person andere Regeln gelten als für die natürlichen Personen.

Aus raumplanerischer Sicht ist zu bemerken, dass die Bodenpreise aufgrund des verringerten Angebots an Bauland steigen könnten. Gleichzeitig wäre mit dem vermehrten Bau von Einfamilienhäusern zu rechnen; denn sie wären rechtlich und organisatorisch leichter zu realisieren als Siedlungen oder Mehrfamilienhäuser. Deshalb wäre im Siedlungsgebiet mit einem eher grösseren Flächenverbrauch zu rechnen. Auf das Problem der Geschäftslokalitäten für kleinere Dienstleistungs- und Gewerbebetriebe habe ich bereits hingewiesen.

Ausserhalb der Bauzone, insbesondere in naturnahen Gebieten, hätte die Initiative dagegen einen hemmenden Einfluss auf Landschaftsveränderungen. Wohnpolitisch wäre das Primat des Eigengebrauchs und der Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen positiv zu werten. Als schrankenlos geltende Vorschriften sind diese Leitideen allerdings zu starr. Der Bundesrat befürchtet, dass aufgrund der restriktiven Erwerbsvoraussetzungen der Wohnbedarf während einer längeren Uebergangszeit nur ungenügend gedeckt wird. Immerhin erstellen heute ertragsorientierte Unternehmen und Einzelpersonen sowie die Anleger der zweiten Säule annähernd 90 Prozent aller Mietwohnungen. Ob diese Gruppe ihre Tätigkeiten ganz auf den preisgünstigen Wohnungsbau verlegen würde, ist fraglich; denn dies wäre nur möglich, wenn eine unter dem Marktniveau liegende Verzinsung des Eigenkapitals in Kauf genommen würde.

Ferner würde – ich habe es bereits angedeutet – die Erstellung von Eigentumswohnungen und Gruppensiedlungen erschwert, da der Generalunternehmer das zu überbauende Grundstück nicht mehr selbst erwerben könnte. Jene Eigentümer, die preisgünstige Wohnungen erstellen, müssten sich eine staatliche Preis- und Mietzinskontrolle gefallen lassen, was weitere Investoren abschrecken dürfte.

Für die institutionellen Anleger brächte die Initiative eine nicht unbedeutende Umstellung ihrer Anlagepolitik. Immerhin können heute die dem BVG unterstellten Pensionskassen bis zu 50 Prozent ihres Vermögens von gegenwärtig 140 Milliarden Franken in Liegenschaften investieren. Dieser grosszügige Rahmen wurde glücklicherweise bisher nur von wenigen Anlegern ausgeschöpft. Trotzdem sind die institutionellen Anleger zumindest teilweise dafür verantwortlich, dass Privatpersonen vom Markt verdrängt werden, denn sie haben erheblich mehr Mittel zur Verfügung als der Mann oder die Frau von der Strasse, die an einem eigenen Haus oder einer eigenen Wohnung interessiert sind. Eine

zurückhaltende Anlagepolitik der institutionellen Anleger ist deshalb sicher erwünscht.

Artikel 22ter Absatz 3 betrifft die landwirtschaftlichen Grundstücke. Das bäuerliche Bodenrecht soll revidiert werden. Die Revisionsvorschläge einer Expertenkommission unter der Leitung von Prof. Zimmerli befinden sich in der Vernehmlassung. Vorgeschlagen wird, das bäuerliche Bodenrecht in einem einzigen Gesetz zusammenzufassen. Die Stellung des Selbstbewirtschafters soll gestärkt werden. Herr Risi hat die Frage aufgeworfen, ob wir bereit seien, das Gesetz zügig durchzuziehen. Der Zeitrahmen sieht wie folgt aus: Das Vernehmlassungsverfahren dauert bis Ende Februar 1987, und wir hoffen, dass wir dem Parlament noch im Jahre 1987 eine Vorlage unterbreiten können. Inwieweit die Vorschläge der Kommission Zimmerli geändert werden müssen, wird natürlich vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens abhängen.

Die Initiative verfolgt zwar weitgehend dasselbe Ziel wie die Revision des bäuerlichen Bodenrechts. Sie unterscheidet sich jedoch in den vorgeschlagenen Massnahmen. Ein wichtiger Nachteil der Initiative liegt darin, dass sie keine Ausnahme vom Grundsatz der Selbstbewirtschaftung zulässt. Diese Lösung ist zu schematisch. Der Bundesrat möchte auch familienpolitische Aspekte berücksichtigt wissen – auch auf diesen Aspekt haben verschiedene Redner hingewiesen. Zudem würde die Verpachtung praktisch ausgeschlossen, obschon sie beispielsweise für die Arrondierung eines Betriebes durchaus sinnvoll sein kann. Die Expertenkommission Zimmerli schlägt hier wesentlich differenziertere Lösungen vor.

Ferner befriedigt die willkürliche Begrenzung des Erwerbspreises auf den doppelten Ertragswert für landwirtschaftliche Gewerbe nicht, weil den Investitionen so nur ungenügend Rechnung getragen werden kann.

Die Initiative erklärt alle nicht als Bauland erschlossenen Grundstücke zum Landwirtschaftsgebiet. Es ist unklar, ob mit der Annahme der Initiative eine unmittelbar wirksame Rückzonung erfolgen oder nur ein entsprechender Auftrag für Planrevisionen erteilt würde. Raumplanerisch ist jedenfalls unbefriedigend, dass keine differenzierte Interessenabwägung beim Entscheid über die Bodennutzung mehr möglich wäre. Standortgebundene Bauten wie beispielsweise eine Kiesgrube wären in der Landwirtschaftszone nicht mehr möglich. Auch hier ist eine differenzierte, zurückhaltende Praxis und nicht eine schematische Lösung zu bevorzugen.

Insgesamt bestehen in der Schweiz zu grosse Vorräte an ausgeschiedenen Bauzonen. Der Erschliessungsgrad der Bauzonen ist aber je nach Region verschieden; insbesondere Randregionen haben ein Ueberangebot an unerschlossenen Baulandreserven. Ihre Umwandlung in landwirtschaftliches Gebiet würde eine lokal erwünschte Siedlungsentwicklung verhindern. Die Agglomerationen könnten sich hingegen weiter entwickeln.

Schliesslich gilt es zu beachten, dass die Zeit nicht stehen geblieben ist. Die Kantone sind daran, die Richtpläne zu erstellen und geeignetes Kulturland auszuschreiben. Es scheint zwar, dass verschiedene Kantone die bis 1986 verlängerte Frist zur Einreichung ihrer Richtpläne nicht einhalten werden. Der Bundesrat wird mit dem nötigen Nachdruck, als *ultima ratio* mit Subventionskürzungen, für eine raschere Verwirklichung besorgt sein.

Zu Artikel 22ter Absatz 5: Die Initiative regelt auch die Frage der Entschädigung für den Fall einer Enteignung neu. Nach geltendem Recht und nach der Praxis des Bundesgerichts wird bei Enteignung volle Entschädigung in Geld geschuldet. Nach der Initiative soll nur noch so weit entschädigt werden, als eine bereits realisierte Nutzung aufgehoben oder beschränkt wird. Der Wert eines Grundstückes bestimmt sich danach nur nach der jeweiligen Nutzung. Damit würden erhebliche Vermögenswerte rückwirkend vernichtet. Insofern wird mit der Initiative der Besitzstand nicht gewahrt.

Ferner ist auf die fast unlösbaren Schwierigkeiten hinzuweisen, die den Gemeinwesen aus der Pflicht zum Realersatz

bei Enteignung landwirtschaftlicher Grundstücke erwachsen könnten. Artikel 22quater Absatz 4 verlangt eine Mehrwertabschöpfung durch die Kantone. Im Raumplanungsgesetz besteht bereits eine Grundlage für den Ausgleich planerischer Wertsteigerungen und Nachteile in der Form eines Rechtsetzungsauftrages an die Kantone. Die Initiative ist hier weniger flexibel, weil andere Lösungen als das Instrument der Mehrwertabgabe ausgeschlossen werden. Es ist allerdings zuzugeben, dass das Ausgleichsinstrumentarium gemäss Raumplanungsgesetz erst in wenigen Kantonen eingeführt ist. Mit einer Systemänderung auf Verfassungsstufe kann dieses Vollzugsproblem jedoch nicht gelöst werden. Ich komme zu den Uebergangsbestimmungen. Sie ermächtigen die Zivilgerichte, den neuen Artikel 22ter unmittelbar anzuwenden, falls die Ausführungsgesetzgebung nicht innert sechs Jahren vorliegt. Es ist zwar durchaus verständlich, dass die Urheber der Initiative die rasche Umsetzung der Initiative in Gesetzesrecht absichern wollten. Die Uebergangsbestimmung wirft aber grosse praktische Probleme auf. Komplexes Verfassungsrecht sollte meines Erachtens nicht unmittelbar durch Zivilgerichte und die Verwaltung konkretisiert werden.

Ich komme zu einer Schlussbetrachtung. Wie Sie der Botschaft und meinen Aeusserungen entnehmen können, erkennt der Bundesrat die Probleme auf dem Bodenmarkt nicht. Die Förderung des Eigengebrauchs, die vermehrte Streuung des Grundeigentums, der Schutz des landwirtschaftlichen Bodens, die Dämpfung der Bodenpreise sowie die Bereitstellung genügenden und preisgünstigen Wohnraums sind Ziele, die uns in Zukunft vermehrt beschäftigen müssen, und zu diesen Zielsetzungen bestand praktisch in allen Voten der gestrigen und heutigen Debatte Zustimmung.

Das von der Initiative vorgeschlagene Eigengebrauchsmodell ist aber zu starr und insofern mangelhaft. Ich habe Ihnen dies eingehend geschildert.

Für den Bundesrat lassen sich wichtige Ziele der Initiative mit den bestehenden Verfassungsgrundlagen verfolgen. Ein Musterbeispiel ist die Revision des bäuerlichen Bodenrechts. Ich teile die Auffassung der Urheber der Initiative nicht, dass ein griffiges bäuerliches Bodenrecht eine Aenderung der Bundesverfassung voraussetzt. Auch im Raumplanungsrecht sind mit den bestehenden Verfassungsgrundlagen Revisionsschritte denkbar, ferner im Sachenrecht.

In der Stellungnahme zur Motion Nussbaumer vom 20. März 1986 erklärt sich der Bundesrat schliesslich bereit, die Anlagevorschriften für die dem BVG unterstellten Institutionen zu prüfen.

Ich habe bereits einleitend darauf hingewiesen, dass die Bundesverfassung zahlreiche bodenrechtliche Bestimmungen, aber kein geschlossenes und vollständiges eigentumspolitisches Konzept enthält. Eine derartige Verankerung der Eigentumsordnung wird im Rahmen der Totalrevision angestrebt.

Praktisch spürbare Kompetenzlücken bestehen indessen heute am ehesten dort, wo eigentumspolitisch begründete Eingriffe in den Bodenmarkt im Siedlungsgebiet zur Diskussion stehen. Ob derartige Massnahmen aber erwünscht sowie technisch und politisch realisierbar sind, ist eine offene Frage.

Abgesehen vom Mieterschutz, wo Initiative und Gegenvorschlag demnächst zur Abstimmung kommen, sieht der Bundesrat vorläufig keinen Anlass, die Verfassung zu ändern. Damit soll eine zukünftige Verfassungsänderung nicht kategorisch ausgeschlossen werden; sie soll aber nicht in Zusammenhang mit der vorliegenden Initiative geschehen. Der Bundesrat zieht ein schrittweises Vorgehen vor. In diesem Sinne liess er von einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe unter der Leitung von Herrn Direktor Baschung vom Bundesamt für Raumplanung einen Bericht über die Weiterentwicklung des Bodenrechts erarbeiten und veröffentlichen. Er enthält Vorschläge zum Raumplanungsrecht, zu den Anlagevorschriften und zur Anlagepolitik institutioneller Anleger sowie zur Rechtstellung der Mieter. Die Ideen in

diesem Bericht haben ein Echo in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen gefunden, so beispielsweise in den Motionen Früh und Nussbaumer. Sie betreffen u. a. die Stellung der Mieter, das Vorkaufsrecht zugunsten der Mieter und die Anlagen der zweiten und dritten Säule. Der Bundesrat ist auch bei diesen Vorstössen bereit, diese als Postulate entgegenzunehmen.

Im Zusammenhang mit einem von beiden Räten bereits als Postulat überwiesenen Vorstoss von Nationalrat Loretan sind wir ferner an der Vorbereitung einer Revision des Raumplanungsgesetzes. Damit beantworte ich die Fragen von Herrn Nationalrat Müller. Die wichtigsten Punkte betreffen den Schutz des Kulturlandes, die Verdeutlichung der Erschliessungspflicht, die Vereinfachung des Umlegungsrechtes und die Sicherung des Vollzuges. Ein Vorentwurf meines Departementes wird zurzeit erarbeitet und ist schon recht weit gediehen. Die revidierte Raumplanungsverordnung, mit der die Fruchtfolgeflächen besser geschützt werden, ist bereits am 1. Mai 1986 in Kraft getreten.

Aus all diesen Gründen beantrage ich Ihnen im Namen des Bundesrates, Volk und Ständen die Verwerfung der Initiative zu empfehlen.

Gestatten Sie mir noch, dass ich zu den beiden Gegenvorschlägen Stellung nehme.

Zunächst zum Antrag Ruckstuhl (Minderheit II). Sie haben den Wortlaut vor sich: «Der Bund schützt und fördert die breite Streuung des Grundeigentums, insbesondere soweit es vom Eigentümer selbst genutzt wird.» Dazu möchte ich folgendes zu bedenken geben: Kaum jemand zweifelt daran, dass Grundeigentum in der Schweiz breiter gestreut sein könnte und dass dem einzelnen der Zugang zum selbst genutzten Boden erleichtert werden sollte. Aus dieser Sicht dürfte dem Antrag von Herrn Nationalrat Ruckstuhl keine Opposition erwachsen. Fragen stellen sich hingegen in kompetenzrechtlicher und in rechtspolitischer Hinsicht. Welche zusätzlichen Bundeskompetenzen würden mit dem neuen Artikel 22ter Absatz 1bis geschaffen? Herr Nationalrat Ruckstuhl möchte erreichen, dass der Bund die breite Streuung selbstgenutzten Grundeigentums schützt. Offenbar geht es um einen Schutz- und Förderungsartikel, der ohne Gebote und Verbote auskommen soll. Davon werden Impulse für die Steuerpolitik, die Förderung des Wohnungsbaues und eine eigentumsfreundlichere Anlagepolitik der institutionellen Anleger erwartet. Im vorgeschlagenen Text werden keine Massnahmen erwähnt und wird dem Bund auch nicht eindeutig eine Gesetzgebungskompetenz erteilt. Handelt es sich also um eine blosse Ziel- oder Programmnorm? Der Begriff «schützen» wird in der Bundesverfassung verschiedentlich verwendet. Er wird fast immer mit einem ausdrücklichen Gesetzgebungsauftrag verbunden, so beispielsweise beim Umweltschutz, Vogel- oder Tierschutz. Beim Antrag Ruckstuhl müsste man dagegen eher davon ausgehen, dass der Bund bloss im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung auf das genannte Ziel achtet, ähnlich wie dies gestützt auf Artikel 24sexies Absatz 2 BV in bezug auf schützenswerte Landschaft und Ortsbilder geschieht. Als Juristin hätte ich jedenfalls Mühe, im vorgeschlagenen Artikel 22ter Absatz 1 eine eindeutige Gesetzgebungskompetenz für den Bund zu erblicken. Dem Bund stünde hingegen eine Förderungskompetenz zu. Er könnte beispielsweise finanzielle Anreize schaffen, die zu einer breiten Eigentumsstreuung und zur Bildung von selbstgenutztem Eigentum führen. Wenn wir aber einen Blick auf Artikel 34sexies Absatz 1 BV werfen, so stellen wir fest, dass der Bund bereits heute verpflichtet ist, Massnahmen zur Förderung und Verbilligung des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum zu treffen. Es fragt sich deshalb, welche Neuerung der Antrag Ruckstuhl brächte. Eine Verstärkung dieser Art von Eigentumsförderung mit finanziellen Anreizen setzt keine Verfassungsrevision voraus. Das Privatrecht könnte bereits heute gestützt auf Artikel 64 BV in den Dienst einer breiteren Eigentumsstreuung gestellt werden. Ein erster Schritt erfolgte in den sechziger Jahren mit der Einführung des Stockwerkeigentums. Bei den institutionellen Anlegern der zweiten Säule wären schon heute zusätzliche Massnah-

men denkbar, zum Beispiel die Herabsetzung des Liegenschaftsanteils; aber auch dazu bedarf es keiner Verfassungsgrundlage. Dafür genügt eine Aenderung des Verordnungsrechts, und ich habe Ihnen dargelegt, dass der Bundesrat bereit ist, diese Frage zu überprüfen. In der Hauptsache überschneidet sich der Antrag mit bestehenden Zuständigkeiten. Er enthält insofern eine Art Auftrag, die eigentumsbezogene Gesetzgebung zu überprüfen und noch mehr auf das Ziel einer Förderung des selbst genutzten Eigentums auszurichten. Unklar bleibt, ob der Bund zusätzliche Kompetenzen erhalten soll.

Ist der Weg der Verfassungsgebung für eine breitere Streuung des Grundeigentums nötig und richtig? Es würde genügen, das Ziel vom Parlament aus mittels Motionen und Postulaten – wie dies bereits angedeutet wurde – zu verfolgen, dies im Sinne einer schrittweisen Weiterentwicklung des Bodenrechtes, zu welcher der Bundesrat bereit ist. Die Chance, dass das Initiativkomitee die Initiative aufgrund des Gegenvorschlages Ruckstuhl zurückzieht, ist gering. Wenn beide Vorlagen, Initiative und Gegenvorschlag, abgelehnt würden, wäre dem Anliegen der breiteren Eigentumsstreuung ein schlechter Dienst erwiesen worden. Auch wenn der Gegenvorschlag politisch in erster Linie das Siedlungsgebiet anvisiert, erfasst der Verfassungstext doch auch das Landwirtschaftsgebiet; anders wäre es nicht denkbar, soll doch dieser Gegenvorschlag ein Gegenstück zur Initiative sein, die ebenfalls beides umfasst. Die laufenden Bestrebungen zur Eigentumsförderung sowie die Revision des Bodenrechtes wären bei Ablehnung von Initiative und Gegenvorschlag politisch zumindest angeschlagen. Ich frage Sie: Wie sollen wir mit dem bäuerlichen Bodenrecht weiterfahren, wenn das Volk sowohl die Initiative als auch den Gegenvorschlag ablehnen würde? Dies ist in diesem Zusammenhang meine grösste Sorge.

Gestatten Sie mir, dass ich auch noch zum Antrag von Herrn Nationalratspräsident Bundi (Minderheit I) Stellung nehme. Er sieht als direkten Gegenentwurf zur Stadt-Land-Initiative eine Ergänzung von Artikel 22ter vor. Inhaltlich geht er von der parlamentarischen Initiative Bundi «Bodenrecht» aus, die ihrerseits auf dem Verfassungsentwurf von 1977 beruht. Dieser Gegenvorschlag begnügt sich nicht mit Programm- und Zielnormen oder mit allgemein gehaltenen eigentumspolitischen Förderungsaufträgen. Er begründet teilweise neue bodenrechtliche Zuständigkeiten des Bundes, und zwar in Form eines Gesetzgebungsauftrages. Teilweise überschneidet sich der vorgeschlagene Artikel 22ter Absatz 4 mit geltendem Verfassungsrecht. Zielbestimmungen, zum Beispiel die breite Streuung des Grundeigentums, und Kompetenznormen gehen dabei ineinander über. Die Aufzählung einzelner bodenrechtlicher Zuständigkeiten des Bundes in den Buchstaben a bis d ist offenbar nicht abschliessend gemeint. So wird der Artikel eingeleitet durch den offenen Auftrag: «Der Bund trifft insbesondere folgende Vorkehrungen»

Ich gehe nun auf die vier konkreten bodenrechtlichen Zuständigkeiten ein.

a) Bestimmungen über die Erhaltung von Qualität und Bestand des landwirtschaftlich genutzten Bodens: Diese bodenrechtliche Zuständigkeit bringt nichts Neues. Hinzuweisen ist namentlich auf die folgenden Kompetenznormen der Bundesverfassung: Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe b: Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft sowie Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes. Artikel 22quater: Raumplanung. Gestützt auf das Postulat Loretan wird eine Revision des Raumplanungsgesetzes vorbereitet. Sie hat unter anderem einen besseren Schutz des landwirtschaftlichen Bodens zum Ziel, und zwar mit der bereits beschlossenen Revision der Raumplanungsverordnung.

Insgesamt geht es um eine Verdeutlichung der Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes über die Ausscheidung von Bau- und Landwirtschaftszonen. Die Raumplanungsgesetzgebung kann ohne zusätzliche Verfassungskompetenz angepasst werden.

Artikel 24sexies Umweltschutz: Der qualitative Boden-

schutz, gestützt auf das Umweltschutzgesetz, ist dem Bundesrat ein wichtiges Anliegen. Dieses Problem muss angepackt werden. Eine Aenderung der Verfassung ist aber auch hier nicht notwendig.

b) Schutz und Förderung der breiten Streuung des Grundeigentums, das dem Eigenbedarf oder gemeinnützigen Zielen dient: Dieser Punkt ist auch Gegenstand des Minderheitsantrages Ruckstuhl. Ich fasse mich deshalb kurz und weise auf folgende Zuständigkeiten des Bundes hin: Artikel 34quater Absatz 6, Artikel 34sexies: Wohnbau und Eigentumsförderung.

Unklar ist, ob mit der Förderung des Grundeigentums, das «gemeinnützigen Zielen dient» ein Widerspruch im Gegenvorschlag eingebaut ist, der seine Wirkung insbesondere gegenüber einem Teil der institutionellen Anleger sehr schwächen könnte. Es liesse sich geltend machen, dass auch die Anlagen der Pensionskassen gemeinnützigen Zielen dienen.

c) Verhütung oder Behebung der volkswirtschaftlich oder sozial schädlichen Konzentration von Grundeigentum, insbesondere durch Einschränkung des Grundstückserwerbs zu reiner Kapitalanlage: Hier handelt es sich um eine neue Bundeszuständigkeit. Die Verhütung oder Behebung der volkswirtschaftlich oder sozial schädlichen Konzentration von Grundeigentum, namentlich durch Einschränkung des Grundstückserwerbs zu reiner Kapitalanlage, dürfte der zentrale und auch politisch am meisten umstrittene Punkt des beantragten Gegenvorschlages sein. Er würde es verfassungsrechtlich erlauben, die Investitionen der institutionellen Anleger in den Boden zurückzudrängen. Allerdings ergäben sich erhebliche Probleme der praktischen Durchführbarkeit und eine weitgehende staatliche Kontrolle des Bodenmarktes.

Artikel 22ter Absatz 4 Buchstabe c gäbe dem Gesetzgeber ein Messer gegenüber den institutionellen Anlegern in die Hand, wobei erst die Ausführungsgesetzgebung zeigen würde, ob es wirklich gut schneidet. Ferner könnte der Auftrag, Eigentum zu fördern, das gemeinnützigen Zielen dient, der Klinge einiges von ihrer Schärfe nehmen. Ich habe das bereits erwähnt.

d) Verhinderung oder Abschöpfung von Spekulationsgewinnen und Mehrwertausgleich: Hier muss nach den einzelnen Elementen differenziert werden. Für die Verhinderung von Spekulationsgewinnen enthält die Verfassung heute keinen spezifischen Auftrag. Unter Umständen liessen sich – gestützt auf bestehende Bundeskompetenzen – Massnahmen im Privatrecht, im Raumplanungsrecht und im bäuerlichen Bodenrecht ergreifen.

Was die Abschöpfung von Spekulationsgewinnen betrifft, so befasst sich heute die Verfassung nicht ausdrücklich damit. Ueberschneidungen bestehen mit der Steuerharmonisierung, wobei es sich dort um eine blosser Bundesgesetzgebungskompetenz handelt. Der Gegenvorschlag würde es dem Bund ermöglichen, eine eigene Spekulationsgewinnsteuer neben der kantonalen Grundstückgewinnsteuer zu erheben.

Für den Ausgleich von Mehrwerten bei Grundeigentum ist auf Artikel 24quater über die Raumplanung hinzuweisen. Ich habe mich diesbezüglich bereits geäussert.

Neues Verfassungsrecht wird vor allem gegen die Konzentration des Grundeigentums und gegen Spekulationsgewinne eingesetzt. In diesen beiden Buchstaben c und d liegt denn auch das kompetenzrechtliche und politische Kernstück des Antrages. Hier stellt sich auch die Frage nach dem Verhältnis zur Eigentumsgarantie. Im Rahmen der bodenrechtlichen Zuständigkeiten gemäss Antrag der Minderheit I könnte der Bund zweifellos die Eigentumsgarantie beschränken. Seine Gesetzgebungsaufträge würden zu den im geltenden Absatz 2 von Artikel 22ter genannten Befugnissen gehören, die Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen im öffentlichen Interesse rechtfertigen. Ob und wie weit der vorgeschlagene Absatz 4 darüber hinaus die geltende Entschädigungsgarantie bei Enteignung derogieren könnte, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen. Die Frage einer entschädigungslosen Enteignung könnte sich namentlich

bei Vorkehrungen gegen die Konzentration von Grundeigentum stellen.

Ins Verhältnis zur föderativen Zuständigkeitsverteilung gesetzt, enthält der vorgeschlagene Artikel 22ter Absatz 4 umfassende Bundeszuständigkeiten. Die Kantone können grundsätzlich noch so lange und so weit Recht setzen, als der Bund es nicht tut. Angesichts der dargelegten Ueberschneidungen mit bestehenden Kompetenzen dürften mit den in den Buchstaben a und b genannten Regelungsbereichen wenige zusätzliche Eingriffe des Bundes in kantonale Zuständigkeiten verbunden sein. Dies trifft etwa für das bäuerliche Bodenrecht zu, den Umweltschutz und die Eigentumsförderung. Die Verhütung und Behebung der volkswirtschaftlich oder sozial schädlichen Konzentration von Grundeigentum gemäss Buchstabe c stellt zwar eine neue Bundesaufgabe dar. Ihre Auswirkung auf die tatsächlich wahrgenommene Aufgabenzuständigkeit der Kantone ist beschränkt, soweit diesen ein entsprechendes Handeln schon heute durch Bundesrecht verwehrt ist.

Anders verhält es sich mit den Gesetzgebungsaufträgen gemäss Buchstabe d: Die obligatorische Abschöpfung von Spekulationsgewinnen und der Mehrwertausgleich sollen vom Bund geregelt werden, und zwar nicht bloss rahmengesetzlich. Damit sind Eingriffe in das kantonale Abgaberecht verbunden. Der Verfassungstext gemäss Antrag Bundi lässt ferner offen, welchem Gemeinwesen die Einnahmen zukommen würden.

Der Minderheitsantrag Bundi dürfte mit den Zielen der «Stadt-Land-Initiative» weitgehend übereinstimmen. Er orientiert sich aber hinsichtlich Struktur und Inhalt des vorgeschlagenen Verfassungstextes kaum am Volksbegehren. Es werden dem Gesetzgeber zwar konkrete, bodenrechtliche Aufträge erteilt; sie sind aber nicht so detailliert ausgestaltet wie bei der «Stadt-Land-Initiative».

Ich komme zu den Schlussfolgerungen bezüglich des Antrages der Minderheit I. Dieser ist gekennzeichnet durch zahlreiche Ueberschneidungen mit geltendem Verfassungsrecht. Förderativ gesehen könnten vor allem Eingriffe in das kantonale Abgaberecht Schwierigkeiten bereiten. Das eigentums- und ordnungspolitische Kernstück des Antrages liegt im Kampf gegen die Konzentration von Grundeigentum und gegen die Bodenspekulation. Hier werden dem Bund Gesetzgebungsaufträge erteilt, welche die Bundesverfassung in dieser Klarheit und mit dieser Tragweite heute nicht kennt. Auf einen direkten Gegenentwurf zur «Stadt-Land-Initiative» ist im Interesse einer schrittweisen Anpassung des Bodenrechts auf Gesetzes- und Verordnungsstufe zu verzichten. Nach der Abstimmung über die «Stadt-Land-Initiative», die gegen 1987 erfolgen kann, lassen sich die Arbeiten an der parlamentarischen Initiative Bundi «Bodenrecht» wieder aufnehmen, wie es Ihre Kommission zu diesem Geschäft bereits beschlossen hat. Damit fällt neben den laufenden gesetzgeberischen Arbeiten die Frage der Ordnung des Grundeigentums in der Verfassung trotz Ablehnung der «Stadt-Land-Initiative» nicht aus Abschied und Traktanden.

Ich empfehle Ihnen, auch den Antrag der Minderheit I abzulehnen.

Zum Schluss darf ich nochmals folgendes festhalten: Sie haben – wie dies auch Frau Uchtenhagen bemerkt hat – festgestellt, dass vor allem die Zielsetzung eines breiter gestreuten Eigentums von keiner Seite bestritten wird. Wenn Sie den Bericht über die Weiterentwicklung des Bodenrechts aufmerksam durchlesen, so finden Sie eine ganze Menge von Vorschlägen für die Revision des Raumplanungsrechtes, für die Anlagevorschriften und zum Steuerrecht. Wie weit diese Vorschläge politisch realisierbar sind, wird sich zeigen. Aber es ist an Ihnen, sie zu studieren und allenfalls mit parlamentarischen Vorstössen nachzudoppeln. Ich bin überzeugt, dass sich auf diese Weise zahlreiche zu Recht festgestellte Mängel beheben lassen.

Ich bitte Sie nochmals um Ablehnung der Initiative sowie der beiden Gegenvorschläge.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit I

(Bundi, Ammann-St. Gallen, Bäumlin, Günter, Ott, Ruffy)

Abs. 1

Gleichzeitig wird Volk und Ständen ein Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet.

Abs. 2

Der Gegenentwurf lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 22ter

Abs. 4 (neu)

Der Bund trifft insbesondere folgende Vorkehrungen:

- a. er erlässt Bestimmungen über die Erhaltung von Qualität und Bestand des landwirtschaftlich nutzbaren Bodens;
- b. er schützt und fördert die breite Streuung des Grundeigentums, das dem Eigenbedarf oder gemeinnützigen Zielen dient;
- c. er verhütet oder behebt die volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Konzentration von Grundeigentum, insbesondere durch Einschränkung des Grundstückserwerbs zu reiner Kapitalanlage;
- d. er trifft Massnahmen, damit Spekulationsgewinne mit dem Grundeigentum verhindert oder abgeschöpft und Mehrwerte beim Grundeigentum, die durch staatliche Vorkehrungen entstehen, zugunsten der Allgemeinheit ausgeglichen werden.

Minderheit II

(Ruckstuhl, Eppenberger-Nesslau, Hess, Nussbaumer)

Abs. 1

Gleichzeitig wird Volk und Ständen ein Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet.

Abs. 2

Der Gegenentwurf lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 22ter

Abs. 1bis (neu)

Der Bund schützt und fördert die breite Streuung des Grundeigentums, insbesondere soweit es vom Eigentümer selbst genutzt wird.

Art. 1a

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité I

(Bundi, Ammann-Saint-Gall, Bäumlin, Günter, Ott, Ruffy)

Al. 1

Simultanément, un contre-projet de l'Assemblée fédérale est soumis au vote du peuple et des cantons.

Al. 2

Le contre-projet a la teneur suivante:

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 22ter

Al. 4 (nouveau)

La Confédération prend notamment les mesures suivantes:

a. elle édicte des dispositions sur le maintien de la qualité et l'état du sol qui peut être affecté à l'agriculture;
 b. elle protège et encourage une répartition équitable de la propriété foncière qui sert à satisfaire la demande individuelle ou la propriété d'utilité publique;
 c. elle empêche ou s'oppose à la concentration de la propriété qui est nuisible tant d'un point de vue économique que social, en particulier par des restrictions apportées à l'acquisition de terrains uniquement à titre de placement de capitaux;
 d. elle prend des mesures afin d'empêcher ou d'éponger par un prélèvement opéré en faveur de la collectivité les gains spéculatifs sur la propriété foncière ou les plus-values foncières nés des mesures prises par l'Etat.

Minorité II

(Ruckstuhl, Eppenberger-Nesslau, Hess, Nussbaumer)

Al. 1

Simultanément, un contre-projet de l'Assemblée fédérale est soumis au vote du peuple et des cantons.

Al. 2

Le contre-projet a la teneur suivante:

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 22ter**Al. 1bis (nouveau)**

La Confédération protège et encourage une large diffusion de la propriété foncière, notamment celle destinée à l'usage personnel du propriétaire.

Art. 2**Antrag der Kommission****Mehrheit**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit I

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative zu verwerfen und den Gegenentwurf anzunehmen.

Minderheit II

(Ruckstuhl, Eppenberger-Nesslau, Hess, Nussbaumer)

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative zu verwerfen und den Gegenentwurf anzunehmen.

Minderheit III

(Günter, Ammann-St. Gallen, Bäumlin, Ott, Ruffy)

Eventualantrag

(falls der Antrag der Minderheit I abgelehnt wird)

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative anzunehmen.

Art. 2**Proposition de la commission****Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité I

(Bundi, Ammann-Saint-Gall, Bäumlin, Günter, Ott, Ruffy)

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire et d'accepter le contre-projet.

Minorité II

(Ruckstuhl, Eppenberger-Nesslau, Hess, Nussbaumer)

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire et d'accepter le contre-projet.

Minorité III

(Günter, Ammann-Saint-Gall, Bäumlin, Ott, Ruffy)

Proposition subsidiaire

(au cas où la proposition de la minorité I est rejetée)

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative populaire.

Präsident: Hier schlage ich Ihnen das folgende Abstimmungsverfahren vor: Wir stellen zuerst in einer Eventualabstimmung die Minderheit II der Minderheit I gegenüber, danach das Resultat aus dieser Abstimmung dem Antrag der Mehrheit der Kommission und des Bundesrates.

Bei Artikel 2 haben wir eventuell abzustimmen über den Antrag Kommission und Bundesrat gegenüber Minderheit III.

Zu diesem Abstimmungsverfahren hat Herr Ott einen Ordnungsantrag eingereicht.

Ott: Gestatten Sie mir nach dieser langen Debatte ein kurzes Wort zur Tagesordnung. Ich beantrage Ihnen, die Abstimmung in Sachen Gegenvorschläge in drei Schritten vorzunehmen:

1. Zuerst möge man über die Frage befinden, ob überhaupt auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages eingetreten werden soll.

2. Wird diese Frage bejaht, werden die Anträge Bundi und Ruckstuhl einander gegenübergestellt.

3. Definitiv ist nachher die Frage zu entscheiden, ob die obsiegende Formulierung tatsächlich als Gegenvorschlag der Volksabstimmung unterbreitet werden soll.

Dieses Vorgehen scheint vielleicht etwas kompliziert, aber es ist logisch. Es ergibt nach dieser schwierigen Debatte ein klareres Bild von der politischen Situation und Stimmung im Rat.

Ich begründe das ganz kurz wie folgt: Es ist nichts Alltägliches, dass das Parlament selber einen Gegenvorschlag zu formulieren versucht. Es ist dies nebenbei gesagt eine der grössten Kompetenzen des Parlaments. Eine blosses Ja/Nein-Empfehlung zu einer Volksinitiative ist ja nur eine Empfehlung. Bei einem Gegenvorschlag dagegen wird die Abstimmungssituation für den Souverän verändert. Nun haben wir übrigens ein Präjudiz für das Abstimmungsverfahren, das ich Ihnen beantrage. Das letzte Mal, als wir uns in einer ähnlichen Situation befanden, war 1983 bei der Tatbeweisinitiative für Militärdienstverweigerer. Dort wurde auch zuerst darüber abgestimmt, ob überhaupt auf die Erarbeitung eines Gegenvorschlages einzutreten sei. Das wurde dann verneint. Es wäre gut, wenn wir für diese seltenen, jedoch wichtigen Fälle eine einheitliche Praxis hätten. Es haben sich viele Redner hier grundsätzlich und vehement gegen jeden Gegenvorschlag ausgesprochen. Andere Redner – aus verschiedenen Lagern – haben sich ebenso überzeugt dafür ausgesprochen, dass man wenigstens einen Versuch machen soll. Dieses Stimmenverhältnis sollte zuerst festgestellt werden, damit ein klares Bild der Auffassung des Rates entsteht. Darum habe ich Ihnen mein dreistufiges Abstimmungsverfahren beantragt.

Präsident: Herr Ott beantragt Ihnen, dass wir zuerst über die Frage abstimmen, ob grundsätzlich ein Gegenvorschlag gemacht werden soll. Für den Fall, dass Sie sich für einen Gegenvorschlag entscheiden, stimmen wir nachher über die Anträge der Minderheiten ab.

Ich muss Ihnen beantragen, diesen Antrag Ott abzulehnen, weil er nicht dem üblichen Abstimmungsverfahren und dem Geschäftsreglement entspricht.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Ott

Minderheit

Dagegen

offensichtliche Mehrheit

Art. 1a**Abstimmung – Vote**

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I

71 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II

104 Stimmen

Definitiv – Définitivement
Für den Antrag der Mehrheit 110 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II 28 Stimmen

Art. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 128 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III 51 Stimmen

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 132 Stimmen
Dagegen 47 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

86.038

Kantonsverfassungen. Gewährleistung (FR, SO, GE)

Constitutions cantonales. Garantie (FR, SO, GE)

Botschaft und Beschlussentwurf vom 2. Juli 1986 (BBI II, 965)
Message et projet d'arrêté du 2 juillet 1986 (FF II, 985)

Herr **Steiniger** unterbreitet im Namen der Petitions- und Gewährleistungskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Kommission hat die Botschaft vom 2. Juli 1986 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Freiburg, Solothurn und Genf geprüft. Sie ist mit dem Bundesrat der Auffassung, dass die Änderungen sich im Rahmen der kantonalen Verfassungsautonomie bewegen und weder die Bundesverfassung noch das übrige Bundesrecht verletzen.

Antrag der Kommission

Die Petitions- und Gewährleistungskommission beantragt einstimmig, dem Bundesbeschluss über die Gewährleistung geänderter Kantonsverfassungen zuzustimmen.

Proposition de la commission

La commission propose à l'unanimité d'accepter l'arrêté fédéral accordant la garantie aux constitutions révisées.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1 und 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1 et 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 126 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

86.020

Europäische Menschenrechtskonvention. Protokolle 6–8

Convention des droits de l'homme. Protocoles 6 à 8

Botschaft und Beschlussentwürfe vom 7. Mai 1986 (BBI II, 589)
Message et projets d'arrêtés du 7 mai 1986 (FF II, 605)

Antrag der Kommission Eintreten

Antrag Steffen Nichteintreten

Proposition de la commission Entrer en matière

Proposition Steffen Ne pas entrer en matière

M. Dupont, rapporteur: Par un message du 7 mai 1986, le Conseil fédéral soumet à l'approbation des Chambres fédérales trois protocoles à la Convention européenne des droits de l'homme. Les protocoles Nos 6 et 7 sont des protocoles additionnels à la Convention européenne des droits de l'homme. Ils complètent la liste des droits garantis par la Convention. De son côté, le protocole No 8 est un protocole d'amendement qui tend à modifier la Convention européenne elle-même, de sorte que son entrée en vigueur est subordonnée à la ratification préalable des 21 Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme. Ces trois instruments règlent des matières fort différentes.

Le protocole No 6 vise à abolir la peine mort en temps de paix. Le protocole No 7 complète la liste des droits dits civils et politiques qui sont garantis dans la Convention. Quant au protocole d'amendement No 8, il tend essentiellement à accélérer la procédure devant la Commission européenne des droits de l'homme. Ces trois protocoles sont le résultat de la coopération intergouvernementale menée dans le cadre du Conseil de l'Europe, organisation qui s'est fixée pour but de réaliser une union plus étroite entre ses membres, notamment par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Suisse a pris une part active à l'élaboration de ses textes.

Le protocole additionnel No 6 «Abolition de la peine de mort»: A la fin de 1985, dix Etats membres du Conseil de l'Europe ont aboli complètement la peine de mort. Cinq pays, dont la Suisse, ne l'ont maintenue qu'en temps de guerre; six autres la prévoient aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix, à l'exception de la Turquie. Ces Etats n'ont toutefois pas fait usage ces dernières années de la possibilité de prononcer des peines de mort ou de les exécuter. Du moins en temps de paix, la peine de mort est donc, à une exception près, abolie sur le plan juridique ou en pratique de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. L'élaboration du sixième protocole additionnel remonte à des initiatives prises au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et au sein de la Conférence des ministres européens de la justice, et constitue la première Convention internationale sur l'abolition de la peine de mort. Le protocole est entré en vigueur le 1er mars 1985 après le dépôt de 5 ratifications. Le Conseil fédéral est de l'avis que la possibilité de réintroduire la peine de mort par le biais du droit de nécessité dans une situation analogue à celle qui prévalait durant la seconde guerre mondiale ne constitue pas un obstacle à la ratification du protocole. L'article 2 de celui-ci autorise expressément les Etats à prévoir cette peine pour des actes commis en temps de guerre ou de danger imminent de guerre. La Suisse serait

Gegen die Bodenspekulation. Volksinitiative

Contre la spéculation foncière. Initiative populaire

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.073
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.09.1986 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1220-1230
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 639