

Vierte Sitzung – Quatrième séance**Donnerstag, 5. März 1987, Vormittag**
Jeudi 5 mars 1987, matin

8.00 h

Vorsitz – *Présidence*: Herr Dobler

86.065

Kantonsverfassungen. Gewährleistungen**Constitutions cantonales. Garantie****(OW, GL, AI, VD)**Botschaft und Beschlussentwurf vom 1. Dezember 1986 (BBI 1987 I, 1)
Message et projet d'arrêté du 1er décembre 1986 (FF 1987 I, 1)*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Weber, Berichterstatter: Die Kantone Obwalden, Glarus, Appenzell Innerrhoden und Waadt haben ihre Verfassung Teilrevisionen unterzogen. Gemäss Artikel 6 Absatz 1 der Bundesverfassung ersuchen sie um Gewährleistung. Unsere Kommission hat diese Ueberprüfung vorgenommen und dabei festgestellt, dass alle Aenderungen dem Artikel 6 Absatz 2 entsprechen und die Gewährleistung ausgesprochen werden kann.

Der Kanton Obwalden hat die Verfassung in folgenden Punkten revidiert:

In Artikel 61 Ziffern 3 und 4 wurden die Befugnisse der Landsgemeinde bezüglich Ausgabenkompetenz der Teuerung angepasst. In Artikel 70 Ziffern 5 und 6 wurden die Zuständigkeiten des Kantonsrates für Ausgaben allgemeiner Natur einerseits und solche für den Grundstückerwerb zur Sicherung von Landreserven andererseits neu fixiert. In Artikel 71 Absatz 1 wurde das Referendumsrecht in Anpassung an den neuen Ausgabenrahmen gemäss Artikel 61 Ziffer 4 angeglichen, und in Artikel 76 Absatz 2 Ziffer 8 fand die Finanzkompetenz des Kantonsrates und in Artikel 94 Ziffer 7 jene der Gemeinderäte eine neue Absteckung. Es wurden keine Kompetenzverschiebungen vorgenommen, sondern – wie gesagt – die Ausgabenrahmen lediglich der Teuerung angeglichen. Die Gewährleistung ist vorbehaltlos gegeben.

Die revidierten Verfassungsbestimmungen des Kantons Glarus enthalten:

1. Die Grundlage für das Gesetz über die Verwaltungspflege, das bereits von der Landsgemeinde angenommen wurde. Diese Aenderungen bewegen sich vollständig im Bereich der kantonalen Organisationskompetenzen. Sie kommen in materieller Hinsicht den Bestrebungen des Bundes zur Entlastung des Bundesgerichtes entgegen. Ich verweise auf die hängige Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege.

2. Die Bestimmungen über das Verfahren bei der Totalrevision der Verfassung. Diese Bestrebungen entsprechen einem praktischen Bedürfnis. Im Hinblick auf die bevorstehende Totalrevision der Glarner Kantonsverfassung wird dem Stimmbürger die Möglichkeit eingeräumt, nach der Publikation der Abstimmungsvorlage Anträge einzureichen. Die Kantone können das Stimm- und Wahlrecht für ihren Bereich vollständig regeln; dies gemäss Artikel 74 Absatz 4 der Bundesverfassung. Sie müssen dabei dem Gebot von

Artikel 6 der Bundesverfassung Rechnung tragen, wonach die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen Formen gesichert werden muss. Der Kanton Glarus hat diese Voraussetzung erfüllt. Die Gewährleistung ist zu erteilen.

Im Kanton Appenzell Innerrhoden wurde in Artikel 40 Absätze 1 und 2 die Grundlage für eine neue kantonale Strafprozessordnung geschaffen. Damit werden die Direktprozesse vor dem Kantonsgericht abgeschafft. Schliesslich wird im neuen Absatz 1 von Artikel 43 der Grundsatz der öffentlichen Gerichtsverhandlung und Urteileröffnung aufgenommen. In der Kommission wurde zur Kenntnis genommen, dass der Hinweis auf Seite 10 unserer Botschaft nicht zutrifft, wonach nur durch ein Urteil des Bundesgerichtes dem Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention nachgelebt worden wäre, indem die entsprechende Vorlage im Kanton Appenzell Innerrhoden schon längst vorher vorbereitet worden ist. Die Kommission beantragt, die Gewährleistung auszusprechen.

Der Kanton Waadt schliesslich hat im revidierten Artikel 52 Absatz 3 die Verpflichtung des Staatsrates für eine regelmässige Berichterstattung in jeder ordentlichen Session des Grossen Rates über wichtige Fragen in Angelegenheiten des Bundes aufgehoben. Die Berichterstattung über solche Fragen ist künftig nur noch dann vorgesehen, wenn es der Staatsrat als nützlich erachtet. Die Aenderung liegt voll im Bereich der kantonalen Organisationskompetenz; die Gewährleistung ist zu erteilen.

Die Kommission beantragt Ihnen, dem Bundesbeschluss zuzustimmen.

*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

35 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Nationalrat – Au Conseil national*

86.130

Motion Genoud**Forstpolizei und Raumplanung.
Koordination****Police forestière et aménagement du
territoire. Coordination***Wortlaut der Motion vom 9. Dezember 1986*

Der Bundesrat wird beauftragt, die Koordination zwischen der Forstpolizei und der Raumplanung sicherzustellen und insbesondere konkrete Vorschläge zu unterbreiten, um 1. den Wald in das allgemeine Konzept der zweckmässigen Nutzung des Bodens, wie sie Artikel 22quater (Raumplanung) der Bundesverfassung verlangt, zu integrieren;

2. die Rechtssicherheit der Eigentümer in den Gebieten, die zwischen einem Wald und einer Bauzone oder einer anderen Zone von erheblichem Wertunterschied liegen, zu verbessern und zu gewährleisten;
3. die Verfahren zur Aenderung der Nutzung des Bodens, die nach dem Forstrecht durchgeführt werden, auf die Grundsätze der Raumplanung abzustimmen.

Texte de la motion du 9 décembre 1986

Le Conseil fédéral est prié de garantir la coordination entre la police des forêts et l'aménagement du territoire, notamment de présenter des propositions concrètes en vue

1. d'intégrer la forêt dans le cadre général de la réglementation de l'utilisation judicieuse du sol selon l'article 22quater (aménagement du territoire) de la constitution fédérale;
2. d'améliorer et de garantir la sécurité du droit des propriétaires dans les régions limites entre forêts et terrains à bâtir ou d'autres zones de valeur sensiblement différente;
3. de coordonner les procédures de modification d'utilisation d sol relevant du droit forestier avec les principes de l'aménagement du territoire.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Andermatt, Arnold, Aubert, Bauer, Binder, Cavely, Debétaz, Dreyer, Gadiant, Gerber, Hefti, Jelmini, Knüsel, Küchler, Lauber, Masoni, Matossi, Meier Hans, Meier Josi, Meylan, Moll, Reichmuth, Reymond, Schaffter, Schmid, Schönenberger, Zumbühl (27)

M. Genoud: La législation forestière en vigueur définit l'aire forestière selon l'état actuel de boisement. Dans les régions où les conditions de végétation changent rapidement, l'application de cette notion dynamique de la forêt est sujette à des difficultés toujours plus grandes. Les zones à bâtir, les zones agricoles, les zones de protection établies légalement, se reboisent naturellement et sans que les propriétaires ou les collectivités en soient conscients et tombent sous la législation forestière, perdant ainsi leur destination première, fixée selon les règles de l'aménagement du territoire. Ce changement d'occupation du sol, furtif et sans procédure adéquate, n'est, en général, perçu par l'administration forestière que lorsque le propriétaire se voit interdire l'utilisation de sa parcelle, selon la zonification établie, pour des raisons de police forestière. La priorité absolue accordée par le droit en vigueur à la définition de la forêt, liée à des changements de droit passant inaperçus, conduit souvent à de grandes pertes pour les propriétaires, surtout par les dévalorisations dans les zones à bâtir. Cette réglementation est la cause d'une insécurité de droit permanente et conduit, dans de nombreux cas, à des procédures légales inutiles et coûteuses. La loi en vigueur de 1902 ne contient pas de définition de l'aire forestière. Les dispositions initialement prises pour l'abornement de la forêt sont rapidement devenues obsolètes, du fait de la promulgation de l'ordonnance sur le registre foncier en 1910.

C'est par l'ordonnance sur la police des forêts de 1965 que le Conseil fédéral a créé la notion de droit qui définit l'aire forestière selon l'état de végétation. L'utilisation de cette disposition pose, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire, des difficultés toujours plus grandes dans les zones d'utilisation intensive du sol, connaissant un changement rapide des conditions de végétation. Les zones à construire, les zones agricoles et les zones de protection, fixées légalement, à la suite de la croissance forestière, sans considération des propriétaires ou de l'intérêt général, sont soumises à la législation forestière et, par suite de la sévère pratique qui règle le défrichement, sont très souvent soustraites à l'utilisation et de façon irréversible de la fonction qui était légalement la leur. Ce changement furtif du droit d'utilisation n'est découvert en général par l'autorité forestière qu'au moment où le propriétaire entend exercer son droit d'utilisation légalement reconnu, avant l'intervention de l'autorité forestière. La priorité absolue de la définition dynamique de la forêt conduit souvent à des préjudices considérables pour les propriétaires, surtout dans la dévalorisation des terrains à bâtir. Cette réglementa-

tion est la cause d'une constante insécurité du droit et conduit à une croissance de la forêt sans que les problèmes de l'accroissement de l'aire forestière soient examinés et ordonnés en fonction des impératifs de l'aménagement du territoire.

Si l'on se rapporte au projet de nouvelle loi forestière, il apparaît que l'administration n'a pas l'intention d'examiner cette situation juridique très insatisfaisante. C'est pourquoi le Conseil fédéral est invité à reconsidérer la position particulière de l'aire forestière dans la réglementation de l'utilisation judicieuse du sol, en apportant les modifications suivantes.

Dans le cadre général du principe de l'utilisation judicieuse du sol, au sens de l'article 22quater de la constitution fédérale – l'aménagement du territoire – la forêt doit être intégrée à ces dispositions, soit par la création de zones forestières dans les plans d'utilisation, (révision de l'article 18 de la loi sur l'aménagement du territoire) ou par une coordination de la définition juridique de la notion de forêt, par la création de cadastres forestiers contraignants, soumis à révisions périodiques. La procédure pour changer l'utilisation, suivant la police forestière, soit pour les défrichements, soit pour les afforestations, doit être intégrée dans le système de l'aménagement du territoire ou coordonnée avec les articles 22 et 24 de la loi sur l'aménagement du territoire. Ces propositions d'intégration ou de coordination doivent trouver place soit dans la révision en cours de la loi forestière, soit dans une modification de la loi sur l'aménagement du territoire.

Les modifications que je demande – je m'empresse de le souligner – vont dans l'intérêt supérieur de la forêt suisse. Elles sont de nature à éliminer les conflits toujours plus nombreux et plus âpres entre les intérêts légitimes qui découlent pour les propriétaires des règles de l'aménagement du territoire et le maintien et le développement bien ordonné de l'aire forestière suisse. Je remercie par avance Madame la conseillère fédérale du bon accueil qu'elle voudra bien réserver à mes propositions.

Bundesrätin Kopp: Das Anliegen, das Ihnen Herr Genoud unterbreitet hat, ist grundsätzlich ohne jeden Zweifel berechtigt. Für die Abgrenzung von Wald- und Raumplanung gilt heute die folgende Rechtslage, die ich Ihnen kurz darstellen möchte.

Einerseits verweist Artikel 18 Absatz 3 des Raumplanungsgesetzes für die Umschreibung und die Nutzung des Waldareals ausdrücklich auf die Forstpolizeigesetzgebung. Das Raumplanungsgesetz verzichtet also auf eine eigenständige Aussage zum Wald. Andererseits bestimmt das Forstpolizeirecht, dass jede mit Waldbäumen und Sträuchern bestockte Fläche grundsätzlich als Wald im Rechtssinne anzusehen ist. Diese Regelung gilt auch für den neu eingewachsenen Wald. Deshalb spricht man von einem «dynamischen» Waldbegriff, den Herr Genoud zu Recht kritisiert hat; denn die geschilderte Rechtslage führt in der Praxis häufig zu Abgrenzungsschwierigkeiten und zu Rechtsunsicherheit, so zum Beispiel, wenn Wald in eine aufgegebene Weide neu einwächst und man plötzlich auf einem unbebauten Grundstück neu mit Wald konfrontiert ist, oder umgekehrt, wenn zu einer besseren Bewirtschaftung eines Grundstückes der Wald sukzessive zurückgedrängt wird, so dass man später nicht mehr weiss, wo die eigentliche Waldlinie durchfliesst. Es ist ohne jeden Zweifel so, dass eine bessere Koordination zwischen Raumplanungsrecht und dem Forstpolizeirecht wünschenswert ist. Was also den Grundsatz der Motion angeht, kann dem Motionär zugestimmt werden.

Wenn Ihnen der Bundesrat trotzdem beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln, so hat das vor allem zwei Gründe:

Erstens muss näher geprüft werden, ob der in der Motion vorgeschlagene konkrete Weg materiell richtig sei. Es gibt in der Tat verschiedene Möglichkeiten, Raumplanungsrecht und Forstrecht aufeinander abzustimmen. Es steht noch nicht zum vorneherein fest, welcher Weg tatsächlich der richtige und der bessere ist. Zweitens werden gegenwärtig

sowohl das Raumplanungsgesetz als auch das Forstpolizeigesetz überprüft. Im Bereich des Forstrechtes liegt ein Vernehmlassungsentwurf vor; Herr Genoud hat darauf hingewiesen. Hier hat man von meinem Departement aus allerdings Vorbehalte angebracht, die genau in die Richtung gehen, die Herr Genoud aufgezeigt hat. Wir haben – ich kann Ihnen das wörtlich bekanntgeben – folgendes geltend gemacht: «Die Dynamik des Waldbegriffes ist in einer auf Rechtssicherheit und Vertrauensschutz angelegten Rechtsordnung grundsätzlich problematisch. Sie führt insbesondere in Grenzbereichen zu Siedlungen immer wieder zu unerfreulichen Problemen.» Herr Genoud hat uns einige Beispiele aufgezeigt.

Im Bereich des Raumplanungsgesetzes hat eine Expertenkommission unter der Leitung von Herrn Jagmetti soeben ihre Arbeit aufgenommen. Der Bundesrat beabsichtigt nun, im Zuge dieser beiden Revisionen, einerseits des Forstpolizeigesetzes und andererseits des Raumplanungsgesetzes, eine Koordination dieser beiden Gesetzgebungen vorzunehmen, damit den Anliegen von Herrn Genoud Rechnung getragen werden kann. Das sind die Gründe, weshalb der Bundesrat trotz grundsätzlicher Zustimmung zur Motion heute diese nur in Form eines Postulates entgegennehmen möchte.

Präsident: Ich frage den Motionär an, ob er mit der Umwandlung in ein Postulat einverstanden ist.

M. Genoud: Je remercie Mme Kopp, conseillère fédérale, de sa réponse. Je ne vais pas donner dans un formalisme excessif, et puisque les principes que je propose sont retenus pour étude sous la forme du postulat, j'accepte volontiers cette transformation.

Ueberwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

86.121

Motion Gadient

Direkte Bundessteuer.

Steuerrabatt für Verheiratete

Impôt fédéral. Abattement pour les contribuables mariés

Wortlaut der Motion vom 4. Dezember 1986

Der Stand der Gesetzgebung über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie über die direkten Bundessteuern zeigt zwingend auf, dass Steuerentlastungen für den weitaus grössten Teil der Steuerpflichtigen frühestens im Frühjahr 1990 wirksam werden. Damit kann auch die Neuordnung der Ehegattenbesteuerung, die aufgrund eines Bundesgerichtsentscheides in den Kantonen in die Wege geleitet ist, beim Bund noch längere Zeit nicht wirksam werden.

Der Bundesrat wird deshalb beauftragt, den eidgenössischen Räten einen Beschlussentwurf zu unterbreiten, der einen Rabatt für Verheiratete auf der direkten Bundessteuer vorsieht. Die Ausgestaltung des Rabattes soll sich an den Rahmen halten, der im Bundesbeschluss betreffend Erhöhung der Steuereinnahmen 1976 vom 31. Januar 1975 von Volk und Ständen am 8. Juni 1975 beschlossen wurde. In Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe a war in diesem Beschluss für die Verheirateten eine nach Steuerbetrag abgestufte Ermässigung festgelegt, die mit der Finanzordnung 1981 wieder aufgehoben wurde. Zusätzlich sollen Ehepaare mit Kindern einen erhöhten Rabatt erhalten.

Der beantragte Bundesbeschluss ist so vorzubereiten, dass er rückwirkend auf den 1. Januar 1987 in Kraft gesetzt wer-

den kann. Er ist auf das Inkrafttreten der in Vorbereitung befindlichen, ordentlichen Gesetzgebung zu befristen.

Texte de la motion du 4 décembre 1986

L'avancement des travaux législatifs sur l'harmonisation des impôts directs perçus par les communes et les cantons, et sur l'impôt fédéral direct, est tel que les mesures d'allègements fiscaux dont devraient bénéficier la majeure partie des contribuables ne pourront pas prendre effet avant le printemps 1990. De ce fait, il faudra attendre encore longtemps avant que n'entre en vigueur au plan fédéral le nouveau régime relatif à l'imposition des contribuables mariés, qui sera introduit dans les cantons suite à un arrêt du Tribunal fédéral.

C'est pourquoi le Conseil fédéral est chargé de présenter aux Chambres un projet d'arrêté prévoyant un dégrèvement fiscal sur l'impôt fédéral direct pour les contribuables mariés. Les modalités de ce dégrèvement doivent s'inscrire dans le cadre de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1975 relatif à l'augmentation des recettes fiscales dès 1976, approuvé par le peuple et par les cantons le 8 juin 1975. L'article 8, alinéa 3, lettre a de cet arrêté prévoyait une réduction échelonnée selon le montant de l'impôt, disposition abrogée par l'arrêté fédéral sur le régime financier de 1981. Ce projet doit prévoir également un dégrèvement plus élevé pour les couples mariés ayant des enfants.

L'arrêté fédéral devra entrer en vigueur en même temps que la législation ordinaire actuellement en cours de préparation, avec effet rétroactif au 1er janvier 1987.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Arnold, Bauer, Belser, Binder, Bürgi, Cavelti, Gerber, Knüsel, Masoni, Matossi, Meier Hans, Meier Josi, Schoch, Steiner, Stucki, Weber (16)

Gadient: Herr Bundesrat, Sie haben diese Motion schon vor der Behandlung im Parlament in der Öffentlichkeit abgelehnt. Ich halte an ihr mit folgenden Argumenten fest:

Die vorliegende Motion bezweckt einen Rabatt auf der direkten Bundessteuer für Verheiratete. Sie wurde deshalb eingereicht, weil sich immer mehr zeigt, dass es innert angemessener Zeit nicht möglich ist, die verfassungswidrige steuerliche Ungleichbelastung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren zu beseitigen. Das Bundesgericht hat sich mit der in der Motion aufgeworfenen Frage insbesondere im Zusammenhang mit der Beurteilung einer staatsrechtlichen Beschwerde aus dem Kanton Zürich befasst und dabei festgehalten, dass der Steuergesetzgeber sorgfältig darauf zu achten hat, dass die von Artikel 4 Absatz 1 der Bundesverfassung geforderte Rechtsgleichheit gewahrt bleibt und die Ehepaare nicht mehr Steuern bezahlen müssen als Konkubinatspaare mit gleichem Gesamteinkommen. In diesem Entscheid wird unter anderem gesagt, dass auch die wachsende Anerkennung der Rechtsgleichheit von Mann und Frau, wie sie nun in Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung garantiert wird, zu berücksichtigen sei.

Es heisst darin wörtlich: «So wie der Gesetzgeber innerhalb weiter Grenzen durch politischen Entscheid bestimmen kann, um wieviel die Steuer steigt, wenn sich das Einkommen verdoppelt, kann er grundsätzlich nach politischem Ermessen festlegen, um wieviel bei gleichem Einkommen die Steuer eines Ehepaares niedriger sein soll als jene eines Alleinstehenden, jedoch muss diese Gestaltungsfreiheit heute beschränkt werden durch die verfassungsrechtlich gebotene Nichtbenachteiligung der Ehepaare gegenüber den individuell besteuerten Konkubinatspaaren.»

Die Neuordnung der Ehegattenbesteuerung, die in den Kantonen aufgrund dieses Entscheides in die Wege geleitet ist, muss auch auf Bundesebene realisiert werden. Wir müssen unsere Verantwortung als Gesetzgeber um so mehr wahrnehmen, als das Bundesgericht an die Bundesgesetze gebunden ist und deren Verfassungsmässigkeit nicht überprüfen kann. Das gilt auch für den Bundesbeschluss über die direkte Bundessteuer. Beschwerden wegen Verletzung des Gleichheitsgebots der Bundesverfassung durch den Bundesbeschluss über die direkte Bundessteuer hätten des-

Motion Genoud Forstpolizei und Raumplanung. Koordination

Motion Genoud Police forestière et aménagement du territoire. Coordination

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	86.130
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.03.1987 - 08:00
Date	
Data	
Seite	43-45
Page	
Pagina	
Ref. No	20 015 358