

bellay, de Dardel, David, Deiss, Dettling, Diener, Dormann, Dreher, Ducret, Dünki, Eggenberger, Eggly, Engler, Epiney, Fehr, von Felten, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Frainier, Frey Walter, Giezendanner, Giger, Graber, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gysin, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hari, Heberlein, Hegetschweiler, Herczog, Hollenstein, Hubacher, Jäggi Paul, Jenni Peter, Jöri, Keller Anton, Kern, Kühne, Langenberger, Leemann, Lepori Bonetti, Leu Josef, Leuba, Leuenberger Ernst, Leuenberger Moritz, Loeb François, Maeder, Marti Werner, Mauch Ursula, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Miesch, Moser, Müller, Nabholz, Narbel, Neuenschwander, Ostermann, Perey, Philippina, Poncet, Rechsteiner, Reimann Maximilian, Rohr, Ruckstuhl, Rutishauser, Savary, Scherrer Jürg, Scheurer Rémy, Schmidhalter, Schweingruber, Seiler Rolf, Singeisen, Spielmann, Stamm Luzi, Steffen, Steiger Hans, Steiner Rudolf, Strahm Rudolf, Stucky, Suter, Theubet, Tschopp, Tschuppert Karl, Vetterli, Weyeneth, Wyss William, Zbinden, Zisyadis, Züger (111)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Sandoz (1)

Stimmen nicht – Ne votent pas:

Aguet, Aregger, Baumann Ruedi, Béguelin, Berger, Bignasca, Bircher Peter, Bischof, Blocher, Bonny, Borel François, Borer Roland, Bortoluzzi, Brunner Christiane, Bühler Gerold, Camponovo, Carobbio, Caspar-Hutter, Cavadini Adriano, Columberg, Cornaz, Couchepin, Danuser, Duvoisin, Eberhard, Eymann Christoph, Fankhauser, Fasel Hugo, Fischer-Sursee, Friderici Charles, Fritschi Oscar, Früh, Gadiant, Gobet, Goll, Gonseth, Gross Andreas, Grossenbacher, Hess Otto, Hess Peter, Hildbrand, Iten Joseph, Jeanprêtre, Keller Rudolf, Ledergerber, Maitre, Mamie, Maspoli, Matthey, Maurer, Misteli, Mühlemann, Nebiker, Oehler, Pidoux, Pini, Ragenbass, Robert, Rohrbasser, Ruf, Ruffy, Rychen, Schenk, Scherrer Werner, Schmid Peter, Schmid Samuel, Schmied Walter, Schnider, Segmüller, Seiler Hanspeter, Sieber, Spoerry, Stalder, Stamm Judith, Steinegger, Steinemann, Thür, Tschäppät Alexander, vakant I, Vollmer, Wanner, Weder Hansjürg, Wick, Wiederkehr, Wittenwiler, Ziegler Jean, Zwygart (87)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:

Frey Claude (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

92.428

**Parlamentarische Initiative
(Strahm Rudolf)
Verflüssigung des Baulandmarktes
Initiative parlementaire
(Strahm Rudolf)
Terrains à bâtir. Mesures propres
à rendre le marché plus fluide**

Kategorie IV, Art. 68 GRN – Catégorie IV, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 17. Juni 1992

Das Raumplanungsgesetz ist in dem Sinne zu ergänzen, dass baureifes Land in der Bauzone zum Verkehrswert besteuert wird oder dessen Besteuerung dem Verkehrswert angenähert wird. Dadurch soll der Baulandhortung entgegen gewirkt werden. Ausnahmen, zum Beispiel die Haltung von

industriellen Baulandreserven, sollen im Gesetz oder in einer Verordnung aufgeführt werden.

Texte de l'initiative du 17 juin 1992

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire sera complétée de sorte que les terrains des zones à bâtir soient imposés à leur valeur vénale ou que leur imposition s'en rapproche. Cela permettra de mettre le holà à l'achat de ces terrains à des fins spéculatives. Les exceptions visant par exemple à maintenir des réserves de terrains industriels seront énoncées dans la loi ou dans une ordonnance.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Béguelin, Bodenmann, Carobbio, Caspar-Hutter, Danuser, de Dardel, Fankhauser, Gross Andreas, Jeanprêtre, Jöri, Ledergerber, Leemann, Meyer Theo, Rechsteiner, Ruffy (15)

Baumberger Peter (C, ZH) unterbreitet im Namen der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (Urek) den folgenden schriftlichen Bericht:

Begründung des Initianten

1. Der Vorschlag der Besteuerung von baureifem Land zum Verkehrswert stammt von Professor Dr. A. Nydegger (St. Gallen) aus dem Jahre 1970. Nydegger war damals Präsident der Eidgenössischen Wohnbaukommission.

Der Vorschlag wurde vom EJPD 1991 wiederum aufgenommen in der Vorschlagsammlung «Bausteine zur Bodenrechtspolitik».

Der gleiche Vorschlag wurde von der Arbeitsgruppe «Ordnungspolitik» (Arbeitsgruppe de Pury) des EVD im Bericht vom 22. Januar 1992 wiederum aufgenommen und als Instrument zur Verflüssigung des Baulandmarktes zur Verwirklichung empfohlen (Empfehlung 9b).

2. Unser Land hat genügend eingezontes Bauland. Gesamt-schweizerisch sind rund 100 000 Hektaren nicht überbaute Bauzonen vorhanden, was durchschnittlich rund 150 Quadratmetern pro Einwohner entspricht (wobei das verfügbare Bauland natürlich geographisch ungleich verteilt ist). Diese Baulandreserve entspricht rund 40 Prozent des Bauzontotals und würde noch für rund 10 Millionen Einwohner Bauland bedeuten.

Nach einer Erhebung des EJPD sind allerdings grosse Teile des unüberbauten Landes in der Bauzone nicht erschlossen. Vom gesamten unüberbauten Land in der Bauzone sind aber 28 Prozent erschlossen und könnten überbaut werden. Sie sind aber trotz Erschliessung nicht verfügbar und der baulichen Nutzung entzogen.

Diese künstliche Verknappung führt zur Baulandverteuerung und zu einer Derogation des Baulandmarktes.

3. Für die Nichtverfügbarkeit von Bauland, das im Prinzip in weit ausreichendem Mass vorhanden wäre, gibt es vor allem zwei Gründe:

Erstens wird Bauland durch die Gemeinden nicht oder zu spät erschlossen und/oder es besteht eine einschränkende Nutzungsordnung. Zur Behebung dieses Mangels wird von der Eidgenössischen Wohnbaukommission ein Bundesbeschluss über die Erhöhung des Angebotes an Bauland vorgeschlagen, der die Baulanderschliessung durch Private vorsieht. Der Bundesrat will diesen Vorschlag im Rahmen des bodenrechtlichen Anschlussprogramms weiterverfolgen. Der Vorschlag wird von uns wärmstens unterstützt.

Zweitens ist eingezontes Bauland für die Überbauung und Nutzung nicht verfügbar, weil es gehortet wird. Es gibt dabei verschiedene Hortungsmotive:

– strategische Baulandreserven für Industrieunternehmen, Gewerbebetriebe, eventuell landwirtschaftliche Familienbetriebe usw.;

– Bodenhortung als Realwerterhaltung;

– Hortung mit dem Bestreben, einen Wertzuwachs zu realisieren (spekulative Absicht);

– Überbauungsreserve von Bauherrngemeinschaften, Architekten, Immobilienfirmen usw.

Mit der vorgeschlagenen parlamentarischen Initiative soll nur dieses zweite Motiv angegangen werden. Sie ist als Bestand-

teil eines Gesamtprogramms zur Baulandverflüssigung zu betrachten.

4. Die Besteuerung des baureifen Landes zum Verkehrswert hat folgende Wirkungsweise: Mit einer marktkonformen Massnahme wird ein sanfter, aber längerfristig sehr wirksamer Verkaufsdruck erzeugt. Bauland, das erschlossen und nutzungsfähig ist, kommt vermehrt auf den Markt. Das Baulandangebot wird verbessert, der Erwerb und die Hortung mit spekulativer Absicht werden eingeschränkt.

Das Phänomen der Baulandhortung kann sowohl vom marktwirtschaftlichen als auch vom wirtschaftsethischen Standpunkt aus nicht einfach als *Fait accompli* hingenommen werden.

5. Bei der Baulandhortung gibt es einige schützenswerte Motive, die als Ausnahmen toleriert, d. h. nicht besteuert werden sollen. Diese Ausnahmen sind in der Gesetzesberatung zu definieren, z. B. ist die Haltung strategischer Baulandreserven von Unternehmen zu tolerieren. Ebenfalls soll erwogen werden, dass das Bauland selbstbewirtschaftender Landwirtschaftsbetriebe, das sie selber besitzen und selber bewirtschaften, unter bestimmten Umständen ausgenommen wird.

6. Bei der gesetzestechischen Realisierung des Projekts der Besteuerung zum Verkehrswert gibt es verschiedene Möglichkeiten: Weil es sich um eine boden- und raumplanerische Massnahme handelt, kann sie – wie vorgeschlagen – im RPG verwirklicht werden. Sie lässt sich aber auch in der Fiskalgesetzgebung verwirklichen. Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) enthält in Artikel 14 Bewertungsvorschriften für die Vermögensbesteuerung der Kantone.

Weil es sich bei der Baulandbesteuerung zum Verkehrswert steuerrechtlich im Prinzip um eine Vermögensbesteuerung handelt, kommt der Steuerertrag den Kantonen zu und wird von ihnen erhoben.

Die konkrete Ausgestaltung der vorgeschlagenen Besteuerung zum Verkehrswert respektive nahe dem Verkehrswert soll bei der gesetzgeberischen Weiterarbeit wenigstens in den Grundsätzen festgelegt werden. Wir stellen uns vor, dass die Bewertung schrittweise und nicht schlagartig auf das Verkehrswertniveau angehoben werden kann. Auch die Grundsätze zur Bemessung des Verkehrswertes sind allenfalls vom Bundesgesetzgeber zu harmonisieren.

Stand der Arbeiten in der Bundesversammlung und der Verwaltung zum gleichen Gegenstand

Das Parlament behandelte seit 1970 nur zum Bodenrecht im Siedlungsbereich über 50 parlamentarische Vorstösse. Speziell zur Baulandhortung standen die Motionen Rhinow (88.823), Schmid Carlo (88.825), Bodenmann (89.676) und Günter (90.798) sowie das Postulat Rüttimann (89.658) zur Diskussion. Das Postulat Rüttimann wurde überwiesen, die Motionen Rhinow und Schmid Carlo nur teilweise, und die Motionen Bodenmann (nur Punkt 3) und Günter wurden in ein Postulat umgewandelt.

Die verwaltungsinterne Arbeitsgruppe «Weiterentwicklung des Bodenrechts» legte im Jahre 1991 ihren Bericht «Bausteine zur Bodenrechtspolitik» vor. Fast gleichzeitig kamen der «Bericht der Eidgenössischen Wohnbaukommission betreffend wohnungspolitische Massnahmen des Bundes» und der «Bericht der Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes» heraus. Aus diesen drei Berichten ging hervor, dass eine spezielle Expertenkommission die Fiskalprobleme beurteilen sollte. Das Eidgenössische Finanzdepartement setzte deshalb am 12. Mai 1993 eine Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele ein. Die Expertenkommission stand unter dem Vorsitz von Professor Dr. Peter Locher. Die Expertenkommission erstattete ihren Bericht dem Finanzdepartement schon im Jahre 1994, veröffentlicht wurde er jedoch erst am 24. Mai 1995, gleichzeitig mit der Botschaft über die Volksinitiative «Wohneigentum für alle».

Erwägungen der Kommission

Die Kommission begann mit den Beratungen dieses Geschäftes am 3. November 1992. Sie setzte diese fort am 17. August 1993, 9. Mai 1995 und 27. Juni 1995. Sie wollte

nämlich die Beratungen nicht abschliessen, bevor ihr der Bericht Locher (Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele) zur Kenntnis gebracht wurde.

Die Kommission hörte am 3. November 1992 den Initianten an. Als Kommissionsmitglied konnte der Initiant auch an den folgenden Sitzungen seinen Standpunkt vertreten. Er präzierte im Verlaufe der Beratungen die Tragweite seiner Initiative, indem er erklärte, dass nur das «eingezonte und baureif erschlossene Bauland» zum Verkehrswert besteuert wird. Er sah auch die Möglichkeit, das Anliegen seiner Initiative im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) zu regeln, und nicht im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG), wie es die Initiative vorschlägt.

Die Kommissionsmehrheit ist mit der grundsätzlichen Zielsetzung der parlamentarischen Initiative Strahm Rudolf einverstanden. Sie sieht allerdings weitgehende Ausnahmen bei gerechtfertigter «Hortung». Wenn sie der Initiative trotzdem keine Folge geben will, dann geschieht das aus folgenden Gründen:

Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, dass es nicht sinnvoll ist, das Anliegen der Initiative als einzelnes dringendes Problem zu behandeln, nachdem sich die tatsächlichen Verhältnisse auf dem Bodenmarkt erheblich geändert haben und nachdem jetzt der Bericht Locher vorliegt. Man sollte viel eher das Problem anhand des vorliegenden Berichtes aufgreifen und im Gesamtzusammenhang beurteilen, wie man die raumplanerischen Massnahmen durch fiskalische Massnahmen unterstützen könnte.

Steuerrechtlich stellt sich sodann die Frage nach der Ebene: Bund oder Kantone? Wenn man die Regelung differenziert vornehmen will, muss man auf kantonaler Ebene bleiben. Bei den Kantonen liegt die steuerrechtliche Kompetenz. Gemäss Steuerharmonisierungsgesetz sind die entsprechenden Möglichkeiten gegeben; sie werden von verschiedenen Kantonen auch (angepasst an die jeweiligen Verhältnisse) genutzt. Die Kantone sollen eingeladen werden, dahingehend zu wirken, dass diesbezügliche steuerrechtliche Massnahmen nur in Verbindung mit den entsprechenden raumplanerischen Massnahmen eingeführt werden sollen, damit auch die Siedlungsqualität bewahrt bleibt.

Baumberger Peter (C, ZH) présente au nom de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (Ceate) le rapport écrit suivant:

Développement de l'auteur de l'initiative

1. C'est le professeur A. Nydegger, de Saint-Gall, qui a lancé en 1970 l'idée d'imposer à leur valeur vénale les terrains à bâtir. Il était alors président de la Commission fédérale pour la construction de logements.

Sa proposition a été reprise en 1991 par le DFJP dans un catalogue de propositions qui figure dans la brochure intitulée «Eléments pour une politique foncière».

Elle a été reprise encore par le groupe de travail «Ordnungspolitik» (présidé par M. de Pury) du DFEP qui, dans un rapport daté du 22 janvier 1992, préconise de l'introduire pour fluidifier le marché foncier (recommandation 9b).

2. Les zones à bâtir de notre pays offrent une réserve suffisante puisqu'il nous reste en tout une certaine de milliers d'hectares, soit en moyenne 150 mètres carrés par habitant (même si le tout n'est pas réparti de manière égale sur le territoire). Cette réserve, qui équivaut à 40 pour cent du total des zones construites et des zones constructibles, permettrait de construire des logements pour une dizaine de millions d'habitants.

Un inventaire effectué par le DFJP révèle toutefois qu'une grande partie de ces terrains à bâtir ne sont pas équipés puisque seuls 28 pour cent le sont, pouvant théoriquement être bâtis. Or, bien qu'équipés, ils ne sont pas disponibles; de ce fait, ils sont soustraits à la construction.

Cette pénurie entretenue artificiellement provoque le renchérissement des terrains à bâtir et elle fausse le marché.

3. Deux raisons principales font qu'on ne dispose pas de terrains à bâtir alors qu'il en existe en principe plus qu'il n'en faut: Premièrement, les communes ne les ont pas équipés (ou alors elles les ont équipés trop tard) ou bien elles ont un règlement qui en limite l'utilisation, ces deux obstacles étant cumulables. Pour y remédier, la Commission fédérale pour la construction de logements propose un arrêté fédéral qui vise à accroître l'offre et qui prévoit que les terrains en question pourront être équipés par des particuliers. Le Conseil fédéral envisage de reprendre cette proposition dans son programme complémentaire. Nous soutenons sans réserve la dite proposition.

Deuxièmement, il y a un phénomène d'accaparement des terrains à bâtir, et ce, pour diverses raisons:

- parce que les entreprises industrielles ou artisanales, voire les exploitations agricoles constituent des réserves stratégiques de terrains à bâtir;

- parce que, en accaparant les terrains, on veut maintenir leur valeur réelle;

- parce qu'on en escompte une plus-value (but spéculatif);

- parce que les consortiums d'entrepreneurs, les architectes et les sociétés immobilières constituent des réserves de terrains à bâtir.

La présente initiative parlementaire ne s'attaque qu'à cette deuxième raison. On considérera qu'elle fait partie d'un programme global destiné à rendre le marché plus fluide.

4. En imposant les terrains à bâtir à leur valeur vénale, en prenant donc une mesure conforme au marché, on exercerait une pression sur les ventes, une pression douce, mais très efficace à long terme. Des terrains équipés et utilisables feraient leur apparition sur le marché. L'offre s'en trouverait améliorée, l'acquisition et l'accaparement à des fins spéculatives seraient battus en brèche.

Le bon fonctionnement de l'économie de marché, mais aussi des considérations d'éthique économique font que nous ne pouvons accepter comme un fait accompli ce phénomène d'accaparement.

5. Il faudra toutefois tolérer certaines exceptions qui pourront justifier une franchise d'impôt. Il faudra définir ces exceptions lors des délibérations, par exemple tolérer les réserves stratégiques constituées par les entreprises. Il faudra encore envisager de faire, dans certaines conditions, une exception pour les terres que les agriculteurs possèdent et exploitent eux-mêmes.

6. Techniquement parlant, il y a plusieurs façons d'imposer les terrains à bâtir à leur valeur vénale: comme il s'agit d'une mesure de politique foncière touchant l'aménagement du territoire, on peut – et c'est ce que nous proposons – la réaliser dans le cadre de la LAT. Mais on peut aussi l'insérer dans la législation sur la fiscalité. La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) contient, à l'article 14, des règles d'évaluation permettant aux cantons d'estimer la fortune.

L'imposition des terrains à bâtir à leur valeur vénale est, fiscalement parlant, une imposition de la fortune; son produit est donc prélevé par les cantons et c'est à eux qu'il revient.

Le législateur devra fixer, au moins dans les grandes lignes, la forme que revêtira l'imposition – à la valeur vénale ou quasi-vénale – que nous proposons ici. A notre avis, il faudra l'introduire progressivement, et non d'un seul coup, jusqu'à ce qu'elle arrive au niveau de la valeur vénale. Le législateur fédéral devra également – s'il le faut – harmoniser les bases du calcul de la valeur vénale.

Etat des travaux au sein de l'Assemblée fédérale et de l'administration

Rien qu'en ce qui concerne le droit foncier dans le secteur urbain, le Parlement a traité plus de 50 interventions parlementaires depuis 1970. S'agissant plus particulièrement de la thésaurisation des sols, il est possible de citer les motions Rhinow (88.823), Schmid Carlo (88.825), Bodenmann (89.676) et Günter (90.798), ainsi que le postulat Rüttimann (89.658). Si le postulat Rüttimann a été transmis au Conseil fédéral, les motions Rhinow et Schmid Carlo ne l'ont été qu'en partie, les motions Bodenmann (point 3 uniquement) et Günter ont été transformées en postulat.

Composé de fonctionnaires, le groupe de travail «Weiterentwicklung des Bodenrechts» a remis en 1991 son rapport «Bausteine zur Bodenrechtspolitik». Simultanément ou presque étaient publiés le rapport «Bericht der Eidgenössischen Wohnbaukommission betreffend wohnungspolitische Massnahmen des Bundes» et le rapport «Bericht der Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes». Il ressortait de ces trois rapports que la meilleure solution était qu'une commission d'experts soit chargée spécialement d'étudier les aspects fiscaux. C'est la raison pour laquelle le Département fédéral des finances a nommé, le 12 mai 1993, une «Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele», présidée par M. le professeur Peter Locher. Celle-ci a remis son rapport au Département fédéral des finances en 1994. Il a été publié le 24 mai 1995, en même temps que le message accompagnant l'initiative populaire «Propriété du logement pour tous».

Considérations de la commission

La commission a commencé d'examiner l'objet le 3 novembre 1992. Elle a poursuivi ses délibérations les 17 août 1993, 9 mai 1995 et 27 juin 1995. Elle ne souhaitait pas, en effet, achever l'examen de l'objet avant d'avoir pris connaissance du rapport Locher précité.

La commission a entendu l'auteur de l'initiative le 3 novembre 1992. Membre de la commission, celui-ci a pu continuer de faire valoir son point de vue lors des réunions suivantes. A cette occasion, il a précisé l'objet de son initiative en expliquant que «ne devraient être imposés à leur valeur vénale que les terrains équipés et classés en zone à bâtir». Il a par ailleurs affirmé qu'il considérait comme possible d'atteindre l'objectif visé par son initiative au moyen d'une modification de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), mais non pas, comme il est proposé dans l'initiative, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT).

La majorité de la commission se déclare d'accord avec l'objectif visé par l'initiative parlementaire Strahm Rudolf, même si elle considère qu'il peut y avoir des cas où la thésaurisation des terrains est suffisamment légitime pour justifier des exceptions. Elle n'en souhaite pas moins ne pas donner suite à l'initiative, pour les raisons suivantes:

La majorité de la commission est d'avis qu'il ne serait pas raisonnable de traiter l'initiative séparément et dans l'urgence, compte tenu, d'une part, des modifications considérables qu'a connues le marché foncier, et d'autre part, de la publication du rapport Locher. Il conviendrait plutôt de reconsidérer le problème à la lumière dudit rapport et de s'interroger globalement sur les possibilités qui s'offriraient de soutenir les mesures d'aménagement du territoire au moyen de mesures fiscales.

Fiscalement, il se pose ensuite la question de l'échelon concerné: Confédération ou cantons? Si la préférence devait être donnée à une solution tenant compte de la situation particulière des différentes régions du pays, l'échelon cantonal s'impose. La LHID fournit aux cantons un cadre légal suffisant, que ceux-ci mettent d'ailleurs chacun à profit en fonction de leurs spécificités. Il s'agirait d'inviter les cantons à faire en sorte que les mesures fiscales concernées ne soient prises qu'en relation avec les mesures d'aménagement du territoire correspondantes, de façon que la qualité du secteur urbain soit sauvegardée.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 12 zu 8 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission propose, par 12 voix contre 8, de ne pas donner suite à l'initiative.

Strahm Rudolf (S, BE): Mit meiner parlamentarischen Initiative «Verflüssigung des Baulandmarktes» bezwecke ich folgendes: Ich möchte das Bauland rascher und besser verfügbar machen, indem das Bauland zum Verkehrswert besteu-

ert wird, soweit es in der Bauzone liegt und baureif erschlossen ist. Ich sehe gewiss einige Ausnahmen vor – ich habe das in der schriftlichen Begründung ausgeführt –: Zum Beispiel sollen strategische Baulandreserven von Firmen nicht besteuert werden; Baulandreserven rund um eine Familienbaute (Obstgärten, Gemüsegärten usw.) können ausgenommen werden.

Ziel der Initiative ist die Bekämpfung der Baulandhortung. Man muss unterbinden, dass Bauland, das eingezont und erschlossen ist, jahrelang gehortet wird. Erschlossenes Bauland soll der Nutzung zugeführt werden können, wenn es erschlossen wird und nicht einer strategischen Reserve zum Eigengebrauch dient.

Wir haben in der Schweiz genügend eingezontes Bauland. Wir haben ungefähr 100 000 Hektaren Bauzonenreserve; das entspricht eingezontem Bauland von 140 Quadratmetern pro Kopf. Aber dieses Bauland ist grossenteils nicht verfügbar.

Eine Erhebung des Bundesamtes für Raumplanung hat ergeben, dass aus zwei Gründen 80 Prozent des rechtmässig eingezonten Baulandes nicht verfügbar sind:

1. Es wird durch die Gemeinden nicht erschlossen; irgendwelche nachbarliche Egoismen verhindern die Erschliessung. Bei diesem ersten Grund haben wir heute ein Mittel anzuwenden, nämlich die Möglichkeit der Privaterschliessung. Das ist ja neu beschlossen worden.

2. Das Bauland wird zu Spekulationszwecken und aus vermögenspolitischen Gründen gehortet. Die mangelnde Verfügbarkeit von Bauland ist ein preistreibender Faktor. Die Erhebungen der Firma Wüest & Partner haben gezeigt, dass im Zeitraum von 1990 bis 1992 die Baukosten für eine Neuwohnung zu 37 Prozent aus den Kosten für das Bauland und dessen Erschliessung bestehen. Heute ist dieser Anteil auf etwa 25 Prozent gefallen; aber auch ein Viertel ist zu viel.

Ich könnte Sie jetzt mit Zitaten und früheren Versprechungen bombardieren. Das Bundesamt für Raumplanung hat immer wieder gesagt: Was not tue, sei eine Verflüssigung des Angebots an baureifem Land. Ich könnte Herrn Bundesrat Koller zitieren, der wiederholt gesagt hat, das Land müsse erschlossen und verfügbar gemacht werden. Ich zitiere die von Herrn de Pury geleitete Arbeitsgruppe zur marktwirtschaftlichen Erneuerung. Diese Arbeitsgruppe «Ordnungspolitik» hat als marktwirtschaftliches Instrument gefordert: «Im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes soll die Besteuerung von baureifem Land dem Verkehrswert angenähert werden. Dadurch wird der Baulandhortung entgegengewirkt.» Seit der Einreichung meiner parlamentarischen Initiative wissen wir etwas besser, wie das geschehen soll. Wir haben einen Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele erhalten, den Bericht Locher. Die Expertenkommission unter dem Vorsitz von Professor Locher, Bern, empfiehlt die Verkehrswertbesteuerung beim Boden: «Die Verkehrswertbesteuerung erweist sich damit als geeignete Massnahme gegen die Baulandhortung.» (S. 86)

Wir haben im Moment eine entspanntere Situation beim Bodenmarkt, aber wir sollten den nächsten Aufschwung, der sich ab 1996 abzeichnet, nicht mit den gleichen Rahmenbedingungen wie 1985 bis 1990 angehen. Wenn nämlich die gleichen Rahmenbedingungen spielen, werden nochmals diese spekulativen Entwicklungen eintreten.

Bitte geben Sie dieser parlamentarischen Initiative im ersten Durchgang Folge. Ihr Anliegen entspricht dem, was der Bericht Locher empfohlen hat – als einzige konkrete Empfehlung.

Die Verflüssigung des Baulandes dient dem Markt. Der Schutz der Hortung ist marktwidrig und preistreibend und schützt bloss die Privilegien der Besitzer. Wenn Sie schon deregulieren wollen und dabei auf den letzten dieser langen Abfolge schießen, nämlich auf den Mieter, und auch das Mietrecht deregulieren wollen, dann sind Sie unglaubwürdig, wenn Sie nicht auch am Anfang der Kette deregulieren, nämlich bei der Verteuerung des Baulandes.

Ich bitte Sie, dem Vorstoss Folge zu geben, wie das auch die Arbeitsgruppe de Pury vorgeschlagen hat. Er gehört in die

Reihe der marktwirtschaftlichen Erneuerung; sonst sind Sie nicht glaubwürdig, sonst vertreten Sie nur die Partikularinteressen der Baulandhorter.

Hegetschweiler Rolf (R, ZH), Berichterstatter: Mit der parlamentarischen Initiative Strahm Rudolf wird beabsichtigt, das Raumplanungsgesetz in dem Sinne zu ergänzen, dass baureifes Land in der Bauzone zum Verkehrswert besteuert wird oder dessen Besteuerung dem Verkehrswert angenähert wird. Dadurch soll der Baulandhortung entgegengewirkt werden. Ziel ist die Verflüssigung des Baulandmarktes.

Der Initiator begründete seine Initiative im wesentlichen mit den Argumenten, die wir gehört haben, dass recht viel Land eingezont sei, dass es aber aus zwei Gründen hauptsächlich nicht verfügbar sei: Erstens werde das Land durch die Gemeinden zu spät oder nicht erschlossen, und zweitens sei es vielfach nicht verfügbar, weil die Eigentümer es horteten. Horten kann man aus verschiedenen Gründen. Man kann hortet für Nachkommen, für Reserven, aber auch aus spekulativen Gründen, und in diese Richtung zielt die Initiative.

Die Kommission hat mit 12 zu 8 Stimmen beschlossen, der Initiative keine Folge zu geben. Dies aus folgenden Gründen: Aus der Sicht der Verwaltung: Zu den Massnahmen, die der Verflüssigung von Bauland dienen können, gehört zwar eindeutig auch das Steuerrecht. Die Frage ist jedoch, ob dies die richtige Ebene und das richtige Gefäss sei. Das Gefäss sollte von der ganzen Einordnung in das System nicht das Raumplanungsgesetz, sondern das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sein. Betreffend die Ebene besteht das Problem, dass die Ziele des Initiators unterschiedliche kantonale Gesetze betreffen. Zum Teil sind diese Ziele dort bereits erfüllt, zum Teil auch noch nicht. Das macht die Sache aber recht schwierig. Aus der Sicht der Kommission wurde die parlamentarische Initiative wie folgt beurteilt: Grundsätzlich gab es positive Äusserungen zum Anliegen. Der vorgeschlagene Weg wurde aber mehrheitlich abgelehnt. Es stellte sich die Frage, ob es sinnvoll ist, die Angelegenheit als einzelnes dringliches Problem zu behandeln, nachdem jetzt der Bericht Locher vorliegt. Sie haben gehört, es ist ein Expertenbericht, der den Einsatz des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Anliegen prüft. Ausserdem zeigt die Stellungnahme der kantonalen Finanzdirektoren, dass es sich letztlich um ein kantonales Problem handelt. Man sollte das Thema deshalb anhand des Berichtes Locher aufgreifen und sich im Gesamtzusammenhang fragen, wie man die raumplanerischen Massnahmen durch fiskalische Massnahmen unterstützen könnte. Weiter stellt sich die Frage, ob baureifes Land auch dann zum Verkehrswert besteuert werden soll, wenn es landwirtschaftlich genutzt wird. Es wurde die Meinung vertreten, dass Eigentum dem Nutzen entsprechend zu besteuern sei und nicht gemäss einem Wert, der von Jahr zu Jahr erheblich variieren kann.

Es fragt sich auch, ob der mit der parlamentarischen Initiative aufgezeigte Weg nicht zur unerwünschten Zersiedelung führen könnte, vor allem dann, wenn grössere Baugebiete erschlossen sind und mit diesem Instrument ein Druck zur Überbauung ausgeübt würde. Wenn die Sache differenziert angegangen werden soll, muss man auf der kantonalen Ebene bleiben. Die Kantone sollten auf ihre Möglichkeiten aufmerksam gemacht werden, fiskalische Massnahmen in Verbindung mit den entsprechenden raumplanerischen Massnahmen so anzuwenden, dass auch die Siedlungsqualität gewahrt bleibt. Viele kantonale Gesetzgebungen wirken im Hinblick auf das angestrebte Ziel heute kontraproduktiv. So gibt es Kantone, die Spekulationszuschläge erheben, wenn Land kurzfristig, nach ein, zwei oder drei Jahren, wieder verkauft wird. Oder es sind Erleichterungen bei den Grundstückgewinnsteuern vorgesehen, wenn das Land lange im Besitz bleibt, dass also degressive Grundstückgewinnsteuern mit zunehmender Besitzdauer gelten. Das führt dazu, dass Anreize geschaffen werden, welche zur Hortung führen und nicht das Gegenteil bewirken.

Die parlamentarische Initiative will einen gewissen Zwang zur Überbauung des Baulandes erzeugen, was zum gegen-

wärtigen Zeitpunkt sicher nicht richtig ist, weil keine Nachfrage besteht. Wenn man die Abstimmung über die Lex Friedrich betrachtet, wird klar, dass auch vom Ausland her keine zusätzliche Nachfrage nach Bauland in der Schweiz besteht.

Aufgrund des Berichtes der Expertenkommission Locher steht für die Kommission fest, dass die Anliegen der parlamentarischen Initiative nicht im Rahmen des Raumplanungsgesetzes gelöst werden sollen, wie das die Initiative vorsieht, sondern im Rahmen des Steuerrechts. Die Kommission ist auch mehrheitlich der Auffassung, dass die Kantone gemäss Steuerharmonisierungsgesetz bereits heute die Möglichkeit haben, steuerrechtliche Lösungen zu finden, die den besonderen Gegebenheiten auf dem Baulandmarkt und der Raumplanung des jeweiligen Kantons bestens Rechnung tragen. Mit 12 zu 8 Stimmen beantragt Ihnen deshalb die Kommission, der parlamentarischen Initiative Strahm Rudolf keine Folge zu geben.

Epiney Simon (C, VS), rapporteur: L'initiative parlementaire Strahm Rudolf vise à rendre le marché foncier plus fluide en proposant d'imposer les terrains à bâtir à leur valeur vénale. Pour atteindre cet objectif, l'initiant demande de procéder à une modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Il espère, par son initiative, mettre un frein à la thésaurisation du sol, soit à l'achat de terrains à des fins spéculatives.

Votre Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (Ceate) a examiné à plusieurs reprises le contenu de cette initiative. Elle a constaté que l'initiative part d'un bon sentiment, qu'elle repose sur une appréciation qui est globalement exacte, même si en Suisse la problématique foncière est très disparate, ne serait-ce déjà qu'à cause de la concentration de la population dans les grandes agglomérations.

La commission a estimé toutefois que la tendance à l'accaparement des terrains existe bel et bien et qu'elle répond à différents motifs: soit que des entreprises, par exemple, constituent des réserves stratégiques de terrains à bâtir, soit qu'en thésaurisant des spéculateurs veulent maintenir la valeur réelle des terrains, soit que des promoteurs constituent également des réserves de terrains pour mieux planifier à long terme les constructions.

La commission est d'avis qu'en imposant les terrains à bâtir à leur valeur vénale on peut dès lors, en principe, endiguer la hausse enregistrée ces dernières années de la valeur des terrains. Mais il faut faire une remarque à cet effet: cette hausse se trouve aujourd'hui non seulement freinée, en Romandie notamment, mais nous constatons un recul de la valeur des terrains dans plusieurs cantons romands. La pression fiscale est de nature, avec l'initiative parlementaire Strahm Rudolf, à entraîner, il est vrai, la mise sur le marché de terrains supplémentaires. Par voie de conséquence, les prix des terrains devraient diminuer, et nous devrions pouvoir constater également une meilleure offre de logements à des prix raisonnables. Mais cela reste malgré tout assez théorique.

Une partie de la commission est d'avis que le secteur immobilier traverse aujourd'hui une période de morosité inquiétante, qu'il ne faut pas continuer à l'affaiblir et qu'au contraire on devrait, par un certain nombre de mesures libérales, lui venir en aide puisqu'il se trouve en pleine déroute.

La majorité de la commission se déclare d'accord, comme nous l'avons entendu tout à l'heure par le rapporteur de langue allemande, avec l'objectif recherché par l'initiant, mais refuse de traiter l'initiative séparément et par une modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Elle estime que le problème de l'accaparement du terrain à bâtir, là où il existe, doit être résolu en appliquant tout simplement la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. En tout état de cause, cette question ne peut se régler qu'à l'échelon cantonal, car il y a une disparité très forte dans ce domaine entre les cantons et entre les régions du pays et que, par voie de conséquence, la loi sur l'harmonisation fiscale fournit en l'état actuel un cadre large-

ment suffisant aux cantons pour qu'ils puissent appliquer là où le besoin s'en fait sentir. Enfin, certains commissaires ont également relevé que le prix du terrain n'est qu'un des paramètres qui fait augmenter la valeur des logements. L'intervention de l'Etat, les exigences perfectionnistes, la lenteur des procédures, les études alibis, les cartels, les monopoles qu'on connaît dans ce pays, le manque de rationalisation des entreprises et, de manière générale, une trop grande densité normative sont autant d'obstacles qui contribuent au renchérissement de la construction.

Par voie de conséquence et pour toutes ces raisons, la commission, par 12 voix contre 8, vous propose de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire Strahm Rudolf qui part d'un bon sentiment, comme je l'ai dit tout à l'heure, mais qui choisit un faux chemin pour atteindre l'objectif louable qu'elle s'est assigné.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (keine Folge geben)	77 Stimmen
Für den Antrag Strahm Rudolf (Folge geben)	31 Stimmen

93.462

Parlamentarische Initiative (Rechsteiner) Verbesserung der Insolvenzdeckung in der beruflichen Vorsorge Initiative parlementaire (Rechsteiner) Prévoyance professionnelle. Amélioration de la couverture

Zweite Phase – Deuxième étape

Siehe Jahrgang 1994, Seite 1868 – Voir année 1994, page 1868

Bericht und Gesetzentwurf der SGK-NR
vom 24. August 1995 (wird im BBl veröffentlicht)
Rapport et projet de loi de la CSSS-CN
du 24 août 1995 (sera publié dans la FF)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Le président: Je précise que le Conseil fédéral a été saisi du rapport pour prendre position, conformément à l'article 21quater alinéa 4 de la loi sur les rapports entre les Conseils. La première lettre envoyée au Conseil fédéral pour qu'il prenne position date du 12 mai de cette année. Le Conseil fédéral n'a pas encore eu le temps de prendre position, mais nous traitons néanmoins cet objet en vertu du principe «Qui ne dit mot consent!».

Seiler Rolf (C, ZH), Berichterstatter: Nachdem Ihr Rat der parlamentarischen Initiative Rechsteiner Folge gegeben hat, hat die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit das Geschäft behandelt, und sie unterbreitet Ihnen nun Bericht und Anträge zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG). Mit den Gesetzesänderungen soll die Insolvenzdeckung verbessert und auf den über- und vorobligatorischen Bereich ausgedehnt werden.

Die berufliche Vorsorge besteht aus einem obligatorischen Teil gemäss BVG sowie aus einem ausserobligatorischen Bereich. Der ausserobligatorische Bereich setzt sich zusammen aus einem vor- und einem überobligatorischen Teil. Vorobligatorisch ist das vor dem Inkrafttreten des BVG am

Parlamentarische Initiative (Strahm Rudolf) Verflüssigung des Baulandmarktes

Initiative parlementaire (Strahm Rudolf) Terrains à bâtir. Mesures propres à rendre le marché plus fluide

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	92.428
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.09.1995 - 14:30
Date	
Data	
Seite	1879-1883
Page	
Pagina	
Ref. No	20 026 062

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.