

*Texte de la motion du 24 janvier 1995*

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux Chambres fédérales jusqu'en 1996 au plus tard, un projet relatif à la coordination des procédures d'autorisation de construire qui doivent relever de la compétence des autorités de la Confédération (loi sur la coordination), et de présenter en même temps aux Chambres fédérales, en cas de besoin, une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire contenant des dispositions sur la coordination et l'accélération des autres procédures d'autorisation qui doivent être coordonnées avec la loi sur la coordination.

**Le président:** La motion 94.3481 se trouve vidée de sa substance. La commission propose donc de la rejeter.

**Abgelehnt – Rejeté**

93.3311

**Motion des Ständerates  
(Bisig)  
Erschliessungsanlagen  
ausserhalb der Bauzonen**  
**Motion du Conseil des Etats  
(Bisig)  
Installations d'équipement situées  
en dehors des zones à bâtrir**

*Wortlaut der Motion vom 20. September 1994*

Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a des Raumplanungsgesetzes nennt als Voraussetzung für eine Baubewilligung, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen müssen. Diese Bestimmung verhindert in der Praxis, dass Gebiete innerhalb der Bauzonen via Gebiete ausserhalb der Bauzonen erschlossen oder miteinander verbunden werden können.

Diese in seiner Auswirkung kaum gewollte Behinderung einer sinnvollen Erschliessung von Bauzonen widerspricht wesentlichen Grundsätzen der Raumplanung, vor allem dem Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung.

Es ist grundsätzlich richtig, dass Gebiete ausserhalb der Bauzone nicht mit bauzonenorientierten Infrastrukturanlagen belastet werden, trotzdem müssen auch hier Ausnahmen möglich sein. Dies ist vor allem dort zu verantworten, wo sonst unsinnige Lösungen erforderlich würden. Nachteile der geltenden Regelung sind:

- Defizite an baureifem Land;
- Baulandverschleiss;
- höhere Infrastruktur- und damit Baukosten;
- Mehrimissionen durch längere Wege;
- Behinderungen in der Realisation von siedlungsplanerischen Konzepten;
- unnötige eigentumsrechtliche Eingriffe;
- Bauverzögerungen und Bauverhinderungen.

Auch wenn der Raumplanung eine durchaus positive Auswirkung auf die Ordnung der Besiedlung zugebilligt werden kann, dürfen unerwünschte und vor allem unverständliche Auswirkungen nicht weiter hingenommen werden.

Aus all diesen Gründen fordere ich den Bundesrat auf, Artikel 24 RPG durch einen neuen Absatz 3 mit folgendem Wortlaut zu ergänzen:

«Ferner kann das kantonale Recht Anlagen zum Zwecke der Erschliessung von Baugebiet gestatten, wenn diese der haushälterischen Bodennutzung dienen und zu den übrigen wichtigen Anliegen der Raumplanung nicht im Widerspruch stehen.»

*Texte de la motion du 20 septembre 1994*

L'article 22 alinéa 2 lettre a de la loi sur l'aménagement du territoire précise qu'une autorisation de construire est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone. Cette disposition empêche dans la pratique que les terrains de zones à bâtrir puissent être équipés ou reliés entre eux via des terrains situés en dehors de ces zones. Cette impossibilité, que le législateur n'a certes pas voulu, mais qui empêche parfois d'équiper des zones à bâtrir de manière judicieuse, viole certains principes essentiels de l'aménagement du territoire, en tout premier celui de l'utilisation mesurée du sol.

Il est fondamentalement juste que des terrains situés en dehors d'une zone à bâtrir ne puissent être encombrés par des infrastructures destinées à cette zone. Néanmoins, ici encore, il devrait y avoir des exceptions, notamment là où le bon sens l'exige. Les inconvénients du droit actuel sont les suivants:

- terrains équipés en nombre insuffisant;
- gaspillage des terrains à construire;
- plus d'infrastructures, donc coûts plus élevés;
- surplus de nuisances en raison des tracés plus longs;
- entrave à la réalisation des plans d'urbanisation;
- atteintes superflues au droit de la propriété;
- ralentissent, voire empêchent, des travaux de construction.

Si l'aménagement du territoire a eu des effets assurément bénéfiques sur l'urbanisation, il a eu aussi des effets pervers et surtout incompréhensibles qu'on ne saurait tolérer sans réagir.

Pour toutes ces raisons, je charge le Conseil fédéral de compléter l'article 24 LAT par un alinéa 3 qui aura la teneur suivante:

«Le droit cantonal peut en outre autoriser les installations destinées à équiper une zone à bâtrir pour autant qu'elles assurent une utilisation mesurée du sol et qu'elles ne soient pas contraires aux autres exigences majeures de l'aménagement du territoire.»

*Antrag der Kommission**Mehrheit**Ablehnung der Motion**Minderheit*

(Dettling, Chevallaz, Epiney, Hegetschweiler, Philipona, Scherrer Jürg)

*Überweisung der Motion**Proposition de la commission**Majorité**Rejeter la motion**Minorité*

(Dettling, Chevallaz, Epiney, Hegetschweiler, Philipona, Scherrer Jürg)

*Transmettre la motion*

**Rutishauser Paul (V, TG), Berichterstatter:** Diese Motion wurde vom Ständerat am 20. September 1994 mit 12 zu 3 Stimmen überwiesen. Der Vertreter der Minderheit wird Ihnen bestimmt sagen: im Verhältnis 4 zu 1. Es waren aber genau zwölf Mitglieder des Ständerates dafür und drei dagegen. Dieser Vorstoss verlangt, dass Artikel 24 des Raumplanungsgesetzes in dem Sinne ergänzt werden soll, dass das kantonale Recht die Erstellung von Anlagen zum Zwecke der Erschliessung von Baugebiet künftig auch ausserhalb der Bauzone gestatten kann. Die Ergänzung von Artikel 24 soll folgendermassen lauten: «Ferner kann das kantonale Recht Anlagen zum Zwecke der Erschliessung von Baugebiet gestatten, wenn diese der haushälterischen Bodennutzung dienen und zu den übrigen wichtigen Anliegen der Raumplanung nicht im Widerspruch stehen.»

Auch wenn es sich nur um einzelne Ausnahmefälle handelt, so widerspricht eine Erleichterung des Bauens ausserhalb der Bauzone den Grundsätzen der Raumplanung und insbesondere grundsätzlich dem Zweck der Landwirtschaftszone. Wenn die Erreichung einer Ausnahmebewilligung für Er-

schliessungen von Baugebieten ausserhalb der Bauzone erleichtert wird, kann das dazu führen, dass weniger sorgfältig und konsequent geplant wird.

Gemäss Artikel 22 des Raumplanungsgesetzes dürfen Bauten und Anlagen nur erstellt werden, wenn sie dem Zweck der jeweiligen Nutzungszone entsprechen und das Land hinreichend erschlossen ist. Erschliessungsanlagen bilden dabei einen Teil der jeweiligen Nutzungsordnung. Bei der Planung, auch bei der Planung der Bauzone, muss von allem Anfang an die Erschliessung mit einbezogen werden. Es kann nicht das Ziel der Raumplanung sein, mangelhafte Planung durch Ausnahmebewilligungen für Anlagen ausserhalb der Bauzone zu korrigieren. Sollten trotzdem einzelne Ausnahmefälle entstehen, wo eine Erschliessung über ein Gebiet ausserhalb der Bauzone sinnvoll erscheint, so können für solche Strassen spezielle Nutzungspläne erlassen werden. In diesen Fällen kommen wieder die gleichen Mitwirkungsmöglichkeiten zum Zuge wie bei der ursprünglichen Planung. Damit ist die Gewähr geboten, dass zu den wichtigen Anliegen der Raumplanung kein Widerspruch entsteht.

Abschliessend möchte ich noch erwähnen, dass den beiden Motiven Bisig, im Ständerat, und Dettling, in unserem Rat, ein konkreter Fall im Kanton Schwyz zugrunde liegt, wo die Erschliessung eines Baugebietes ausserhalb der Bauzone realisiert werden sollte. Das Bundesgericht hat diesem Anliegen keine Folge gegeben. Der Kanton Schwyz hat danach den vom Bundesgericht aufgezeigten Weg über einen speziellen Nutzungsplan gewählt. Dieser Weg war wohl politisch schwieriger, aber der einzige sachgerechte. Dieses Beispiel zeigt, dass es nicht nötig ist, aufgrund eines Einzelfalles, der sich auch über einen anderen Weg lösen liess, Änderungen an Gesetzen vorzunehmen, welche Präjudizien schaffen können.

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie hat mit 14 zu 6 Stimmen beschlossen, Ihnen zu empfehlen, die Motion Bisig/Dettling abzulehnen und sie auch nicht als Postulat zu überweisen, wie es irrtümlich auf dem ersten verteilten Antrag hieß.

Ich empfehle Ihnen im Namen der Kommissionsmehrheit, den Vorstoss nicht zu überweisen.

**Jeanprêtre** Francine (S, VD), rapporteur: La présente motion, présentée par M. Bisig au Conseil des Etats et par M. Dettling (93.3363) à notre Conseil, repose sur un cas pratique survenu dans le canton de Schwytz, où l'on voulait raccorder une zone à bâtrir par des équipements situés hors de cette zone. Le Tribunal fédéral n'a pas approuvé cette démarche, tout en proposant une autre solution, par exemple de recourir à la planification du réseau routier. Le Conseil fédéral a répété qu'il ne fallait pas partir de ce cas particulier pour en tirer une règle générale qui ne serait alors pas satisfaisante.

Selon l'article 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, des constructions et installations ne sont acceptées que si elles sont conformes à l'affectation de la zone. De plus, il faut que le terrain soit équipé. Selon l'article 24 de la même loi, l'implantation des constructions ou installations hors des zones à bâtrir doit être imposée par leur destination et aucun intérêt prépondérant ne doit s'y opposer. Il pourrait arriver, et ceci va dans le sens de la motion, qu'un raccordement, un équipement, une route en zone agricole, par exemple, se situent dans une zone localisée hors zone à bâtrir. Il s'agirait alors d'une autorisation exceptionnelle au sens de l'article 24. Si celui-ci fait allusion à des autorisations délivrées de façon conditionnelle, soit au niveau fédéral, alinéa 1er, ou cantonal, alinéa 2, il s'agit de cas singuliers et non de généralités comme le souhaite la motion. Au sens de celle-ci, cela voudrait sous-entendre que l'on signale cette exception dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, ce qui n'est pas envisageable en vertu des principes fondamentaux du droit de l'aménagement du territoire.

Autre argument qui touche aussi les communes et leur développement, cette nouvelle exception aurait des conséquences préjudiciables, l'autorité décisionnelle n'étant pas la

même que celle qui ordonne la planification. Le processus démocratique en serait même entravé. Le but prioritaire et la raison d'être de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est que l'on englobe, lors de la planification de terrains à construire, en même temps les voies de raccordement et l'équipement. Si l'on ouvre la porte ici à des exceptions, c'est en quelque sorte une invitation à ne plus penser et agir selon un concept général et conséquent d'aménagement. Par conséquent, votre commission vous propose de refuser, par 14 voix contre 6, de transmettre la présente motion.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Die Berichterstatter haben die Erwägungen des Bundesrates, die zum Antrag auf Ablehnung der Motion führten, so ausführlich dargelegt, dass ich nur noch einen Gedanken beifügen möchte.

Wenn man die Erschliessung von Baugebiet über Nichtbaugebiet zulässt, dann entzieht man den betreffenden Gemeinwesen auch die gesetzlich garantie Planungshoheit und der Bevölkerung die Mitbestimmungsrechte. Schon das Bundesgericht hat in diesem Schwyzer Fall ganz klar den Weg aufgezeigt. Es kann zwar durchaus Fälle geben, in denen die Erschliessung eines Baugebietes mittels einer Strasse über Nichtbaugebiet nötig ist, aber dann muss aus demokratischen und rechtsstaatlichen Gründen der Weg der Sondernutzungsplanung in Form von Strassenplänen befolgt werden.

Aus diesem Grunde möchte ich Sie bitten, die Motion abzulehnen.

**Dettling** Toni (R, SZ), Sprecher der Minderheit: Ich freue mich, dass ich jetzt im nachhinein zum Votum des Bundesrates den Minderheitsantrag hier noch kurz begründen kann. Wie Herr Rutishauser bereits erwähnt hat, wurde ja die Motion im Ständerat mit 12 zu 3 Stimmen oder immerhin im Verhältnis von 4 zu 1 überwiesen.

Eine haushälterische Nutzung des Bodens gehört zu den wesentlichen Zielsetzungen der Raumplanung. Ein Mittel dazu ist u. a. die im Raumplanungsgesetz verankerte Trennung zwischen Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet. Dieser an sich durchaus richtige Grundsatz wurde nun in den letzten Jahren durch eine äusserst rigide Bundesgerichtspraxis strapaziert. Ja, man gewinnt zuweilen den Eindruck, dass hier das Kind, nämlich die haushälterische Bodennutzung, mit dem Bade – rigorose Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet – ausgeschüttet wird. So sind nach der Rechtsprechung faktisch keine Ausnahmen für die sehr wichtigen Erschliessungsanlagen ausserhalb der Bauzone möglich, selbst dann nicht, wenn damit eindeutig dem bedeutsamsten Postulat der haushälterischen Bodennutzung besser nachgelebt werden kann und keine wesentlichen Anliegen der Raumplanung beeinträchtigt werden.

In der Tat macht es nämlich wenig Sinn, wenn beispielsweise das Meteorwasser eines Baugebietes nicht über einen schmalen Streifen Nichtbaugebiet in den Bach abgeleitet werden darf, obwohl der natürliche unterirdische Abfluss auch dorthin führt. Ebensowenig ist es unter dem Gesichtspunkt der haushälterischen Bodennutzung verständlich, wenn für die Erschliessung eines Baugebietes kilometerweite Umwege gemacht werden müssen, obwohl dieses Ziel via Nichtbaugebiet direkt und auf kürzestem Wege erreicht werden könnte. Die tatsächlichen Probleme sind eben in der Praxis wesentlich differenzierter und lassen sich bei weitem nicht immer auf dem Reissbrett und im Dienste des vordergründigen Zweckes der Raumordnungspolitik, nämlich der haushälterischen Nutzung, lösen.

Raumplanung ist nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck. Die vom Ständerat überwiesene Motion Bisig will im wichtigen Bereich der Erschliessung eine – wenn auch sehr eingeschränkte – Flexibilisierungsmöglichkeit auf eidgenössischer Ebene schaffen.

Wir haben vorhin eine allerdings sehr bescheidene Revision des RPG beschlossen, indem wir die Möglichkeit zur Privat-erschliessung via Bundesrecht erweitert haben. Doch was nützt diese Öffnung des privaten Erschliessungsrechtes, wenn tatsächliche oder rechtliche Gründe eine solche Privat-

erschliessung in der Praxis verhindern und das private Erschliessungsrecht gar nicht erst zum Zuge kommt?

Es ist daher unerlässlich, dass wir das Raumplanungsrecht revidieren und mit Bezug auf das zur haushälterischen Bodennutzung besonders wichtige Erschliessungsrecht durch eine Ausnahmeregelung ergänzen, die allerdings sehr eingeschränkt ausgestaltet sein muss. Gerade diese in der Motion Bisig und mit meinem Motionstext klar formulierten Einschränkungen werden sowohl von den Sprechern der Mehrheit der Kommission wie vor allem vom Bundesrat überangen.

Ich will diese Einschränkungen nochmals klar wiederholen: Für die von uns motionierte Ausnahme braucht es nämlich positiv, dass die Anlage eindeutig Erschliessungscharakter hat und dass sie überdies ebensoklar der haushälterischen Nutzung dienen muss, und negativ, dass sie nicht den übrigen wichtigen Anliegen der Raumplanung zuwiderlaufen darf.

Sie sehen, dass wir mit unserem Vorstoss – der übrigens nicht gesetzlichen Charakter hat, sondern blos ein parlamentarischer Vorstoss ist – nicht einer generelle Öffnung des Raumplanungsrechtes oder gar einer Verwilderung des an sich richtigen Grundsatzes der Trennung zwischen Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet Tür und Tor öffnen wollen. Vielmehr sollen Ausnahmen nur unter klaren Voraussetzungen möglich sein, die notabene allesamt von denjenigen nachzuweisen sind, welche eine Ausnahme beanspruchen wollen. Damit geben wir auch klare Signale an die Rechtsprechung des Bundesgerichtes, welches im Einzelfall die Voraussetzung für die Ausnahmeregelung zu prüfen hat, allerdings nicht mehr wie heute a priori jede Ausnahmeloösung aus grundsätzlichen Überlegungen ablehnen darf.

Nun wird dieser Vorstoss mit dem Hauptargument bekämpft, die Kantone hätten es in der Hand, durch eine entsprechende Nutzungsplanung bzw. gar durch besondere Strassenpläne solche Ausnahmen in der Praxis auf dem planerischen Weg zuzulassen. Das ist zwar richtig. Dennoch, Hand aufs Herz, das ist in der Praxis doch weitgehend graue Theorie, die gerade in Ausnahmesituationen kaum zum Ziele führen kann.

Wir alle wissen, wie schwierig es ist, solche Planungen umzusetzen. Sie scheitern recht häufig am tatsächlichen, am politischen oder am rechtlichen Umfeld.

Ich ersuche Sie daher, nicht zuletzt auch mit dem Hinweis auf den OECD-Bericht von 1994, die Motion gutzuheissen. In diesem OECD-Bericht werden nämlich als wesentliche Ursache für die hohen Landpreise in unserem Land die rigiden Überbauungsvorschriften sowie die ungenügende Nutzung baureifen Landes genannt. In diesem Zusammenhang wird auch auf die mangelnde Erschliessung verfügbarer Grundstücke, auf die jahrelangen Bewilligungsverfahren und Planungsprozesse und deren negative Konsequenzen hingewiesen.

Mit unserer Motion können Sie dieser fragwürdigen Praxis unter eng begrenzten – ich betone: eng begrenzten – Voraussetzungen Abhilfe schaffen oder diese doch mildern.

Ich ersuche Sie um Erheblicherklärung der vom Ständerat bereits überwiesenen Motion Bisig und bitte Sie um Zustimmung zur Überweisung.

#### Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Motion  
Dagegen

55 Stimmen  
73 Stimmen

94.094

#### Kantonsverfassungen (GL, SO, AI, SG, VS). Gewährleistung

#### Constitutions cantonales (GL, SO, AI, SG, VS). Garantie

Botschaft und Beschlussentwurf vom 2. November 1994 (BBI 1995 I 969)  
Message et projet d'arrêté du 2 novembre 1994 (FF 1995 I 957)

Beschluss des Ständerates vom 15. März 1995  
Décision du Conseil des Etats du 15 mars 1995

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

**Heberlein** Trix (R, ZH) unterbreitet im Namen der Staatspolitischen Kommission (SPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Nach Artikel 6 Absatz 1 der Bundesverfassung sind die Kantone verpflichtet, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes einzuholen. Nach Absatz 2 des gleichen Artikels gewährleistet der Bund kantonale Verfassungen, wenn sie weder die Bundesverfassung noch das übrige Bundesrecht verletzen, die Ausübung der politischen Rechte in republikanischen Formen sichern, vom Volk angenommen worden sind und revidiert werden können, sofern die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt. Erfüllt eine kantonale Verfassung diese Voraussetzungen, so muss sie gewährleistet werden; erfüllt eine kantonale Verfassung eine dieser Voraussetzungen nicht, so darf sie nicht gewährleistet werden.

Die vorliegenden Verfassungsänderungen haben zum Gegenstand:

- im Kanton Glarus: Informationsrechte;
- im Kanton Solothurn: Besteuerung ausserordentlicher und nicht periodischer Einkünfte;
- im Kanton Appenzell Innerrhoden: Gewaltentrennung; Amtszwang; Anzahl der Grossratsmitglieder; Wahl der Landschreiber und Landweibel;
- im Kanton St. Gallen: Aufhebung des Amtszwanges bei Proporzwahlen;
- im Kanton Wallis: Volksrechte und öffentliche Gewalt; Vereinbarkeiten.

Alle Änderungen entsprechen dem Artikel 6 Absatz 2 der Bundesverfassung; sie sind deshalb zu gewährleisten.

Der Ständerat hat am 15. März 1995 der Gewährleistung zugestimmt.

**Heberlein** Trix (R, ZH) présente au nom de la Commission des institutions politiques (CIP) le rapport écrit suivant:

En vertu de l'article 6 alinéa 1er de la Constitution fédérale, les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leur constitution. Selon l'alinéa 2 de ce même article, la Confédération accorde la garantie, pour autant que ces constitutions soient conformes à la Constitution fédérale et à l'ensemble du droit fédéral, qu'elles assurent l'exercice des droits politiques selon des formes républiques, qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être révisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande. Si une disposition constitutionnelle cantonale remplit toutes ces conditions, la garantie fédérale doit lui être accordée; sinon, elle lui est refusée.

En l'espèce, les modifications constitutionnelles ont pour objet:

- dans le canton de Glaris: le droit à l'information;
- dans le canton de Soleure: l'imposition des revenus extraordinaires et non périodiques;
- dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures: la séparation des pouvoirs; l'obligation d'accepter une charge officielle; le nombre des membres du Grand Conseil; l'élection du chancelier d'Etat et de l'huisser d'Etat;

**Motion des Ständerates (Bisig) Erschliessungsanlagen ausserhalb der Bauzonen**

**Motion du Conseil des Etats (Bisig) Installations d'équipement situées en dehors des zones à bâtrir**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.3311
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.06.1995 - 14:30
Date	
Data	
Seite	1230-1232
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 736