

Al. 2 let. b, c, d

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2 let. e

e. Estimer ou approuver la valeur de rendement (art. 91); (Biffer le reste de la lettre)

**Schoch**, Berichterstatter: Hier beantragen wir Festhalten an unseren Beschlüssen, das heisst also Streichung des Absatzes 1, und zwar in der Meinung, dass Absatz 2 klare Kriterien bringt und präzise sagt, was gemeint und was notwendig ist. In Litera e von Absatz 2 ist eine Korrektur vorzunehmen, die auf unsere Beschlüsse zu Artikel 79 zurückgeht.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 100 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 100 al. 3**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**B. Bundesgesetz über die Teilrevision des Zivilgesetzbuches (Immobiliarsachenrecht) und des Obligationenrechts (Grundstückkauf)**

**B. Loi fédérale sur la révision partielle du Code civil (droits réels immobiliers) et du Code des obligations (vente d'immeubles)**

**Art. 857 Abs. 2; 949a Titel, Abs. 1, 2; 46 Abs. 3; 216c Abs. 2; 216d Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 857 al. 2; 949a titre, al. 1, 2; 46 al. 3; 216c al. 2; 216d al. 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

90.780

**Motion Zimmerli**

**Revision des Raumplanungsgesetzes**

**Loi sur l'aménagement du territoire. Révision**

*Wortlaut der Motion vom 3. Oktober 1990*

Nach den anerkannten Zielen der Raumplanung haben Bund, Kantone und Gemeinden mit Planungsmassnahmen unter anderem die Landesversorgung zu sichern. Nach den ebenso unbestrittenen Planungsgrundsätzen ist ein angemessener Interessenausgleich zwischen einer wirtschaftlich sinnvollen Nutzung des Landes und den Anliegen des Umwelt- und Landschaftsschutzes anzustreben.

Mit der Richt- und Nutzungsplanung, namentlich mit der klaren Trennung der Bauzonen von den Nichtbauzonen und mit der Ausscheidung von Landwirtschaftszonen, sind die Planungsträger diesem Auftrag weitgehend nachgekommen. Ferner wurden die Ausnahmen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen mit Grund eng umschrieben. Trotzdem erscheinen die planungsrechtlichen Vorschriften über die zonenkonforme

Nutzung namentlich der Landwirtschaftszone und über die Gewährung von Ausnahmen im Sinne von Artikel 24 RPG angesichts der äusserst restriktiven Praxis der Gerichte als zu wenig differenziert.

Von der Landwirtschaft wird verlangt, dass sie

- sich vermehrt dem internationalen Agrarmarkt stelle,
- zu diesem Zweck ihre Strukturen bereinige,
- kostengünstig produziere,
- gleichzeitig Umwelt und Landschaft schone; und
- die ihr von der Verfassung zugewiesenen wirtschaftlichen und sozialpolitischen Aufgaben erfülle.

Solches ist nur möglich, wenn ihr Wirken nicht durch sachwidrige raumplanungsrechtliche Beschränkungen behindert wird.

Im Interesse einer wirtschaftlich gesunden, modernen schweizerischen Landwirtschaft wird der Bundesrat beauftragt, den eidgenössischen Räten rasch eine Teilrevision des Raumplanungsrechts zu unterbreiten und dabei unter Beachtung der unbestrittenen Ziele und Grundsätze der Raumplanung

1. die in der Landwirtschaftszone als zonenkonform geltenden Nutzungen zeitgemäss neu zu umschreiben; und
2. eine flexiblere Ordnung der Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen zu schaffen, die es den Kantonen gestattet, den regional verschiedenen Bedürfnissen der Landwirtschaft nach Befriedigung der Wohnbedürfnisse und nach ergänzender gewerblicher Tätigkeit besser Rechnung zu tragen.

*Texte de la motion du 3 octobre 1990*

Conformément aux buts reconnus de l'aménagement du territoire, les mesures prises par la Confédération, les cantons et les communes doivent garantir l'approvisionnement du pays. En outre, les plans d'aménagement doivent assurer un équilibre entre une exploitation économiquement judicieuse du territoire d'une part et les exigences de la protection du paysage et de l'environnement d'autre part. Les responsables se sont généralement acquittés de ces mandats lors de l'établissement des plans directeurs et des plans d'affectation, notamment en ce qui concerne la séparation des zones agricoles et des zones constructibles. Par ailleurs, les dérogations visant à permettre la construction hors des zones à bâtir ont été, à juste titre, sévèrement limitées. Pourtant, vu la pratique extrêmement restrictive des tribunaux, il apparaît que les normes d'utilisation des zones, en particulier de la zone agricole, ainsi que les règles d'octroi des dérogations en vertu de l'article 24 LAT, sont insuffisamment nuancées.

L'agriculture doit en effet satisfaire simultanément aux exigences suivantes:

- affronter la concurrence sur le marché agricole international
- moderniser ses structures en conséquence,
- fournir des produits à un coût favorable,
- ménager le paysage et l'environnement,
- remplir son mandat constitutionnel de nature économique et socio-politique.

Or tout cela n'est possible que si son fonctionnement n'est pas entravé inutilement par des impératifs d'aménagement contradictoires. Dans le souci d'assurer une agriculture économiquement saine et moderne, les soussignés chargent le Conseil fédéral de présenter au plus vite une révision partielle du droit de l'aménagement qui, tout en maintenant ses objectifs, lesquels restent incontestés, visera les buts suivants:

1. redéfinir les utilisations autorisées en zone agricole d'une manière plus conforme aux impératifs de notre temps;
2. assouplir le régime des dérogations pour les constructions et installations hors des zones à bâtir, de manière à permettre aux cantons de mieux répondre aux besoins de logement et d'activité économique complémentaire de l'agriculture, lesquels varient selon les régions.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Cottier, Daniöth, Dobler, Gädient, Hänsenberger, Hunziker, Iten, Kuchler, Kündig, Meier Josi, Reichmuth, Reymond, Rhyner, Rüesch, Schallberger, Schiesser, Schmid, Seiler, Uhlmann, Ziegler (20)

**Zimmerli:** Nach der Zielnorm von Artikel 1 des Raumplanungsgesetzes sorgen Bund, Kantone und Gemeinden dafür, «dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft». Das ist der Gesetzestext.

Diese Ziele sind ebenso unbestritten wie die Planungsgrundsätze, wie sie in Artikel 3 des Raumplanungsgesetzes enthalten sind. Es geht mir also – um das vorweg zu sagen – mit meiner Motion keineswegs darum, das seit dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes nach rund zehn Jahren mühsam Erreichte in Frage zu stellen, beispielsweise die notwendigerweise strenge Scheidung des Baugebiets und Nichtbaugebiets preiszugeben.

Der Bundesrat hat indessen im Raumplanungsbericht 1987 – einer umfassenden Standortbestimmung für die Raumordnungspolitik des Bundes – selber auf die Vollzugsschwierigkeiten hingewiesen. Er hat Mängel aufgezeigt, aber gleichzeitig die Schwerpunkte seines künftigen politischen Wirkens überzeugend zusammengefasst. Er hat nämlich unter anderem gesagt, Raumplanung müsse ernst machen mit der haushälterischen Bodennutzung und eine Trendwende im Bodenverbrauch herbeiführen. Und der Bundesrat hat des weiteren sehr zu Recht gesagt, Raumplanung müsse die Aufgaben der unterschiedlichen Sachbereiche räumlich besser aufeinander abstimmen und auf gemeinsame, von der Bevölkerung getragene räumliche Entwicklungsvorstellungen Rücksicht nehmen. Hingewiesen hat der Bundesrat im Raumplanungsbericht 1987 insbesondere auf die Schwierigkeiten bei der Anwendung von Artikel 24 des Gesetzes, das heisst bei der Bestimmung über Ausnahmegewilligungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen.

Den Worten sind auch Taten gefolgt. Eine ausserparlamentarische Expertenkommission unter der Leitung unseres Ratskollegen Jagmetti hat sich der Revisionspostulate angenommen und in ihrem Bericht vom November 1988 nicht nur die bessere Abgrenzung des Siedlungs- vom Landwirtschaftsgebiet gefordert, sondern bei der Beschränkung der Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen für vermehrte Rücksichtnahme auf die bestehende Bausubstanz plädiert. Die Zweckänderung bestehender Bauten, die gut erhalten sind und entweder für die dauernd ansässige Bevölkerung nötig oder als Bestandteil eines charakteristischen Landschaftsbildes geschützt sind, soll unter strengen Zulassungsvoraussetzungen möglich sein. Das wollte die Kommission Jagmetti.

Leider ist der Elan inzwischen weitgehend zum Erliegen gekommen. Man will auf eine Revision verzichten. Geringfügig geändert wurden im Rahmen der formellen Totalrevision der Raumplanungsverordnung lediglich die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 24 des Raumplanungsgesetzes, in der Absicht «eine kontrollierte Oeffnung herbeizuführen». Das Zitat stammt aus dem erläuternden Bericht des Bundesrates zur Raumplanungsverordnung vom 16. August 1989.

Trotz unbestreitbar gutem Willen sowohl auf Seiten des Bundesrates wie auch der rechtsanwendenden Behörden treten die Interessenkollisionen zwischen den Zielen der Raumplanung und denjenigen der Agrarpolitik immer deutlicher zutage. Die Entwicklungen des Raumplanungs- und Agrarrechts verlaufen nicht kongruent.

Die Gatt-verträgliche Landwirtschaft ist auf Produktionsmethoden und Techniken angewiesen, die sowohl weitere Rationalisierungen und Produktivitätssteigerungen ermöglichen als auch dem bäuerlichen Familienbetrieb, den wir heute morgen diskutiert haben und schützen wollen, eine echte Ueberlebenschance geben und überdies den ökologischen Anforderungen unserer Zeit entsprechen.

Andererseits hat sich das Agrarrecht durchaus ins planungsrechtliche System einzuordnen, das – wie bereits gesagt – differenzierten Zielen verpflichtet ist. Ich verweise nochmals auf die Artikel 1 und 3 des Raumplanungsgesetzes. Mit Recht hat das Bundesgericht in seinem vielkritisierten Appenzeller-Hühnerstall-Urteil vom 14. März des letzten Jahres betont, dass das Agrar- und das Raumplanungsrecht miteinander koordiniert

anzuwenden sind. Ein Blick auf die Rechtsprechung zeigt aber, dass es ausserordentlich schwierig ist, die sich nicht immer deckenden Interessen im konkreten Fall miteinander zu versöhnen, weil das Raumplanungsgesetz zu vieles offengelassen hat.

Die Mängel des geltenden Rechts zeigen sich einerseits bei der Umschreibung der in der Landwirtschaftszone nach Artikel 16 als zonenkonform geltenden Nutzungen. Ich nenne hier die Problembereiche Wohnraum und Gewerbebetriebe, beide mit einem vernünftigen Bezug zur Bodenbewirtschaftung. Besonders erwähnt sei auch die Beurteilung der Wohnraumbedürfnisse im Zusammenhang mit dem Generationenwechsel auf dem Bauernhof, Stichwort Stöckli. Ferner nenne ich den Problemfall Gartenbaubetriebe. Hier übt sich das Bundesgericht bei der Beurteilung der Zonenkonformität in ausgesprochener Feinmechanik und in betriebswirtschaftlichen Höhenflügen, wenn es den noch gerade zulässigen Anteil von Treibhausflächen in der Landwirtschaftszone festlegt. Im weiteren nenne ich das Problem der inneren Aufstockung, d. h. das von der Landwirtschaftsgesetzgebung grundsätzlich anerkannte wirtschaftliche Bedürfnis kleiner Betriebe, den Stammbetrieb um einen Nutzungsweig zu erweitern, der zwar nicht weitgehend bodenabhängig produziert, dessen Erzeugnisse aber herkömmlicherweise auf bewirtschaftetem Boden hergestellt werden.

Aehnlich verhält es sich bei Artikel 24 des Raumplanungsgesetzes. Die Praxis der positiven und negativen Standortgebundenheit ist ausserordentlich streng. Ausgesprochen heikel ist namentlich die Frage, ob landwirtschaftsfremde Bauten ausnahmsweise dann als standortgebunden zuzulassen sind, wenn sie hergebrachten Streusiedlungen mit drohender Abwanderung wirtschaftliche Lebenskraft verleihen.

Die revidierte Raumplanungsverordnung hilft hier nicht wesentlich weiter. Und der Spielraum für den kantonalen Gesetzgeber ist ausgesprochen eng. Aus kantonaler Sicht – und ich möchte das unterstreichen – ist insbesondere unerfreulich, dass mit der neuen Raumplanungsverordnung Bestrebungen des kantonalen Gesetzgebers, in demokratischen Gesetzgebungsverfahren die bundesrechtlichen Freiräume im Interesse einer vom Volk getragenen Raumplanung möglichst auszuschöpfen, offenbar praktisch illusorisch geworden sind.

Damit sind wir beim entscheidenden Punkt. Die vielkritisierte Vollzugskrise beim Raumplanungsrecht beruht mindestens teilweise darauf, dass ausgesprochen kritische Bereiche des Raumplanungsrechts in der Schweiz nicht mehr akzeptiert werden, weil sie zu starr sind und letztlich dazu führen, dass die Schweiz zu einem einzigen grossen Freilichtmuseum werden könnte.

Von der Landwirtschaft wird verlangt, dass sie sich erstens vermehrt dem internationalen Agrarmarkt stelle; zweitens zu diesem Zweck ihre Strukturen bereinige; drittens kostengünstig produziere; viertens gleichzeitig Umwelt und Landschaft schone und fünftens die ihr von der Verfassung zugewiesenen wirtschaftlichen und sozialpolitischen Aufgaben erfülle. Solches ist nur möglich, wenn ihr Wirken nicht durch sachwidrige landplanungsrechtliche Beschränkungen behindert wird.

Im Interesse einer wirtschaftlich gesunden, modernen schweizerischen Landwirtschaft möchte ich deshalb den Bundesrat mit meiner Motion beauftragen, den eidgenössischen Räten rasch eine Teilrevision des Raumplanungsrechts zu unterbreiten und dabei unter Beachtung der unbestrittenen Ziele und Grundsätze der Raumplanung erstens einmal die in der Landwirtschaftszone als zonenkonform geltenden Nutzungen zeitgemäss neu zu umschreiben und zweitens eine flexible Ordnung der Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen zu schaffen, die es den Kantonen gestattet, den regional verschiedenen Bedürfnissen der Landwirtschaft nach Befriedigung der Wohnbedürfnisse und nach ergänzender gewerblicher Tätigkeit besser Rechnung zu tragen.

Wenn ich von einer raschen Revision spreche, dann meine ich keine Hast, sondern eine beförderliche Vorbereitung der Vorlage, damit nicht mehr Zeit vergeht als nötig für eine sorgfältige Revision, die meines Erachtens sachlich dringlich ist.

Ich rufe damit keineswegs zur raumplanungsrechtlichen Palastrevolution auf und bestreite nachdrücklich den von ver-

schiedener Seite erhobenen Vorwurf, der Demontage der Raumplanung Vorschub leisten zu wollen. Ich will weder fragwürdige Tierfabriken fördern noch umweltschädliche Produktionsmethoden anpreisen, noch unbestreitbare Errungenschaften der Raumplanung, namentlich die strenge Scheidung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet, preisgeben. Es geht mir vielmehr darum, mit einem etwas dynamischeren Raumplanungsrecht, ähnlich wie mit dem bäuerlichen Bodenrecht, das wir heute diskutiert haben, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass unsere Landwirtschaft nicht zum landesweiten Freiluftmuseum wird. Ich möchte also keinen gesamtschweizerischen Ballenberg-Effekt, sondern ich möchte, dass diese Landwirtschaft wirtschaftlich lebensfähig bleibt, ohne dass deswegen die Staatsfinanzen über Gebühr strapaziert werden.

Die wohlverstandene Raumplanung nimmt doch gewiss nicht Schaden, wenn der Betriebsinhaber im Bauernhaus eine Ferienwohnung einbaut, um daraus einen Nebenerwerb zu erzielen. Ebenso wenig besteht Grund zur Aufregung unter den Raumplanern, wenn der Gesetzgeber unter bestimmten sorgfältig zu umschreibenden Voraussetzungen bodenunabhängige Produktionsarten in der Landwirtschaft zulässt, wenn diese einem bäuerlichen Betrieb im Sinne unserer Agrarpolitik zugeordnet werden können.

In diesem Sinne – das ist meine feste Ueberzeugung – muss auch die Raumplanung vermehrt zu unserer Landwirtschaft Sorge tragen, wenn wir sie mit gutem Gewissen dem internationalen Markt aussetzen wollen. Es geht ja nicht nur um die Landwirtschaft, es geht – ich habe es bereits gesagt – auch um die bessere Nutzung bestehender Bausubstanz. Ich weiss, dass dies eine anspruchsvolle Aufgabe ist. Wir sollten sie aber anpacken, bevor es zu spät ist.

Deshalb bitte ich Sie um Ueberweisung der Motion.

**Bundesrat Koller:** Der Motionär erachtet die Vorschriften über die zonenkonforme Nutzung in der Landwirtschaftszone sowie über die Gewährung von Ausnahmen als zu wenig differenziert. Er verlangt eine zeitgemässe Umschreibung der Nutzung in Landwirtschaftszonen, also Artikel 16 des Raumplanungsgesetzes, sowie für die Landwirte flexiblere, den regionalen Bedürfnissen Rechnung tragende Ausnahmelösungen zur Befriedigung der Wohnbedürfnisse der Landwirtschaft, aber auch der Bedürfnisse nach ergänzender gewerblicher Tätigkeit im Rahmen von Artikel 24 des Raumplanungsgesetzes.

Die Landwirtschaft hat ihre Produktion in der Vergangenheit immer wieder neuen Produktionsmethoden anpassen und aufgrund wechselnder Ernährungsgewohnheiten und eines geänderten Umweltverständnisses umstellen müssen. Auch künftig wird sie, wie der Bundesrat bereits am 1. Oktober 1990 festgestellt hat, vor Strukturveränderungen nicht verschont bleiben. Diesem Erfordernis nach relativ kurzfristiger und flexibler Anpassung der Betriebsstrukturen an veränderte Verhältnisse steht die langfristige und gesamtheitlich ausgerichtete Raumordnungspolitik gegenüber. Das geltende Raumplanungsrecht legt der verfassungsmässigen Kompetenzausscheidung entsprechend nur die Grundzüge der Raumordnung fest.

Diese offenen Normen wurden in einer reichhaltigen Rechtsprechung konkretisiert. Das Bundesgericht misst dabei den Planungsgrundsätzen der Bodenabhängigkeit und der klaren Trennung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet grosse Bedeutung zu. So verweist es beispielsweise bodenunabhängig produzierende Betriebe in die Gewerbezone.

Die Rechtsprechung hat insbesondere gezeigt, dass die aufgeworfenen Probleme nicht im System der Raumplanung begründet sind. Der Bundesrat betrachtet daher bei der Zonenumschreibung das Prinzip der offenen Norm weiterhin als taugliche Lösung. Nur diese Lösung kann die Anliegen der Raumplanung einerseits und die notwendigen wirtschaftlichen Entwicklungen und neuen Nutzungsformen der Landwirtschaft andererseits in Einklang bringen. Korrekturen der Rechtsprechung sollen, falls dies notwendig ist, in erster Linie auf der Verordnungsstufe vorgenommen werden. Ich werde noch darauf zurückkommen. Ausnahmebestimmungen wie

Artikel 24 RPG sollen nur zurückhaltend angewandt werden, damit der Grundsatz der Trennung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet nicht ausgehöhlt wird.

Dem Bundesrat sind die aus der strengen Auslegung von Artikel 24 des Raumplanungsgesetzes entstehenden und übrigens nicht nur die Landwirte betreffenden Sonderfragen – wie etwa die Nutzung leerstehender Gebäudevolumen – bekannt. Er hat deshalb im Rahmen der bodenrechtlichen Sofortmassnahmen mit der kürzlich revidierten Raumplanungsverordnung den Kantonen den Weg für flexiblere Lösungen aufgezeigt. So können zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen besondere Zonen wie etwa Weiler oder Erhaltungszonen ausgeschieden werden; ich verweise auf den neuen Artikel 23 der Raumplanungsverordnung. In Gebieten mit traditioneller Streubauweise, die von Abwanderung betroffen sind, und in Landschaften mit schützenswerten Bauten dürfen zudem Nutzungsänderungen zugelassen werden, wenn diese Gebiete im kantonalen Richtplan vorgesehen sind, das Gebäude landwirtschaftlich nicht mehr benötigt wird, die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur des Gebäudes im wesentlichen unverändert bleiben und wenn die Aenderung keine zusätzliche Verkehrserschliessung erfordert.

Ich muss allerdings feststellen, dass von diesen neugeschaffenen Möglichkeiten in den Artikeln 23 und 24 Raumplanungsverordnung bisher von den Kantonen recht wenig Gebrauch gemacht worden ist. Die neuen Möglichkeiten, die wir – übrigens in Auswertung der Erkenntnisse der Kommission von Herrn Ständerat Jagmetti – in der Raumplanungsverordnung geschaffen haben, nützen eigentlich die Gestaltungsfreiheit aus, die wir im Rahmen des geltenden Gesetzes hatten. Es scheint uns schade zu sein, dass die Kantone diese neuen Bestimmungen noch kaum zur Kenntnis genommen oder auf jeden Fall noch fast nicht realisiert haben. Dabei ist sich der Bundesrat durchaus bewusst, dass damit nicht alle Probleme gelöst sind.

Mit dem Vollzugsförderungsprogramm beauftragte er deshalb am 10. Dezember 1990 mein Departement, unter anderem den Spielraum für die Anwendung der Artikel 15 (Bauzonen) und 16 (Landwirtschaftszonen) zu ermitteln, mit dem Zweck einer besseren Berücksichtigung der Ziele des Raumplanungsgesetzes.

Die Verwaltung wird auch Modelle zu erarbeiten haben zur Abstimmung der verschiedenen Nutzungsinteressen ausserhalb der Bauzonen unter sich und auch mit den Zielen des Raumplanungsgesetzes. Ausserdem wurde eine interdepartementale Arbeitsgruppe Bundesamt für Raumplanung/Bundesamt für Landwirtschaft mit dem Auftrag eingesetzt, den Begriff der überwiegenden Bodenabhängigkeit, wie er in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entwickelt worden ist, zu klären. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe könnten unter Umständen auch einen Handlungsbedarf im Sinne des Motionärs aufzeigen.

Zusammenfassend muss ich Ihnen ehrlich sagen – damit komme ich nochmals auf die Frage der Revision des Raumplanungsgesetzes zurück –: Wir haben im Rahmen der Vernehmlassung zu den Vorschlägen der Expertenkommission Jagmetti feststellen müssen, dass auf diesem Gebiet praktisch keine Konsensfähigkeit über das geltende Recht hinaus besteht. Das war leider das Faktum dieser Vernehmlassung. Ein einziger Kanton hat sich zu einer Revision des Raumplanungsgesetzes bekannt.

Wenn ich die Vernehmlassung nochmals analysiere, stelle ich fest: Es blieben auch die Vorschläge, die zu Artikel 24 gemacht worden sind – die übrigens eher weniger weit gehen als der Vorschlag von Ständerat Zimmerli –, vollständig kontrovers. Wie kontrovers alles ist, sobald man an die Abänderung von Artikel 24 herangeht, zeigt beispielsweise eine Interpellation von Herrn Nationalrat Loretan vom 24. Januar 1991, der jene Möglichkeiten, die wir in der Raumplanungsverordnung geschaffen haben, sogar wieder in Frage stellt und unter anderem fragt, ob nicht ein Moratorium sogar für Ausnahmebewilligungen nach Artikel 24 des Raumplanungsgesetzes die angemessene Lösung wäre.

All das bewegt den Bundesrat dazu, in erster Linie diese Voll-

zugshilfen zu leisten, die Kantone aufzufordern, die neugeschaffenen Möglichkeiten der Raumplanungsverordnung, vor allem von den Artikeln 23 und 24, zu nutzen. Es kann durchaus sein, dass diese interdepartementale Arbeitsgruppe Bundesamt für Raumplanung/Bundesamt für Landwirtschaft bezüglich dieses Begriffes der bodenabhängigen Produktion einen legislatorischen Handlungsbedarf aufzeigen wird. Aber wie ich angetönt habe, scheint es dem Bundesrat richtiger, alle Möglichkeiten in erster Linie auf Verordnungsebene zu realisieren, um damit auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu beeinflussen. Uns erscheinen Gesetzesänderungen auf diesem Gebiet zurzeit tatsächlich als die Quadratur des Kreises.

Wir nehmen daher den Vorstoss als Postulat entgegen.

**Zimmerli:** Ich bin enttäuscht und überrascht darüber, dass der Bundesrat nicht bereit ist, einen verbindlichen Auftrag entgegenzunehmen. Ich bin auch enttäuscht darüber, dass die Rechtsprechung über eine Verordnung korrigiert werden soll, wenn ja die Verordnung gesetzmässig sein muss. Eigentlich fehlt nur noch, dass man zur Denkpause aufruft! Ich bin gegen eine solche Denkpause. Ich halte an der Motion fest.

**Iten:** Ich halte die Forderungen der Motion Zimmerli für berechtigt. Sie stellen Errungenschaften der Raumplanung nicht in Frage. Sie nehmen durchaus Rücksicht auf den Landschaftsschutz. Die flexiblere Haltung des Gesetzgebers ist aber dringend nötig, nicht nur weil die Baubewilligungsbehörden und die Gerichte die einschlägigen Artikel sehr starr behandeln, sondern auch weil der Konflikt zwischen der sich ständig wandelnden Agrarpolitik, die sehr viele punktuelle Entscheide fällt, und der Raumplanung zunehmend verschärft wird.

Die Landwirtschaft muss flexibel sein. Sie muss sich an die Agrarpolitik anpassen, sie fühlt sich aber an allen Fronten zunehmend eingengt. Von den Bauern wird verlangt, dass sie eine bodenabhängige, standortgerechte und umweltverträgliche Landwirtschaft betreiben. Von Naturschutzkreisen wird gefordert, dass zunehmend mehr ökologische Ausgleichsflächen entstehen, die der Bewirtschaftung entzogen werden sollen. Aus der Sicht der Bodennutzung sollen gemäss dem Nationalen Forschungsprogramm «Nutzung des Bodens» allein in der Agrarlandschaft des schweizerischen Mittellandes 50 000 Hektaren naturnahe Fläche entstehen, damit die Vielfalt und die Qualität der Landschaft wieder erreicht werden können. Die Ueberproduktion im Getreidebau – am Donnerstag werden wir darüber befinden – soll stark reduziert werden. Alle Massnahmen, die heute unter verschiedenen Aspekten in der Landwirtschaft durchgesetzt werden sollen, werden Strukturveränderungen nach sich ziehen. Als Folge davon werden Gebäude in der Landwirtschaftszone leerstehen. Auf die Dauer werden sie entweder verkommen oder einer anderen Nutzung zugeführt werden müssen. Es wäre aber unverständlich, wenn gut erhaltene Gebäude eingehen und dafür neue in unüberbautem Kulturland für die entsprechende Nutzung, die sich auch in Ställen oder Scheunen realisieren liesse, errichtet werden müssten. Landwirten, die ihren Betrieb einstellen möchten oder müssen, fällt der Entscheid leichter, wenn sie die noch intakten, gut erhaltenen Gebäude angemessen nutzen und unter Auflage der Raumplanung vermieten können. Das ist aber heute kaum möglich.

Ich will die Absurdität einer starren Raumplanungsordnung und Gesetzesauslegung an einem Beispiel illustrieren: Vor bald dreissig Jahren bewilligte ein Gemeinderat im Kanton Zug den Bau eines Schweinestalls und eines Wohnhauses. Die Gebäulichkeiten wurden seinerzeit nach altem Recht bewilligt und zu einer Zeit gebaut, als gewerbliche Schweinemast- und Zuchtbetriebe noch problemlos im Landwirtschaftsgebiet angesiedelt werden konnten.

Im Einverständnis mit dem Grundeigentümer wurden die Schweinezucht und der Mastbetrieb, der 80 Mutterschweine und 640 Mastschweine hatte, durch Verfügung des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 7. April 1983, gestützt auf die Verordnung über die Höchstbestände in der Fleisch- und Eier-

produktion vom 26. August 1981, im Sinne einer Lenkungs-massnahme eingestellt bzw. stillgelegt.

Der Schweinestall ist von seiner Bausubstanz her gut erhalten. Der Besitzer wollte das Gebäude umnutzen. Er stellte es einer Firma zur Einlagerung von Möbeln zur Verfügung. Die Baubehörde der Gemeinde verbot, gestützt auf das Raumplanungsgesetz und das kantonale Baugesetz, die Lagerung von Möbeln mit der Begründung, der dort eingemietete Gewerbebetrieb sei offensichtlich auf keinen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen.

Obwohl der Eigentümer argumentierte, dass – nachdem eine zonenkonforme Nutzung des Schweinestalls im Rahmen der Stilllegung behördlich verboten worden sei – eine zonenfremde Nutzung ermöglicht werden müsse, lehnte die Behörde diese ab. Eine entsprechende Beschwerde wurde mit dem Hinweis auf die Bundesgerichtspraxis abgewiesen. Auch die Umnutzung als Gärtnerei wurde untersagt. Es dürfe nur eine Nutzung, die von der ursprünglichen Nutzungsart nicht grundlegend abweiche, bewilligt werden, wurde im Beschwerdeentscheid dargetan. Das heisst, dass der noch gut erhaltene Stall leer bleibt und eines Tages zur Ruine wird, während der Baudruck und das Raumbedürfnis in den Bauzonen und damit die Bodenpreise enorm zunehmen.

Eine solche Politik ist unverständlich; sie wird vom Bürger nicht verstanden. Wäre die Liegenschaft des Beschwerdeführers unter Denkmalschutz, könnte er eine Umnutzung allenfalls vornehmen. Da ist es durchaus möglich, dass auch im Landwirtschaftsgebiet ehemalige Oekonomiegebäude, Trotten usw. zu Wohnzwecken umgenutzt werden können.

Die Motion Zimmerli fordert zu Recht, dass die Agrarpolitik des Bundes in der Raumplanungsgesetzgebung ihren Niederschlag finden müsse, damit nicht unverständliche, schwer nachvollziehbare und finanziell ungerechte Situationen entstehen.

Wir behindern mit einer allzu starren Raumplanungsgesetzgebung den Strukturwandel in der Landwirtschaft. Die Landwirtschaftszonen sollen vernünftiger Lebens- und Aktionsraum bleiben. Wir können kein Interesse daran haben, dass unser Landwirtschaftsgebiet, wie Ulrich Zimmerli ausführte, zu einem Freiluftmuseum wird. Die Forderungen der Motion sind nicht überzogen, und sie öffnen keineswegs der Streusiedlung Tür und Tor.

Ich begrüsse die Annahme der Motion.

**Küchler:** Es handelt sich um ein komplexes Thema, das wir hier zu Recht miteinander diskutieren. Ich möchte meinerseits den Vorstoss von Herrn Kollege Zimmerli als Motion unterstützen.

Wer in der Praxis mit dem Raumplanungsgesetz zu tun hat, der weiss um die Schwierigkeiten, die sich aus der restriktiven Handhabung des Gesetzes einerseits und der sich ständig ändernden Rechtsprechung andererseits im Zusammenhang gerade mit Artikel 16, im Zusammenhang aber auch mit Artikel 24, ergeben.

Wie richtig gesagt wurde, verlangt man von unserer sogenannten multifunktionalen Landwirtschaft, dass sie ihre Strukturen bereinige, dass sie kostengünstiger produziere, dass sie rationeller werde, dass sie aber auch zur dezentralen Besiedlung unseres Landes beitrage usw.

Gleichzeitig wird aber dieser Landwirtschaft immer wieder durch sachwidrige raumplanungsrechtliche Beschränkungen diese Entwicklung verwehrt. Gerade in meinem Heimatkanton Obwalden, einem ausgesprochenen Berg- und Hügelkanton, kann und muss ich leider feststellen, dass in der Landwirtschaft eine ausgesprochen schlechte Stimmung gegenüber der Raumplanung herrscht. Dies kommt nicht von ungefähr. Es sind wichtige Gründe, die mitspielen; ich verweise vor allem auf die extremen Beschränkungen der Baumöglichkeiten sowohl in den Landwirtschaftszonen als auch ausserhalb der Bauzonen.

In diesem Zusammenhang verweise ich auf das Beispiel der Geflügellege- oder Mastställe zur inneren Aufstockung der kleineren bis mittleren Betriebe. Obgleich nämlich das Bundesamt für Landwirtschaft, gestützt auf die neue Stallbauver-

ordnung, jeweils die Baubewilligung erteilt, wird hernach aufgrund des Raumplanungsrechtes der Bau verweigert.

Ein weiteres Beispiel ist die restriktive Zulassung des Baus von sogenanntem vermehrtem Wohnraum für den Generationenwechsel, wie dies Herr Kollege Zimmerli dargelegt hat.

Oder: Das Verbot von sogenannten Drittwohnungen für Ferien auf dem Bauernhof, die man immer wieder bei anderen Gelegenheiten zu propagieren sucht.

Schliesslich verweise ich auf das Beispiel des Verbotes der Umnutzung von leerstehenden Oekonomiegebäuden zur Verbesserung der Betriebsgrundlagen. Meines Erachtens sollten Einrichtungen und bauliche Änderungen innerhalb von bestehenden Gebäuden zur Schaffung eines betriebsnahen Nebengewerbes – sei es ein Handwerk, die Beherbergung von Touristen, ein Kleingewerbe usw. – zulässig sein.

Uebrigens haben wir uns mit dieser Problematik vor relativ kurzer Zeit in diesem Saale beschäftigt, im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über Investitionskredite und Betriebshilfen in der Landwirtschaft. Dabei mussten wir feststellen, dass zwei Bundesgesetze kollidieren. Solches gilt es doch zu vermeiden.

Ich verweise ferner auf das Problem der Aussiedlung von Bauernhöfen; sie wird zunehmend aus Landschaftsschutzgründen verhindert.

Schliesslich möchte ich meinerseits auf den sogenannten produzierenden Gartenbau verweisen, der durch den restriktiven Vollzug des Raumplanungsgesetzes vielerorts geradezu in existentielle Schwierigkeiten geraten ist. Die Rechtsprechung hat nämlich auf diesem Gebiet in einem ständigen Hin und Her wesentliche Teile des Gartenbaus als nicht in die Landwirtschaftszone gehörend bezeichnet. Gleichzeitig werden aber auch die noch in den Bauzonen sich befindenden Gärtnereien systematisch aus diesen Zonen verdrängt aufgrund von Auflagen, meist fiskalischer Natur.

Durch diese unverständliche Verdrängung des Gartenbaus und der Gärtnereien sowohl aus der Landwirtschaftszone, aber auch aus den Bauzonen ist ein für unsere Ernährung wichtiger Produktionszweig heute in arge Verlegenheit geraten und kämpft sogar ums Ueberleben.

Ich meine, es geht doch nicht an, dass in der Praxis, insbesondere in der Rechtsprechung des Bundesgerichtes, unsere schweizerische Agrarpolitik praktisch vollständig der Raumplanung untergeordnet wird. Gerade eine Gatt-verträgliche Landwirtschaft ist künftig auf Produktionsmethoden und -techniken angewiesen, die ihr weitere Rationalisierungen und Produktivitätssteigerungen ermöglichen, wie dies mein Vorredner gesagt hat.

Hierfür aber müssen in Zukunft das Agrarrecht und das Raumplanungsrecht optimaler koordiniert werden. Es bedarf einer Neuumschreibung der Landwirtschaftszonen, wie dies der Vorstoss verlangt. Es bedarf aber auch einer flexibleren Ausnahmeregelung in Artikel 24 RPG.

Wenn wir unsere Landwirtschaft in Zukunft vermehrt dem kalten Wind der internationalen Konkurrenz aussetzen wollen, müssen wir ihr gleichzeitig auch von seiten der Raumplanung – ich betone dies – bessere Ueberlebenschancen einräumen. Die Raumplanung muss also von der Statik zu mehr Dynamik übergehen. Dazu braucht es kurzfristig einen flexibleren Vollzug der geltenden Vorschriften und vor allem so rasch als möglich eine Partialrevision der einschlägigen Artikel 16 und 24 RPG und nicht bloss eine Revision der Verordnung des Bundesrates.

Wir dürfen also nicht auf eine Totalrevision warten, die auf unbestimmte Zeit verschoben ist. Ich meine, mit diesem Vorstoss können wir einen Ausweg aus der festgefahrenen Situation finden. Die Raumplanung darf sich nicht länger als Bremsklotz für eine zeitgemässe wirtschaftliche Fortentwicklung unserer Landwirtschaft und des produzierenden Gartenbaus erweisen.

Aus all diesen Gründen möchte ich meinerseits den Vorstoss in der Form einer verbindlichen Motion unterstützen.

**Reichmuth:** Es war für mich eine Ueberraschung, dass das Vernehmlassungsverfahren, das der Bundesrat zur Revision des Raumplanungsgesetzes durchführte, auch bei den Kanto-

nen mehrheitlich negativ ausgefallen ist. Alle Erfahrungen, die in den letzten Jahren in den Kantonen beim Vollzug des Raumplanungsgesetzes gemacht worden sind, sprechen meines Erachtens für die Notwendigkeit einer Teilrevision dieses Raumplanungsgesetzes. Der Bundesrat hat hier wahrscheinlich etwas zu früh nachgegeben, als er beschloss, vorderhand keine Revision des Raumplanungsgesetzes durchzuführen.

Die Motion von Herrn Zimmerli stellt einige konkrete Tatbestände fest, und sie stellt einige Forderungen auf, die es zu unterstützen gilt. Vor allem der Punkt 2, mit dem für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone eine flexiblere Regelung getroffen werden soll, entspricht einer dringenden Notwendigkeit. Gerade in diesem Punkt entstanden zahlreiche Härtefälle, die aufgrund der restriktiven Anwendung des Raumplanungsgesetzes in der Praxis eingetreten sind. Als Beispiel möchte ich jenen Fall erwähnen, auf den Herr Küchler am Rande bereits hingewiesen hat, wo die Aufstockung eines kleinen Landwirtschaftsbetriebes durch eine Truten- und Geflügelzucht durch Gerichtsentscheid in die Gewerbezone verwiesen worden ist. Ich erwähne insbesondere auch die Ausnützung von vorhandener, unbenutzter Bausubstanz zu Wohnzwecken. Es gibt in unserem Land Tausende von grosszügig konzipierten Bauernhäusern, in die mit vertretbarem Aufwand ohne weiteres eine zusätzliche Wohnung eingebaut werden könnte, ohne dass deswegen nur ein einziger Quadratmeter Boden beansprucht werden müsste.

Die Lockerung der Verordnung, auf die Herr Bundesrat Koller hingewiesen hat, genügt meines Erachtens in der Praxis kaum. Selbstverständlich müssten in solchen Fällen die Vorschriften des Gewässerschutzes eingehalten werden können. Ich bin also der Ueberzeugung, dass sich eine Teilrevision des Raumplanungsgesetzes unbedingt aufdrängt, wie das verschiedene Vorredner ebenfalls aufgezeigt haben.

Ich unterstütze deshalb ebenfalls die Motion von Herrn Zimmerli.

**Jagmetti:** Ich hätte da und dort vielleicht die Akzente etwas anders gesetzt als mein verehrter Kollege Zimmerli. Aber ich bin ihm für eines ausserordentlich dankbar: dass er die Frage einer Revision des Raumplanungsgesetzes in die politische Diskussion des Parlaments gebracht hat.

Herr Bundesrat, ich teile Ihre Auffassung, dass die Ansichten, die im Vernehmlassungsverfahren zum Ausdruck gekommen sind, ausserordentlich kontrovers waren. Aber ich frage Sie, meine Damen und Herren: Wenn die politischen Auffassungen kontrovers sind, wer muss dann diesen politischen Entscheid treffen? Ist es der Bundesrat allein? Ist es das Bundesgericht? Oder sind es am Ende die Fachleute, die diese politische Kontroverse austragen? Haben nicht wir selbst diese Aufgabe; können wir uns ihr entziehen?

Ich anerkenne selbstverständlich die hohe Kompetenz des Bundesrates und weiss, mit welcher Sorgfalt er an das Problem herangetreten ist. Aber ich frage Sie doch: Liegt die Lösung des Problems darin, dass man die Raumplanungsverordnung ändert und auf dem Verordnungswege Dinge einführt, die eigentlich vom Gesetzgeber hätten beschlossen werden sollen? Das ist nicht neu; das ist schon im Frühjahr 1986 geschehen, als man die Fruchtfolgeflächen einfach auf dem Verordnungsweg einführte. Und es ist wieder geschehen mit der Auslegung von Artikel 24 Raumplanungsgesetz durch bundesrätliche Verordnung – eine sehr grosszügige Auslegung des Artikels 24 Raumplanungsgesetz, bei der meines Erachtens die Jalons besser vom Parlament hätten gesetzt werden sollen. Nicht, Herr Bundesrat, weil wir unbedingt zu anderen Schlussfolgerungen gekommen wären, sondern, weil wir dafür die Verantwortung hätten übernehmen müssen, wäre der politische Entscheid durch uns zu treffen gewesen.

Das Bundesgericht nimmt in seiner Auslegung des Raumplanungsgesetzes Stellung zu Detailfragen, nicht nur bei Artikel 24, auch bei den Artikeln 15 und 16: Ob die Schweinemast in Giswil ausserhalb der Bauzone statthaft sei oder nicht, ob die Bauzone in Obfelden um die zwei Liegenschaften erweitert werden soll oder nicht, und andere Fragen. Da wird die Auslegung des sehr allgemein gehaltenen Gesetzes nicht mehr im Parlament, ja nicht einmal mehr in den planfestsetzenden

Behörden mit dem demokratischen Entscheidungsverfahren, sondern in Lausanne vorgenommen. Auch da wieder grossen Respekt vor der Leistung unseres Bundesgerichts, aber: Ist die Rechtsfortentwicklung Sache von Lausanne oder Sache von Bern? Ich glaube, dass wir hier die Verantwortung wahrzunehmen haben.

Der dritte Kreis, der sich in dieser Kontroverse betätigt, sind die Planungsfachleute. Glücklicherweise gibt es diese Fachleute; glücklicherweise sind sie kompetent. Aber diese kontroversen Stellungnahmen, diese Negation aus den Kantonen, woher kam sie? Viel weniger von den Regierungen als von den Fachleuten, die erklärten – in Abwandlung von Louis XIV –: «L'aménagement, c'est moi!»

Da müssen wir doch sehen, dass Raumplanung ein hochpolitischer Entscheid ist. Deshalb ist es richtig, dass die Gemeindeversammlungen die Zonenpläne festsetzen; deshalb ist es richtig, dass Richtpläne von den kantonalen Parlamenten mindestens genehmigt, wenn nicht festgesetzt werden; deshalb ist es richtig, dass das Raumplanungsgesetz vom Parlament beschlossen und beraten wird. Das ist ein politischer Entscheidungsprozess, und hier müssen wir die rechtliche Ordnung durchberaten.

So bedaure ich, dass die ganze Frage der Revision Raumplanungsgesetz nach einer Vernehmlassung aufs Eis gelegt worden ist und man andere Wege beschreitet. Darf ich noch einmal sagen – ich werde mich ganz kurz halten, aber erlauben Sie mir doch noch, die Stichworte auszusprechen –, was die Kommission mit der Revision des Raumplanungsgesetzes wollte und was meines Erachtens einer Diskussion durch die politischen Behörden würdig wäre?

Es ging erstens um die bessere Abgrenzung von Siedlungs- und Landwirtschaftsgebiet. Wenn dazu eine Uebergangszone vorgeschlagen worden ist, so nicht um aufzuweichen, sondern um eine wirkliche Durchführung zu ermöglichen. Das müssen wir mindestens hier beraten.

Das zweite Anliegen der Kommission war, Land innerhalb der Bauzone bereitzustellen durch Neuordnungen im Erschliessungsrecht und im Umlegungsrecht und durch Verhinderung der ungerechtfertigten Hortung.

Das dritte Anliegen war eines, das mir persönlich besonders am Herzen liegt: die Förderung der Siedlungsqualität. Wir müssen doch endlich erkennen, dass Raumplanung nicht nur ein quantitatives Problem ist, sondern dass das Umfeld des Menschen, in dem er täglich lebt, für ihn entscheidend ist und dass die Frage der Siedlungsqualität unbedingt in die Raumplanung einfließen sollte.

Die Beschränkung der Bautätigkeit ausserhalb der Bauzone – als viertes Anliegen – traf eben diesen Artikel 24, von dem wir jetzt sprechen und bei dem wir entscheiden sollten, was innerhalb und ausserhalb der Bauzone statthaft ist.

Das fünfte Anliegen der Kommission schliesslich betrifft die bessere Verwirklichung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung durch Verstärkung der politischen Kontrollen und der Durchsetzungsmöglichkeiten. Das sind doch Themen, über die es sich lohnt, im Parlament zu sprechen; denn es geht ja beim Raum nicht um irgend etwas am Rand unseres ganzen Daseins, sondern es geht um das Umfeld, in dem wir als Menschen leben.

Ich bitte Sie um Ueberweisung der Motion.

**Onken:** Der Vorstoss von Kollege Zimmerli ist wie alles, was Herr Zimmerli macht, natürlich in allerbesten Absicht erfolgt. Er hat ihn wie immer sehr kompetent begründet, und er stützt sich auch auf zahlreiche Probleme – oder sagen wir einmal: Härtefälle – ab, die in der Praxis aufgetreten sind. Es wäre nun sehr schön, wenn wir diese Schwierigkeiten, die er namhaft gemacht hat, beseitigen könnten, ohne uns neue, andere einzuhandeln. Aber ich glaube, gerade das wird eben nicht möglich sein.

Es geht hier um eine sehr heikle Gratwanderung zwischen der wirtschaftlichen Nutzung des Landes einerseits und der Erhaltung der Landwirtschaft, der Landschaft ganz allgemein andererseits, um die Kriterien auch des Umweltschutzes und der Raumplanung. Der Pfad der Tugend, der beschritten werden muss, ist nun einmal sehr schmal.

Ich bin der Meinung, dass wir an und für sich mit den Artikeln 16, 22, 24 des Raumplanungsgesetzes gut gefahren sind. Wenn wir hier nun eine Oeffnung versuchen, dann gewinnen wir möglicherweise etwas mehr Flexibilität und Differenzierungsmöglichkeiten. Aber wir handeln uns – so befürchte ich – auf der anderen Seite eben auch Nachteile ein.

Die Landwirtschaft, von der jetzt so viel die Rede war, ist ja durch diese «sachwidrigen raumplanungsrechtlichen Beschränkungen» – die Herr Zimmerli in der Motion erwähnt hat – nicht nur behindert, sie ist durch eben diese Bestimmungen ja auch geschützt worden. Es wird jetzt hier viel von den Nachteilen gesprochen und eigentlich recht wenig von den Vorteilen. Denn die Vorteile dieser strikten Trennung von Bauland einerseits und Nichtbauland andererseits sind doch evident und haben sich bewährt.

Diese Trennung hat zu einer Schonung der Landschaft geführt; sie hat die Zersiedelung eingedämmt; sie hat uns zusammenhängende siedlungsfreie Zonen einigermaßen erhalten; sie hat uns auch einen gespaltenen Bodenmarkt erhalten mit den Bauzonen und ihren teureren Landpreisen einerseits und den Landwirtschaftszonen mit tieferen Landpreisen andererseits. Wir haben dadurch also auch den Druck auf die Bodenpreise in der Landwirtschaft etwas eindämmen können und damit der Kulturlanderhaltung in gewisser Weise Vor Schub geleistet. Wir haben die Landwirtschaft auch von vielen artfremden Nutzungsformen verschont. Schliesslich haben wir mit diesen Bestimmungen auch eine gewisse Barriere gegen neue landwirtschaftliche Bewirtschaftungsformen geschaffen, ich denke an die Hors-sol-Kulturen, die ja von vielen beargwöhnt oder sogar kategorisch abgelehnt werden.

Nun soll also mit dieser Motion eine flexiblere Ordnung der Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone geschaffen werden. Ich glaube, diese Absicht – so begründet sie in Einzelfällen sein mag – schafft auch Nachteile. Sie gefährdet die Vorteile, die ich vorhin erwähnt habe, weil über kurz oder lang die saubere Trennung zwischen Baugebiet einerseits und Nichtbaugebiet andererseits unterlaufen wird. Das – meine ich – muss wohlüberlegt sein.

Die Verwirklichung der Motion führt auch bestimmt zu einer grösseren Nachfrage und damit zu einem erhöhten Druck auf die Preise für Kulturland. Ich sehe darin eigentlich fast einen Widerspruch zu der von Herrn Zimmerli sehr überzeugend begründeten Haltung beim bäuerlichen Bodenrecht, das wir soeben beraten haben. Hier ist irgendwie eine gegenläufige Bewegung im Gange.

Niemand will natürlich eine Käseglocke über die Landwirtschaft stülpen und ein «Ballenberg» daraus machen. Davon ist keine Rede, wenn man heute die Landwirtschaft betrachtet. Aber es kann doch auch nicht Sinn und Zweck sein – und das ist meine Befürchtung –, dass es hier zu einem «Jekami» von ganz verschiedenen Nutzungsinteressen kommt.

Ich räume die Probleme ein, die es gibt, aber sie sind mit gesundem Menschenverstand in massvollen Schritten zu lösen. Der Bundesrat hat über die Verordnung jetzt eine Anpassung vorgenommen. Mit Artikel 23 und 24 der neuen Raumplanungsverordnung hat er ja den Versuch gemacht, diesen Problemen Herr zu werden. Ich glaube, er hatte dazu auch das gute Recht, Herr Kollege Jagmetti. Natürlich können wir jetzt fordern, über diese Dinge müsse politisch hier im Rate entschieden werden. Aber das müssen wir uns halt allemal bei der Gesetzgebung selber überlegen. Wenn wir derart allgemein gehaltene Gesetze machen – Sie haben selber gesagt, das Raumplanungsgesetz sei ein sehr allgemein gehaltenes Gesetz –, wenn wir weitmaschige Rahmengesetze machen und dem Bundesrat da und dort die entsprechenden Kompetenzen erteilen, dann können wir uns nachher nicht beklagen, wenn er von diesen Kompetenzen auch Gebrauch macht.

Ich verstehe nicht, weshalb die Kantone diese sinnvollen Möglichkeiten, die hier geschaffen worden sind, nicht nutzen, warum man also jetzt nicht erst einmal die neue Praxis erprobt, bevor man schon wieder einen Schritt weitergeht und noch mehr fordert.

Ich bin einverstanden damit, dass über ein Postulat der Auftrag erteilt wird, hier nach Anpassungen, nach Erleichterungen zu suchen und diese in begründeten Fällen auch einzu-



führen. Aber ich bin dagegen, dass wir mit einer verbindlichen Motion einen Eingriff in ein System machen – einen Eingriff, der wahrscheinlich beträchtliche Nachteile hätte und schlimmstenfalls sogar die verfassungsrechtlichen Aufträge an die Raumplanung gefährden könnte.

**Rhyner:** Ich werde für die Motion Zimmerli stimmen. Ich bin seit 21 Jahren Baudirektor in einem Bergkanton und war von der ersten Stunde an mit dem Vollzug dieses Gesetzes befasst. In der Beratungsphase habe ich oft auf die unterschiedlichen Strukturen unseres Landes hingewiesen und gesagt, dass es, gerade dieser unterschiedlichen Strukturen wegen, kaum möglich sei, ein allgemeinverbindliches Raumplanungsgesetz zu schaffen. Ich brauche nur zu erwähnen: Siedlungen im Flachland, geschlossene Dörfer, gut erfassbar im Zonenbereich, verglichen mit Streusiedlungen im Jura oder im Hügelland des Appenzellerlandes oder in den inneren Alpentälern. Ich erinnere mich noch an die Zusicherung des damaligen zuständigen Bundesrates – sie kann in den Materialien nachgelesen werden –, dass diesen Unterschieden wohl Rechnung getragen werden könne. Ich habe das Zitat noch in den Ohren: «Wir haben eine wunderbare Schweiz, wunderbare, unterschiedliche Strukturen, wir haben ein gutes Gesetz geschaffen, und jetzt müssen wir nur noch die Administrationen haben, die das entsprechend anwenden.» Und das ist nun nicht gelungen! Beispiele sind erwähnt worden.

Ich erwähne nur noch eine Einzelheit: Ein Sägewerk, einige hundert Jahre alt, früher selbstverständlich energiebedingt am Wasser gebaut, liegt in einem Tobel, abseits, in idyllischer Lage. Dieses Werk wird heute selbstverständlich, selbst in einem abgelegenen Tal, mit Strom betrieben; es kann nicht erweitert werden, weil es sich nicht in der Zone befindet, und nur dieses einzelnen Gewerbebetriebes wegen kann die Zone doch nicht entsprechend erweitert werden. Niemand ist flexibel und tolerant genug, um eine Baubewilligung zu erteilen, weil die Rechtsprechung – darauf komme ich gleich zu sprechen – es anders praktiziert oder eingeleitet hat, als es seinerzeit der Wille des Gesetzgebers war.

Ein weiterer Punkt: Als Regierungsrat eines Kantons mit den erwähnten Besiedlungsstrukturen – Streusiedlungen bis in alle Höhen – habe ich dieses Malaise kommen sehen. «Unsere Eidgenossenschaft» hat seinerzeit gesagt, die Landwirtschaft müsse jetzt rationalisieren, aufstocken, zusammenlegen; Strassen und Siedlungen sollten eher im Talbereich gebaut werden. Viele kleine Gebäude wurden frei. Sie waren für die landwirtschaftlichen Betriebe nicht mehr notwendig. Eine damalige Umnutzung ist gemäss heutiger Praxis nicht mehr möglich, wobei bundesrätliche Besuche in meinem Dorf diese Bauten damals, während der Praxisphase des Raumplanungsgesetzes, noch sanktioniert haben – Bauten, die später dann untersagt wurden. Die Rechtsprechung war eben anders.

Was passiert heute, meine Damen und Herren? Diese Gebäude verfallen. Die Bauern sind nicht in der Lage, diese Gebäude weiterhin zu unterhalten. Das Interesse daran ist auch gering – ich hätte auch kein Interesse, wenn ein Gebäude nicht mehr genutzt werden kann.

All das kann aber nicht zentral geregelt werden. Und da komme ich zum grossen Problem: Es wurde gegenteilig praktiziert. Der Bund hat den Kantonen viel zuviel dreingeredet. Er hat im Raumplanungsgesetz entgegen dem legifizierte, was er in der Beratungsphase und nach der ersten Ablehnung in der zweiten «Auflage» deutlich in Aussicht gestellt hat: dass die Kompetenz in diesen Belangen bei den Kantonen liege.

Sie, Herr Bundesrat, haben uns gefragt, warum davon kein Gebrauch gemacht werde. Das kann ich als Praktiker Ihnen sehr wohl sagen: Diese Rechtsverworrenheit steckt allen in den Gliedern, hüben wie drüben. Jetzt muss irgend jemand die neue Marschrichtung bestimmen. Daher ersuche ich den Rat, einen Auftrag zu erteilen und der Motion zuzustimmen.

**Uhlmann:** Damit nach dem Votum meines verehrten Kollegen Onken nicht die Auffassung besteht, im Thurgau herrsche mit Bezug auf die Anwendung des Raumplanungsgesetzes die heile Welt, füge ich zwei, drei Bemerkungen bei.

Die Aenderung des Raumplanungsgesetzes im Sinne der Motion Zimmerli ist dringend nötig. Der Vorstoss darf nicht als Postulat überwiesen und aufgeschoben werden. Die Aenderung ist in erster Linie unumgänglich, weil der Vollzug – das wurde bereits gesagt – in vielen Kantonen keinen oder wenig gesunden Menschenverstand erkennen lässt. Dass selbst das oberste Gericht das Raumplanungsgesetz beziehungsweise Artikel 24 unverhältnismässig eng auslegt, macht die Sache nicht besser.

Es wurden verschiedene Beispiele dargelegt. Ich möchte Ihnen anhand eines Beispiels sagen, wie gross die Willkür von gewissen Beamten im Bereich des Raumplanungsgesetzes sein kann. Ich habe verschiedentlich Güterzusammenlegungen präsiert, in einem Vorentscheid über zwei Aussiedlungen mit dem Raumplanungsamt unseres Kantones verhandelt. Da musste ich von einem Beamten des Raumplanungsamtes hören: «Ja, wir sind dazu da, sämtliche landwirtschaftliche Aussiedlungen zu verhindern.»

Ich weiss, das gehört nicht in diese Motion, aber ich will Ihnen mit diesem Beispiel nur schildern, wie das Gesetz eben zum Teil ausgelegt wird.

Wir haben dafür zu sorgen, dass in dieser wichtigen Frage rasch eine Korrektur vorgenommen wird, und darum bitte ich Sie, der Motion zuzustimmen.

**Bundesrat Koller:** Es wurde angetönt, der Bundesrat habe die Revision des Raumplanungsgesetzes zu rasch aufgegeben. Ich darf daran erinnern, wie das Vernehmlassungsergebnis war: Ein einziger Kanton war für die Revision des Raumplanungsgesetzes, alle anderen waren dagegen. Wie Sie wissen, kann der Bundesrat auf dem Gebiet der Raumplanung nur Grundsätze aufstellen; die Kantone sind beim Vollzug unsere wichtigsten Partner. Dazu kam, dass von jener Seite, die eine Revision befürwortet hat, auch keinerlei Konsens in Sicht war. Die eine Stossrichtung ging eindeutig dahin, die Revision müsse zum Ziel haben, viel mehr Bauland anzubieten. Die andere Stossrichtung war genau gegenteilig. Angesichts dieser Ausgangslage war es wirklich angemessen, auf diese Revision zu verzichten.

Entscheidend war folgendes: Mehrere Kantone hatten geltend gemacht, sie würden, falls jetzt eine Revision käme, beim Vollzug des bestehenden Raumplanungsgesetzes gehindert. In diesem Zusammenhang mache ich darauf aufmerksam, dass das Raumplanungsgesetz aus dem Jahr 1980 stammt; heute ist in einigen wenigen Kantonen noch nicht einmal der Richtplan genehmigt. Das sind die Fakten.

Wie kontrovers alles ist, zeigt das Votum von Herrn Ständerat Rhyner. Er argumentierte, die Beamten von Bern redeten zuviel in die Raumplanung drein. Sie werden jedoch noch viel mehr kritisiert, weil sie dieses Raumplanungsgesetz nicht einheitlich vollziehen würden. Das ist der Hauptvorwurf, der immer wieder an meine Beamten im Raumplanungsamt gerichtet wird. Sie sehen, in welchem ungeheuren Interessenkonflikt wir stehen. Vor allem weil wir den nicht vollendeten Vollzug des bestehenden Gesetzes nicht durch eine Revision und die damit verbundene Unsicherheit gefährden wollten, haben wir angesichts dieser schlechten Ausgangslage von einer Revision des Gesetzes abgesehen.

Niemand kann dem Bundesrat einen Vorwurf daraus machen, dass er seine Möglichkeiten im Rahmen der Verordnung ausgenutzt hat. Das ist unsere Aufgabe. Wir haben uns diesbezüglich juristisch abgesichert.

Ich habe etwas Mühe mit dem Vorwurf von Herrn Ständerat Zimmerli. Die Verordnungsgesetzgebung ist eine Aufgabe des Bundesrates. Weil es sehr viele offene Normen gibt, ist es unsere Aufgabe, die Gestaltungsmöglichkeiten, die uns das Gesetz einräumt, zu nutzen. Wir haben die entsprechenden Verordnungen auch absichern lassen, und zwar nicht nur durch das Bundesamt für Justiz, sondern wir haben für diese Raumplanungsverordnung aus dem Jahre 1989 bewusst durch einen aussenstehenden Bundesrichter ein Gutachten darüber erstellen lassen, ob sich diese Verordnung im Rahmen des Gesetzes bewege. Diesbezüglich kann man dem Bundesrat wirklich keine Vorwürfe machen.

Im übrigen schliesst der Bundesrat in bezug auf die Zukunft ei-

nen legislatorischen Handlungsbedarf nicht aus. Aber wir haben etwas Mühe zu verstehen, dass man jetzt die Möglichkeiten, die wir mit der Raumplanungsverordnung geschaffen haben – gerade zu diesem Thema, das Sie verschiedentlich angesprochen haben: Erhaltung bestehender Bausubstanz –, nicht nutzt und statt dessen, bevor man diese Möglichkeiten nutzt, von uns bereits wieder eine neue Gesetzgebung verlangt. Das macht uns etwas Mühe.

Wenn die Arbeiten der interdepartementalen Arbeitsgruppe in bezug auf die Frage der bodenabhängigen Produktion einen Handlungsbedarf ergeben, werden wir selbstverständlich handeln. Wir möchten aber die Kantone auffordern, diese Möglichkeiten hier zu nutzen, sonst wird unsere Gesetzgebung zum Leerlauf.

Soweit ich orientiert bin, werden die neu geschaffenen Möglichkeiten in den Kantonen jetzt analysiert. Einen konkreten Vorschlag hat einzig der Kanton Zürich gemacht, und der ist offenbar im Kantonsparlament bereits wieder gestorben. Auch das macht offensichtlich, wie kontrovers dieses Gebiet der Raumplanung ist.

Nur aus letzterem Grunde – weil wir zunächst die bestehenden Möglichkeiten nutzen möchten – empfehlen wir Ihnen das Postulat und nicht die Motion, weil wir sonst sofort wieder eine Expertenkommission einsetzen müssten. Wir würden es vorziehen, wenn wir zuerst diese Möglichkeiten nutzen und die Abklärungen der Kommission abwarten könnten. Wir könnten dann frei entscheiden, ob eine Gesetzesrevision das wirklich adäquate Mittel ist.

**Präsident:** Der Motionär hält an seiner Motion fest.

*Abstimmung – Vote*

Für Ueberweisung der Motion  
Dagegen

26 Stimmen  
5 Stimmen

90.904

## Interpellation Bühler

### Herabsetzung des Ausbildungsalters für Zivilschutzpflichtige

### Abaissement de l'âge de formation à la protection civile

*Wortlaut der Interpellation vom 28. November 1990*

Der Bundesrat hat entschieden, dass ab 1. Januar 1991 die Mehrheit der Armee im Landsturmalter keinen Militärdienst mehr zu leisten hat. Diese Massnahme ist ein Vorentscheid eines Teilbereiches des neuen Leitbildes «Armee 95».

Analoges ist auch im Bereiche des Zivilschutzes notwendig. Weshalb hat der Bundesrat nicht auch beim Zivilschutz einen entsprechenden Entscheid gefällt?

Sollte zwischen Armee- und Zivilschutzreform nicht ein koordiniertes Vorgehen Platz greifen?

Auf welchen Zeitpunkt und in welchem Rhythmus wird das Ausbildungsalter des Zivildienstpflichtigen herabgesetzt?

Ich erwarte vom Bundesrat, um der Unsicherheit in Zivilschutzkreisen entgegenzuwirken, eine eingehende und vor allem rasche Orientierung der Bevölkerung, insbesondere der Zivilschutzpflichtigen.

*Texte de l'interpellation du 28 novembre 1990*

Le Conseil fédéral a décidé que la majorité des hommes incorporés dans la classe d'âge dite de Landsturm ne seraient plus astreints au service militaire à partir du 1er janvier 1991. C'est là une mesure transitoire prise dans un domaine particulier en attendant l'entrée en vigueur du plan directeur «Armée 95».

Une telle disposition est également nécessaire pour la protection civile.

Pourquoi le Conseil fédéral n'a-t-il pas pris une décision correspondante pour la protection civile?

Ne devrait-il pas y avoir coordination entre les réformes de l'armée et celles de la protection civile?

Quand et à quel rythme l'âge limite de l'astreinte à la formation pour la protection civile sera-t-il abaissé?

J'attends du Conseil fédéral qu'il fasse preuve de diligence et de précision pour informer la population, notamment les citoyens astreints à la protection civile, afin de répondre à l'inquiétude des milieux concernés.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Keine – Aucun

**Bühler:** Auf den 1. Januar 1995 sollen einerseits das neue Leitbild «Armee 95» wie andererseits das Leitbild «Zivilschutz 95» in Kraft gesetzt werden. In vielen Bereichen verlangen die vorgesehenen einschneidenden Revisionen ein koordiniertes Vorgehen, so unter anderem bei der Herabsetzung des Dienstpflichtalters und bei dessen Realisierung in Uebergangsregelungen.

Als im November 1990 bekannt wurde, dass ab 1. Januar 1991 die Mehrheit der Armee im Landsturmalter keinen Militärdienst mehr zu leisten habe, hat man in Zivilschutzkreisen erwartet, dass gleichzeitig eine Uebergangsregelung für den Zivilschutz getroffen und bekanntgegeben würde. Militär und Zivilschutz verlangen in diesem Bereich einen Gleichschritt, aber auch die Bedeutung des Zivilschutzes innerhalb der Gesamtverteidigung ruft nach einer analogen Behandlung.

Der Zivilschutz wird immer wieder als etwas Zweitrangiges hinten an gestellt. Der Golfkrieg hat aber mit aller Deutlichkeit bestätigt, dass auch – oder insbesondere – bei modernster Kriegführung dem Schutz der zivilen Bevölkerung besondere Beachtung geschenkt werden muss. Auf den Schutzraum wie auf die entsprechende Schutzorganisation kann niemals verzichtet werden.

Meine Interpellation ist zum Teil heute überholt, weil mit etwelcher Verspätung am 10. Dezember 1990 der Bundesrat handelte und entsprechend orientierte. Es bleibt noch die Frage offen, weshalb nicht ein koordiniertes Vorgehen gewählt wurde. Ich hoffe, dass im Hinblick auf die Leitbilder 95 die Zusammenarbeit Armee/Zivilschutz besser klappt.

Zum Schluss meiner Ausführungen noch eine Bitte an Sie, Herr Bundesrat: Die Bevölkerung wie auch die Zivilschutzpflichtigen erwarten vom Bundesrat und/oder vom Departement in angespannten Situationen – wie der Golfkrieg auch für die Schweiz eine war – vermehrte Informationen über Schutzmöglichkeiten, über das Wie, das Wo und das Wann.

**Bundesrat Koller:** Die Koordination zwischen Armee und Zivilschutz im Rahmen der Leitbilder «Armee 95» und «Zivilschutz 95» ist ein permanentes Anliegen; wir haben auch alle institutionellen Vorkehrungen dafür geschaffen.

Der Entscheid des Verzichts auf die Ausbildung von Schutzdienstpflichtigen, deren Schutzdienstpflicht 1994 beendet sein wird, erfolgte sofort nach demjenigen betreffend die Landsturmalters der Armee, wobei Sie wissen, dass dieser Entscheid etwas unvermittelt gefällt worden ist.

Es liegt diesbezüglich natürlich auch in der Natur der Sache, dass die Zivilschutzdienstpflichtigen, weil sie an die Wehrschutzpflicht anknüpfen müssen, von den Entscheiden der Armee abhängig sind. Denn es wäre zweifellos verfehlt, wenn zwischen Beendigung der Wehrpflicht und Beginn der Schutzdienstpflicht einige Jahre liegen würden, während derer jemand weder wehrpflichtig noch schutzdienstpflichtig ist.

Die Kantone wurden denn auch am 7. Dezember 1990 über die Neuordnung ins Bild gesetzt, wonach die Gemeinden ab 1991 auf die Einberufung der Mannschaftsjahrgänge 1931 bis 1934 zu Ausbildungsdiensten verzichten können. Ab 1992 ist der Verzicht auf die Ausbildung von Mannschaftsjahrgängen gesamtschweizerisch wie folgt angeordnet: 1992 für die Jahrgänge 1932 bis 1938, 1993 für die Jahrgänge 1933 bis 1942 und 1994 für die Jahrgänge 1934 bis 1943.

Um in dieser Uebergangszeit die Einsatzbereitschaft des Zivilschutzes sicherzustellen, sind die Kader von dieser Regelung ausgenommen. Die Verantwortlichen der Gemeinden erhiel-



## **Motion Zimmerli Revision des Raumplanungsgesetzes**

### **Motion Zimmerli Loi sur l'aménagement du territoire. Révision**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.780
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.03.1991 - 08:00
Date	
Data	
Seite	156-163
Page	
Pagina	
Ref. No	20 019 873