



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2022 • Sechste Sitzung • 06.12.22 • 08h15 • 21.4334
Conseil des Etats • Session d'hiver 2022 • Sixième séance • 06.12.22 • 08h15 • 21.4334



21.4334

Motion UREK-N.

**Verjährung der Pflicht
zur Wiederherstellung
des rechtmässigen Zustands
ausserhalb der Bauzonen**

Motion CEATE-N.

**Prescription de l'obligation
de rétablir la situation
conforme au droit
hors de la zone à bâtir**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.03.22

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 06.12.22

Antrag der Mehrheit

Annahme der Motion

Antrag der Minderheit

(Mazzone, Baume-Schneider, Thorens Goumaz, Zanetti Roberto)

Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité

Adopter la motion

Proposition de la minorité

(Mazzone, Baume-Schneider, Thorens Goumaz, Zanetti Roberto)

Rejeter la motion

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Bischof Pirmin (M-E, SO), für die Kommission: Hier bekommen Sie wieder einmal die Gelegenheit abzustimmen. Es geht um eine Motion der Schwesterkommission unserer UREK, die vom Bundesrat verlangt, das Raumplanungsgesetz dahin gehend zu ändern, dass bei widerrechtlich erstellten Bauten ausserhalb der Bauzone die Pflicht zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes nach dreissig Jahren verwirkt.

Der Nationalrat hat diese Motion am 17. März 2022 mit 92 zu 84 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen. Der Bundesrat beantragt Ablehnung. Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen nun mit 6 zu 4 Stimmen, die Motion wie der Nationalrat anzunehmen. Es gibt eine Minderheit.

Worum geht es? Am 28. April 2021 urteilte das Bundesgericht im Falle eines Werkhofes in der Landwirtschaftszone in einer Luzerner Gemeinde, dass gewisse Bauten, die vor 1983 unrechtmässig erstellt worden waren – also 39 Jahre früher –, zurückgebaut werden müssen. Nach Auffassung der Motionäre führt dies dazu, dass innerhalb und ausserhalb der Bauzone unterschiedliches Recht gilt. In der Bauzone gilt zwar auch ein Beseitigungsgebot für unrechtmässig erstellte Bauten, aber dieses verjährt nach dreissig Jahren. Mit dem Bundesgerichtsentscheid von 2021 würde dies ausserhalb der Bauzone nicht gelten.

Der Bundesrat hat Ablehnung der Motion beantragt, im Wesentlichen mit folgender Begründung: Wenn die Motion umgesetzt würde, so würden Personen, die sich an Gesetze und behördliche Entscheide halten, faktisch



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2022 • Sechste Sitzung • 06.12.22 • 08h15 • 21.4334
Conseil des Etats • Session d'hiver 2022 • Sixième séance • 06.12.22 • 08h15 • 21.4334



schlechtergestellt als jene, die illegal bauen. Der Bundesrat führt zudem aus, dass es im Falle der Festlegung einer Verjährung, also z. B. einer Verjährung nach dreissig Jahren, genügend Verzögerungsmöglichkeiten gäbe, um die Verfahren so lange zu verzögern, dass man als unrechtmässig Bauender über die Verjährungsfrist hinauskommen könnte. Der Bundesrat sagt, solche Verfahren könnten problemlos Jahrzehnte dauern – ein Satz, der an sich ja schon bemerkenswert ist, wenn man die schweizerische Rechtskultur etwas kennt. Der Vorstoss klingt zwar langweilig, weil man vom Verjährungsrecht redet – bei Studenten der Rechtswissenschaft ist das Verjährungs- und Verwirkungsrecht regelmässig sehr unbeliebt, weil es relativ technisch und relativ langweilig ist. Aber die Bedeutung dieser Normen ist aussergewöhnlich. Der Bundesrat selber führt aus, dass in der Schweiz etwa 595 000 Gebäude – 595 000 Gebäude! – ausserhalb der Bauzone stehen. Natürlich ist nur ein Bruchteil davon illegal gebaut worden oder weist illegale Bauteile auf, aber es ist immer noch eine ganz erhebliche Gebäudezahl.

Ihre Kommission hat sich eingehend mit der Frage beschäftigt. Die Mehrheit der Kommission ist der klaren Überzeugung, dass auf der Ebene des Bundesrechts jetzt eine Regelung grundsätzlicher Natur zur Verjährungs- oder Verwirkungsfrist für unrechtmässig erstellte Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone geschaffen werden soll. Die Kommission stellt fest, dass heute von Kanton zu Kanton eine völlig unterschiedliche Rechtslage besteht. Wenn man die unterschiedlichen Verjährungs- und Verwirkungskonzepte in den Kantonen – d. h. die Wahl, ob Verjährung oder Verwirkung – und die Verjährungs- und Verwirkungsfristen in ihrer Unterschiedlichkeit ansieht, muss man von einem eigentlichen "Chrüsimsüsi" reden. Wir haben eine alles andere als klare Rechtslage. Der Zeitpunkt ist mit dem Urteil von 2021 jetzt wahrscheinlich der richtige, um hier eine klare Rechtsgrundlage zu schaffen.

Das Schweizer Recht kennt seit Jahrzehnten in ganz verschiedenen Bereichen der Rechtsordnung schweizerisch einheitliche Verjährungs- und Verwirkungsfristen. Denken Sie etwa an das Zivilrecht, denken Sie an das Strafrecht, aber auch an grosse Teile des Verwaltungsrechts. Es ist ja schwer einzusehen, weshalb im Strafrecht ein Mord nach dreissig Jahren verjähren soll, wogegen der Bau eines Gartenhäuschen ausserhalb der Bauzone nach dreissig Jahren nicht verjähren soll und die Beseitigungspflicht weiterbesteht. Man kann einwenden, dass Baurecht in der Schweiz kantonales Recht sei. Das ist richtig. Die Kantone haben unterschiedliche Baurechtsordnungen. Daran soll sich auch nichts ändern. Aber das Raumplanungsgesetz ist ein Bundesgesetz. Alle Kantone haben sich an das schweizerische Raumplanungsrecht zu halten. Es ist für die Kommissionsmehrheit nicht einsichtig, weshalb gerade in diesem Bereich keine

AB 2022 S 1182 / BO 2022 E 1182

einheitliche Bundesvorschrift besteht und die einheitlichen Bundesraumplanungsregeln in den Kantonen mit unterschiedlichen Verjährungs- und Verwirkungsregelungen unterschiedlich oder gar nicht umgesetzt werden. Die Kommissionsmehrheit spricht sich deshalb für eine klare Rechtsgrundlage aus, und zwar auf der Basis der Ihnen vorliegenden Motion.

Ich muss ergänzen, dass die Kommission gleichzeitig eine Standesinitiative des Kantons Wallis auf dem Tisch hatte. Sie ist nicht ganz gleichlautend. Es ist eine parallel laufende Standesinitiative. Die Kommissionsmehrheit hat sich entschieden, die Standesinitiative zu sistieren; die Motion hingegen soll jetzt in diesem Rat behandelt werden. Die Überlegung ist die: Die Motion kommt aus der Schwesterkommission. Wenn Sie also heute der Kommissionsmehrheit folgen und zustimmen, geht die Motion wieder zurück in die Schwesterkommission. Die Schwesterkommission hat im Moment auch die zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes auf dem Tisch. Sie wird dann zu entscheiden haben, ob die Umsetzung dieser Motion in die RPG-2-Revision integriert werden oder ob man zwei separate Züge fahren soll.

Grundsätzlich würde man das eigentlich in einer einheitlichen Vorlage machen. Allerdings möchte auch die Mehrheit Ihrer Kommission nicht, dass durch diese Frage die RPG-2-Revision verzögert wird. Deshalb möchten wir das ins Belieben der Schwesterkommission geben. Mit dem Sistieren der Standesinitiative Wallis könnte der Rat aber doch sozusagen einen Fuss in der Türe halten.

Es gibt eine Minderheit. Ihr Antrag wird sicher separat begründet werden.

Ich fasse noch einmal zusammen, dass die Mehrheit Ihrer Kommission beantragt, die Motion anzunehmen. Der Entscheid fiel mit 6 zu 4 Stimmen.

Mazzzone Lisa (G, GE): A l'issue d'un débat particulièrement agité, le Conseil national a accepté cette motion de justesse, par 92 voix contre 84. Au nom de la minorité de notre commission, je vous propose de suivre cette minorité importante du Conseil national en rejetant cette motion. Le débat semble, jusqu'à présent, moins émotionnel que dans la chambre soeur. On va voir.

Des arguments de deux ordres nous appellent à rejeter cette motion. Premièrement, une question formelle:



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2022 • Sechste Sitzung • 06.12.22 • 08h15 • 21.4334
Conseil des Etats • Session d'hiver 2022 • Sixième séance • 06.12.22 • 08h15 • 21.4334



nous sommes en train d'examiner une révision complète de la loi sur l'aménagement du territoire et il serait correct d'intervenir dans le cadre de ce débat-là pour proposer une modification de cet ordre. L'administration a informé notre commission qu'un rapport, avec des variantes, a été transmis à la commission dans le cadre des travaux de révision de cette loi et il serait donc juste d'intervenir ainsi.

On a entendu, en commission, que la voie de la motion serait plus rapide. Alors là, je peux vous détrouper tout de suite, la voie de la motion ne sera en tout cas pas plus rapide. Une motion, jusqu'à ce qu'elle soit mise en oeuvre par le Conseil fédéral, qu'il y ait une consultation, qu'il y ait un projet, prendra évidemment beaucoup plus de temps.

Voilà pour les arguments formels. Mais je pense qu'il y a des arguments de fond qui doivent être entendus. Ces arguments répondent à la question de savoir jusqu'à quand dure l'obligation de rétablir un état conforme au droit, donc jusqu'à quand les constructions illégales hors de la zone à bâtir doivent être supprimées ou les transformations doivent être rétablies, notamment lorsqu'il y a eu un changement d'affectation.

Le Tribunal fédéral a récemment tranché, vous l'avez entendu. Pour la zone à bâtir, il y a un délai de trente ans. En dehors de la zone à bâtir, il n'y a aujourd'hui, avec cette nouvelle jurisprudence, clairement pas de préemption. Une entreprise de construction – c'était le cas dans l'affaire qui a intéressé le Tribunal fédéral – qui a exploité un site d'entreposage et d'entretien en zone agricole a dû démolir les bâtiments qui n'étaient pas conformes au droit.

L'argumentation qui est amenée ici est une argumentation d'égalité de droit. Je pense qu'il est important de rappeler que pour qu'il y ait égalité de droit, il faut qu'il y ait des situations conformes. Là, on a des situations qui sont différentes. Cette question a été tranchée à juste titre par le Tribunal fédéral, qui a démontré de quelle manière ces situations se distinguaient. Hors de la zone à bâtir, seul le droit fédéral est applicable. On a donc une situation juridique qui est facile à établir. Ce n'est pas le cas en zone à bâtir, où les circonstances de fait et de droit sont beaucoup plus difficiles à établir. C'est la première raison.

La deuxième est, je pense, beaucoup plus importante concernant l'objectif que l'on cherche à atteindre hors de la zone à bâtir. Je me permets de citer le communiqué de presse du Tribunal fédéral sur l'arrêt impliqué: "la sécurité juridique et l'égalité de traitement se trouvent renforcées s'il est clair qu'une utilisation contraire au droit ne sera pas tolérée, quand bien même celle-ci n'aurait pendant longtemps pas été découverte, voire contestée." Plus loin, il est indiqué dans ce communiqué: "une utilisation illégale, qui contrevient au principe fondamental en matière d'aménagement du territoire de la séparation des zones à bâtir des zones non constructibles, ne doit pas se poursuivre indéfiniment sur la base du simple écoulement du temps." Ou, comme le dit Espace Suisse, l'espacement du temps n'apporte pas de guérison, ne rétablit pas la situation, n'apporte pas de solution à une installation ou à une construction hors de la zone à bâtir.

Au contraire, pour appliquer et respecter la séparation stricte entre la zone à bâtir et la zone non constructible, il est important de pouvoir garantir le rétablissement de la situation en ce qui concerne ces bâtiments, constructions illégales, y compris après 30 ans.

Pour rappel, l'objectif est de faire respecter l'article 75 de notre Constitution qui veut que l'aménagement du territoire serve à une utilisation judicieuse et mesurée du sol et à une occupation rationnelle du territoire. C'est une disposition qui va aussi dans le sens d'une préservation des zones agricoles à des prix mesurés. C'était aussi le sens de cette décision du Tribunal fédéral, puisqu'elle concernait une utilisation par une entreprise du sol en zone agricole.

Il y a une différence supplémentaire entre la zone à bâtir et la zone non constructible, c'est qu'une construction illégale hors de la zone à bâtir – ou encore davantage: une transformation illégale ou un changement d'affectation, par exemple un bâtiment agricole transformé en logement de vacances – peut passer longtemps inaperçue en dehors de la zone à bâtir, ce qui n'est évidemment pas le cas dans un périmètre construit. Ainsi, il est rare que des plaintes de voisins soient déposées, car il n'y a le plus souvent pas de voisin direct.

Précisons qu'il n'est pas toujours évident de distinguer quel bâtiment est légal ou illégal. En particulier, s'il s'agit d'une transformation, savoir si elle a été autorisée ou non est évidemment compliqué. En cas de transformation de l'intérieur du bâtiment, l'illégalité ne se révèle souvent que lors d'une nouvelle demande d'autorisation. Les autorités cantonales n'ont en général pas les ressources pour scanner l'intégralité du parc de bâtiments. S'il y a un soupçon, elles sont évidemment tenues d'intervenir, mais il faut au préalable avoir un soupçon.

On a entendu Mme la conseillère fédérale Sommaruga expliquer à quelle pression les autorités communales sont soumises lorsqu'il s'agit de bâtiments hors des zones à bâtir. Il faut le dire ici et il faut le souligner, on ne leur rend pas service en créant un délai de préemption, puisqu'il leur sera encore plus difficile d'intervenir, parce que la pression sera encore plus grande et plus forte si on sait qu'après 30 ans l'affaire est réglée et que les bâtiments illégaux ou les transformations illégales pourront demeurer en l'état, même si la séparation stricte entre zone à bâtir et zone non constructible est violée ou entravée, donc même si, à long terme, la



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2022 • Sechste Sitzung • 06.12.22 • 08h15 • 21.4334
Conseil des Etats • Session d'hiver 2022 • Sixième séance • 06.12.22 • 08h15 • 21.4334



volonté de protéger, de préserver notre territoire, comme le prescrit la Constitution, est remise en cause. J'aimerais finir par une remarque quant à la comparaison avec la justice pénale, puisqu'il a été notamment fait référence à la prescription dans les cas de meurtre.

Il y a une différence fondamentale avec la justice pénale. Elle vise à assurer la paix, la cohésion sociale et le respect des normes qui doivent valoir pour l'ensemble de la société. Elle répond à une autre logique, par conséquent les délais de prescription répondent à une autre logique.

AB 2022 S 1183 / BO 2022 E 1183

Ici, comme l'a dit très justement le Tribunal fédéral, il s'agit de mettre en oeuvre la séparation stricte entre la zone à bâtir et la zone non constructible. On ne renforce pas ce principe en introduisant un délai de péremption; au contraire, on verra apparaître une tendance à avoir toujours plus de bâtiments transformés au-delà du délai de péremption, bâtiments qui ne sont pas conformes au droit, qui sont illégaux et qui demeureront sur notre territoire avec un effet évident sur la préservation de notre sol et également de notre sol agricole.

C'est pour ces raisons que je vous invite à rejeter cette motion.

Rieder Beat (M-E, VS): Es geht hier um eine grundsätzliche Frage, und da erlaube ich mir, Ihnen zwei, drei Bemerkungen zu dieser Motion mitzugeben. Ich bitte Sie vorgängig, die Mehrheit der Kommission zu unterstützen, und möchte eingangs etwas auf das entgegnen, was Frau Kollegin Mazzone hier gesagt hat. Die Logik der Verjährung sei unterschiedlich, ob man das Ganze strafrechtlich oder öffentlich-rechtlich anschau – das ist natürlich falsch. Die Logik der Verjährung ist immer die gleiche. Es geht um Rechtssicherheit und Rechtsfrieden. Man möchte, dass nach einem gewissen Zeitraum Rechtssicherheit besteht und kein Unfriede verursacht wird. Die gesamte Ideenwelt der Verjährung gilt übrigens im öffentlichen Recht wie im Privatrecht wie im Strafrecht. Nur kennt man die Verjährungsproblematik nicht sehr gut, und daher erlaube ich mir, zwei, drei Punkte zu erwähnen.

Der Grundsatz der Verjährung im öffentlichen Recht, bei öffentlichen Ansprüchen und Schuldverpflichtungen, ist kraft ungeschriebenen Rechts ein allgemein anerkannter und grundlegender Rechtsgrundsatz. Das Bundesgericht hat ihn im Grundsatzentscheid 78 I 89 im Jahr 1952 festgelegt. Die Argumente der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens sprechen dafür, dass zurückliegende Verhältnisse einmal abgeschlossen sein müssen; darum geht es hier. Überall im öffentlichen Recht, sogar beim stärksten Anspruch des Staates, nämlich beim Steuereintreiben, haben wir eine Verjährung, und auch im Bau- und Raumplanungsrecht haben wir eine Verjährungsfrist gehabt, eine ungeschriebene Verjährungsfrist aufgrund konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung.

1981 hat sich das Prinzip in einem Entscheid wiederholt: Nach dreissig Jahren gilt die Sache als verjährt, unabhängig davon, wie grob der Bauverstoss gewesen ist.

Von der Minderheit wird der Eindruck erweckt, dass es für Bauten ausserhalb der Bauzone keine bundesgerichtliche Praxis gegeben habe. Doch die hat es sehr wohl gegeben. Ich zitiere aus einem Urteil vom 17. April 2020 (1C_99/2019), das war zwei Jahre vor dem Entscheid, den wir heute diskutieren: "Bauten ausserhalb der Bauzone tangieren Bundesinteressen, weshalb es gerechtfertigt ist, die bundesgerichtliche Verjährungsfrist von dreissig Jahren anzuwenden." Das heisst, bis vor Kurzem war der Fall klar: Dreissig Jahre ist die absolute Verjährungsfrist, innerhalb und ausserhalb der Bauzone. Wieso dreissig Jahre? Man geht davon aus, dass der Staat innerhalb von dreissig Jahren in der Lage ist, Rechtsbrüche zu sanktionieren und die Bauten abbrechen zu lassen. Es ist wahrscheinlich jedem vernünftigen Menschen klar, dass ein Staat versagt hat, wenn er nach dreissig Jahren trotz allem den Rückbau verlangt.

Ich bitte Sie, nicht nur die Medienmitteilung des Bundesgerichtes zu lesen, sondern auch das Urteil selbst. Ich habe es dreimal lesen müssen. Ein Luzerner Eigentümer ist gezwungen, seine seit fünfzig Jahren bestehende Baute abzureißen. Das ist die Konsequenz dieses Bundesgerichtsurteils, nicht mehr und nicht weniger. Es ist ein Einzelfallentscheid. Hier hat das Bundesgericht offensichtlich über den Zaun gefressen. Es hat den Grundsatz der Trennung von Bauzone und Nichtbauzone höher gewichtet als Rechtssicherheit, Rechtsfrieden, Eigentumsfreiheit und Bestandesgarantie. Darum geht es, darüber müssen wir diskutieren.

Das Bundesgericht hat diesen Aspekt der Raumplanung doktrinär-apodiktisch höher gewichtet als den Rechtsfrieden und die Rechtssicherheit für den Eigentümer. Es hat diese Prinzipien des öffentlichen Rechts nach jahrzehntelanger Praxis bedenklicherweise ausser Kraft gesetzt. Diese Prinzipien finden Sie in jedem Lehrbuch, jeder Student lernt sie.

Die Verjährung gilt im gesamten öffentlichen Recht. Es gibt keinen Teil des öffentlichen Rechts, in welchem die Verjährung nicht gilt. Da ist es schon am Gesetzgeber, hier für Klarheit zu sorgen, wie es der Kommissionssprecher gesagt hat. Denn die Konsequenzen sind enorm. Es gibt 600 000 Bauten ausserhalb der Bauzone,



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2022 • Sechste Sitzung • 06.12.22 • 08h15 • 21.4334
Conseil des Etats • Session d'hiver 2022 • Sixième séance • 06.12.22 • 08h15 • 21.4334



die Hälfte davon befindet sich in fünf Kantonen. Darum reagieren diese Kantone – Tessin, Graubünden, Bern, Wallis und St. Gallen – auch ziemlich heftig. Ohne die Gewähr einer Verjährung ausserhalb der Bauzone ergeben sich gewisse Konsequenzen, die berücksichtigt werden müssen:

1. Der gutgläubige Erwerber kann nicht geschützt werden. Das heisst, er kann in der Schweiz eine fünfzigjährige Baute ausserhalb der Bauzone kaufen und hat keine Garantie, dass sie rechtmässig erstellt wurde und nicht plötzlich aufgrund von Verordnungen und Verfügungen des Staates wieder abgebrochen wird.
2. Dokumentationen von Bauten ausserhalb der Bauzonen müssen aufbewahrt werden, und zwar über Jahrzehnte. Sonst kann später bei entsprechender Denunziation durch einen Mitbürger, einen Nachbarn nicht nachgewiesen werden, dass alles rechtmässig erfolgt ist – vor 1972.

Man muss sich auch darüber im Klaren sein, dass man einen Eigentumstitel, den man besitzt, nicht mit gutem Gewissen an einen neuen Erwerber weitergeben kann, falls man nicht lückenlos dokumentieren kann, dass man jeden Umbau, jede Änderung dieses Gebäudes mit einer einwandfreien Baubewilligung erreicht hat. Das hat natürlich dann schon Konsequenzen. Man muss sich darüber im Klaren sein, dass der Staat eigentlich nicht der Feind des Bürgers sein sollte. Der Staat sollte den Bürger in seinen wirtschaftlichen Interessen unterstützen. Jetzt gehen Sie einmal zu diesem Luzerner Eigentümer und fragen Sie ihn, wie er den Staat im Kanton Luzern erlebt.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Chiesa Marco (V, TI): La mozione 21.4334, "Prescrizione dell'obbligo di ripristinare la situazione conforme alla legge fuori dalla zona edificabile", prende le mosse, come abbiamo sentito a più riprese, dalla decisione dell'Alta Corte di Losanna, resa pubblica il 28 aprile 2021.

Concretamente essa ha eliminato il termine di prescrizione dell'obbligo di agire per quanto riguarda gli edifici costruiti illegalmente al di fuori delle zone edificabili. Una prescrizione che tuttavia vale ancora oggi all'interno delle zone dove l'edificazione è autorizzata.

Io ho rispetto della legalità, è evidente. È un principio indiscutibile e indiscusso in Svizzera. In questo caso non si tratta però di autorizzare un'edificazione selvaggia in zone dove essa è vietata o fortemente limitata, bensì di trattare la questione con una sana e lungimirante ragionevolezza. Ritengo sia sostenibile chiedere che non vi sia una disparità di trattamento tra chi ha costruito immobili all'interno delle zone edificabili e chi invece all'esterno di esse. Come è altrettanto ragionevole evitare ai cantoni e comuni il dovere di controllare più di 600 000 edificazioni in tutta la Svizzera.

Se i cantoni e i comuni non sono stati in grado di opporsi a una costruzione legale al di fuori delle zone edificabili entro un termine di trent'anni, allora le autorità non hanno semplicemente adempiuto al loro compito. Il mantenimento della prescrizione non dà ovviamente un diritto continuativo all'edificazione illegale. Se ad esempio un edificio abusivo centenario viene colpito da un incendio, esso semplicemente non potrà essere ricostruito, nonostante la prescrizione.

Degno di nota è il fatto che il principio di prescrizione è presente in altre leggi, nel Codice delle obbligazioni, nel Codice civile, nella legge federale sulla esecuzione e sul fallimento, per fare altri esempi rispetto a quelli già citati in questa sala.

Come detto, la decisione del Tribunale federale, qualora non apportassimo un correttivo di legge, comporterà un enorme onere amministrativo per molti comuni. Secondo le stime del Dipartimento del territorio del Ticino, solo nel mio cantone ci sono circa 2000 rustici sotto la lente. Per molti miei

AB 2022 S 1184 / BO 2022 E 1184

concittadini e concittadine i rustici evocano ricordi di una vita, il calore della famiglia e l'attaccamento al territorio e le proprie radici. Sulla base di questa nuova decisione del Tribunale federale, le autorità possono ora ordinare la demolizione di edifici e strutture costruiti al di fuori delle zone edificabili, indipendentemente dalla loro data di costruzione. Aldilà dunque del lato più emozionale, che tuttavia, non ve lo nasconde, gioca un ruolo fondamentale nella mia valutazione, più oggettivamente ciò comporterà un alto rischio di arbitrietà, in quanto sarà estremamente difficile provvedere ad un censimento e ad un'applicazione corretta.

In conclusione, richiedere la demolizione e dunque il ripristino dello stato precedente del rustico dopo più di trent'anni non è proporzionato e porterebbe a conflitti nell'attuazione nei comuni. D'altro canto noi stiamo accettando un allentamento della legge sulla pianificazione del territorio, favorendo la proliferazione di edifici illegali in futuro. Il compito di monitorare e fare rispettare la legge spetta alle autorità locali e rimane giustamente incontestata.

Vi invito pertanto a sostenere la mozione.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2022 • Sechste Sitzung • 06.12.22 • 08h15 • 21.4334
Conseil des Etats • Session d'hiver 2022 • Sixième séance • 06.12.22 • 08h15 • 21.4334



Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Gegen das illegale Bauen vorzugehen, ist für die zuständigen Baubehörden nicht nur eine schwierige, sondern auch eine anspruchsvolle und vor allem eine sehr undankbare Aufgabe. Ich habe jetzt denjenigen, die diese Motion verteidigen, zugehört. Man hat das Gefühl, dass jemand, der von der Baubehörde irgendwie belästigt wird, weil er illegal gebaut hat, geschützt werden müsse. Wer illegal baut, hat rechtswidrig gebaut, hat sich nicht an die Regeln gehalten. Eigentlich müssten Sie sich an all diejenigen wenden, die sich an die Regeln halten, die eben legal bauen und auch den damit verbundenen Aufwand auf sich nehmen. Dann ist halt manchmal etwas nicht möglich, und dann hält man sich daran.

Hier geht es darum, wie man damit umgeht, dass jemand illegal gebaut hat, sich nicht an die Regeln gehalten hat, rechtswidrig gebaut hat. Das ist das Thema. Man muss schon die richtigen Verhältnisse wiederherstellen. Herr Ständerat Chiesa, wenn jemand in einem Rustico wohnt, das legal gebaut wurde, ist das wunderbar. Wir schützen das alles. Aber wenn jemand illegal ein Rustico gebaut oder umgebaut hat, dann kann es doch nicht Ihre Aufgabe und in Ihrem Sinn sein, dass Sie sagen: Schützen wir diese Person vor irgendwelchen Behördeneingriffen. Das ist doch nicht das Thema. Wir müssen den Fokus schon auf die richtige Frage legen. Aber, wie gesagt, gegen das illegale Bauen vorzugehen, ist extrem anspruchsvoll und undankbar, insbesondere weil hier häufig auch die Gemeinden zuständig sind. Es braucht auch einen langen Atem, weil die Grundeigentümer, auch wenn sie illegal gebaut haben, eine ganze Vielzahl von Möglichkeiten zur Verfügung haben, um den Abbruch ihrer illegalen Baute zu verhindern oder zu verzögern. Trotzdem glaube ich – da sind wir uns hoffentlich einig –, dass das eine wichtige und unverzichtbare Aufgabe ist. Denn man will ja verhindern, dass am Schluss diejenigen benachteiligt werden, die sich pflichtgemäß ans Gesetz gehalten, ein Baugesuch eingereicht und eine Baubewilligung erhalten haben. Es geht hier letztlich wirklich um den Schutz derjenigen, die sich an das Recht halten.

Gerade Gemeinden, die konsequent gegen illegales Bauen vorgehen wollen, haben heute einen schweren Stand. Das ist die Situation – das wissen Sie, wenn Sie selber in einer Gemeinde tätig sind oder dort Kontakte haben. Es gibt viel Arbeit, es gibt viele Stolpersteine, Anfeindungen und Frustration. Gemeinden, die wenig gegen das illegale Bauen tun, riskieren hingegen nichts oder kaum etwas. Am Schluss werden sie noch dafür belohnt, dass sie nichts getan haben, indem ihre Aufgabe verwirkt, also von Gesetzes wegen dahinfällt. Das macht es innerhalb einer Gemeinde schon schwierig, denke ich, überhaupt noch Rückendeckung für ein konsequentes Vorgehen zu erhalten.

Ich bitte Sie, sich auch der Botschaft bewusst zu sein, die Sie mit der Motion und mit der Möglichkeit einer Verwirkung aussenden. Was sagt man damit den Gemeinden? Wie will man die Gemeinden in ihrer anspruchsvollen und undankbaren Aufgabe unterstützen, gegen illegales Bauen vorzugehen, wenn man gleichzeitig sagt: "Bitte lasst die Leute, die illegal gebaut haben, nach dreissig Jahren endlich in Ruhe"? Mit einer Verwirkungsfrist würde es unvermeidlich, dass letztlich die besonders Dreisten belohnt werden. Zuerst wird nicht gegen sie vorgegangen, oder sie können den Prozess verzögern, und am Schluss ist das Ganze noch verwirkt. Dann haben sie eigentlich gewonnen, weil sie sich nicht an das Recht gehalten haben. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Baute jemals wieder abgebrochen werden muss, wird immer kleiner – nicht weil das ursprüngliche Vorgehen dieser Personen rechtmässig gewesen wäre, sondern weil sie auf Zeit gespielt haben.

Die Motionärin, die UREK-N, weist auf den Leitentscheid des Bundesgerichtes vom 28. April 2021 hin, der auch von einigen von Ihnen erwähnt wurde. Der Sachverhalt bei diesem Entscheid zeigt aus Sicht des Bundesrates in aller Klarheit, wie der Aufwand der Vollzugsbehörden in die Höhe schnellt, wenn der Wiederherstellungsanspruch des Gemeinwesens mit dem Ablauf der Frist verwirkt. Hätte sich das Bundesgericht in diesem Fall für das Bestehen der dreissigjährigen Verwirkungsfrist ausgesprochen, dann hätten die zuständigen Behörden nicht nur prüfen müssen, ob die Baute illegal ist, sondern sie hätten sich auch noch mit dem Argument auseinandersetzen müssen, ob die Verwirkungsfrist abgelaufen ist. Das hätte bedeutet, dass sie aufwendig hätten abklären müssen, in welchem Zustand sich die Baute dreissig Jahre vorher, also am 22. Januar 1983, befand. Es fehlen aber meistens Unterlagen, anhand derer ein entsprechender nachträglicher Nachweis erbracht werden kann; ein solcher wäre nur schwer zu erbringen.

Sie sehen, das Argument, dass Sie den Vollzugsaufwand mit einer Verwirkungsfrist reduzieren, stimmt so nicht. Hier kommt der Bundesrat zu einem anderen Schluss, als ihn auch Herr Ständerat Rieder erwähnt hat. Wir sind der Meinung, dass diese Verwirkungsfrist für die Gemeinden einen massiven Mehraufwand verursacht. Das ist auch der Grund, weshalb wir Ihnen empfehlen, die Kommissionsminderheit zu unterstützen respektive die Motion abzulehnen.

Ich finde es schon etwas speziell: Wenn Sie gegen das illegale Bauen vorgehen wollen, dann müssen Sie sich eigentlich überlegen, welche Möglichkeiten Sie haben, dem illegalen Bauen wirksamer entgegenzutreten. Ich glaube, hier sind wir uns in einem Punkt einig: Das ist heute schwierig, und das ist unbefriedigend. Aber dann dürfen Sie doch am Schluss nicht sagen, dass man nach dreissig Jahren einfach alles vergessen könne.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2022 • Sechste Sitzung • 06.12.22 • 08h15 • 21.4334
Conseil des Etats • Session d'hiver 2022 • Sixième séance • 06.12.22 • 08h15 • 21.4334



Vielmehr gäbe es zum Beispiel die Möglichkeit, dass man rascher als heute verfügt und ein Nutzungsverbot durchsetzt. Dann müssten Sie noch nicht gleich abbrechen, weil dieses Abbrechen eben ausgesprochen anspruchsvoll und schwierig ist und in den Kantonen und Gemeinden zum Teil fast nicht durchsetzbar ist. Sie könnten aber ein Nutzungsverbot aussprechen, was das illegale Bauen immerhin schon weniger lukrativ machen würde.

Wenn Sie gegen das illegale Bauen vorgehen wollen – und ich hoffe doch, dass das ein gemeinsames Anliegen ist –, hätte ich mir eigentlich erwartet, dass man prüfen würde, wie man wirksamer dagegen vorgehen könnte und welche Möglichkeiten offenstehen. Stattdessen setzen Sie solche Signale, sehen eine Verjährungsfrist von dreissig Jahren vor. Damit verhelfen Sie am Schluss jenen zum Sieg, die lange genug verzögern und hinhalten. Ich glaube, so stärken Sie das Vorgehen gegen das illegale Bauen nicht.

Da Sie das Bauen ausserhalb von Bauzonen und die ganzen raumplanerischen Fragen nun ja intensiv diskutiert haben, müssten Sie in diesem Sinne eigentlich auch die Stossrichtung dahin gehend festlegen, wie wir in Zukunft besser, effizienter und wirksamer gegen das illegale Bauen vorgehen können. Das ist aber definitiv nicht Inhalt dieser Motion.

Deshalb bitte ich Sie, die Motion abzulehnen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.4334/5499)

Für Annahme der Motion ... 25 Stimmen

Dagegen ... 16 Stimmen

(1 Enthaltung)

AB 2022 S 1185 / BO 2022 E 1185