

**Art. 16 al. 2***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Miville**, Berichterstatter: Bei Artikel 16 Absatz 2 lautet die Fassung des Bundesrates: «Wenn nötig, klärt es – gemeint ist das Bundesamt – den Sachverhalt zusätzlich ab und befragt den Gesuchsteller persönlich.» In unserem Rate hat man sich mit diesem – wie uns schien – etwas vagen Begriff «wenn nötig» nicht abfinden wollen. Wir haben enumeriert und ausdrücklich festgehalten, wann das der Fall sein soll, nämlich wenn die Unterlagen unvollständig sind oder zu Zweifeln an der Richtigkeit der Aussage Anlass geben oder wenn die persönliche Befragung offensichtlich Mängel aufweist.

Nun sind gegen diese Formulierung die Bedenken aufgetaucht, die in der Gesetzgebung hin und wieder gegen Enumerationslösungen ins Feld geführt werden, nämlich dass nicht alle möglichen Fälle abgedeckt werden können und hier auch nicht abgedeckt sind. Der Nationalrat möchte deshalb zur Fassung des Bundesrates «wenn nötig» zurückkehren.

Wir haben das in der Kommission noch einmal gründlich diskutiert. Wir haben gefragt: Welche Fälle sind denn da gemeint? Und wir haben von der Frau Bundesrätin vernommen, dass im Grunde die Fälle gemeint seien, die wir in diesem von uns beschlossenen Absatz 2 formuliert haben, dass in diesem Sinne mit dem Wort «wenn nötig» alles abgedeckt sei, woran wir gedacht haben. Im übrigen werde man diese Fälle dann auch in der Verordnung ausdrücklich festhalten; man werde in der Verordnung eine Formulierung suchen und beispielsweise mit dem Wort «insbesondere» operieren, um klar zu machen, dass der Katalog in die Verordnung übernommen werde und nicht abschliessend sei. Nach all diesen Erklärungen haben wir auch hier beschlossen, Ihnen zu empfehlen, dem Nationalrat zu folgen.

*Angenommen – Adopté***Art. 21a Abs. 4***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 21a al. 4***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Miville**, Berichterstatter: Hier sind wir im Hinblick auf die Wegweisung in Absatz 4 zur Formulierung gelangt: «Ist die Anordnung der Wegweisung oder Internierung rechtskräftig, wird auf Gesuche um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung nicht eingetreten.»

Der Nationalrat hat nun beschlossen zu sagen: «Ist die Anordnung der Wegweisung oder Internierung rechtskräftig, können Gesuche um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung ohne Verfahren abgelehnt werden.» Das geschah auf Empfehlung von Herrn Nationalrat Hofmann. Es scheinen auch die kantonalen Fremdenpolizeien in dieser Richtung gewirkt zu haben. Man suchte mit dem Wort «können» eine flexiblere Lösung, wie ich das soeben ausgeführt habe. Es sind immerhin wenige Fälle denkbar, wo aus humanitären Erwägungen dennoch in solchen Fällen eingetreten wird, und in Befolgung dieser Erwägungen empfehlen wir Ihnen auch hier, die Formulierung des Nationalrates zu übernehmen.

*Angenommen – Adopté**An den Nationalrat – Au Conseil national*

85.527

**Motion des Nationalrates (Loretan)**  
**Raumplanungsgesetz.**  
**Landwirtschafts- und Bauzonen**
**Motion du Conseil national (Loretan)**  
**Loi sur l'aménagement du territoire.**  
**Zones agricoles et à bâtir**

 Beschluss des Nationalrates vom 21. Juni 1985  
 Décision du Conseil national du 21 juin 1985
*Wortlaut der Motion*

Der Bundesrat wird ersucht, den eidgenössischen Räten eine Aenderung des Raumplanungsgesetzes zu unterbreiten, mit der erreicht werden soll

1. den landwirtschaftlich nutzbaren Boden allgemein besser zu schützen;
2. die effektive Ueberbaubarkeit von Bauzonen in neu zu schaffenden (im RPG zu verankernden) Erschliessungsetappen zu gewährleisten.

*Texte de la motion*

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux Chambres fédérales un projet de modification de la loi sur l'aménagement du territoire visant à

1. mieux protéger, d'une manière générale, les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole;
2. garantir que les zones à bâtir seront effectivement construites, cela en prévoyant des étapes d'équipement, qui seront fixées dans la LAT.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Moll, Arnold, Belser, Bühner, Knüsel, Lauber, Reichmuth, Reymond, Schoch, Schönenberger, Stucki (11)

**Moll**, Berichterstatter: Die Kommission Ihres Rates beantragt Ihnen, die Motion des Nationalrates vom 4. Oktober 1985 über das Raumplanungsgesetz, Landwirtschafts- und Bauzonen, dem Bundesrat als Postulat beider Räte nach Artikel 28 Absatz 4 des Geschäftsreglementes zu überweisen. Planung, so sagt eine maliziöse Definition, ist das Ersetzen des Zufalls durch den Irrtum. Das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 ist seit 1. Januar 1980 in Kraft. Man kann sagen, dass es sich bis heute im ganzen bewährt hat. So wurde in der Kommission vom Direktor des Bundesamtes für Raumplanung darauf hingewiesen, dass bis zum Frühjahr 1986 die meisten Kantone ihre Richtplanung erfüllt haben werden. Dennoch ist nicht zu übersehen, dass sich nicht nur Stärken, sondern auch Schwächen des Gesetzes gezeigt haben. Der Boden ist ein knappes Gut, und er wird in seiner Verfügbarkeit immer knapper. Deshalb kommt das Bodenrecht im allerweitesten Sinn auch nicht zur Ruhe. Es werden immer wieder neue Vorschläge gemacht, wie die Fragen zu lösen sind.

Ein aktueller Vorschlag ist die «Stadt/Land-Initiative» gegen die Bodenspekulation. Der Bundesrat beantragt zu dieser Initiative Ablehnung ohne Gegenvorschlag. Aber immerhin: Die Initiative steht im politischen Raum.

Die Hauptkritik am Raumplanungsgesetz richtet sich gegen den anhaltenden Verlust von landwirtschaftlichem Boden und gegen den mangelnden Vollzug des Gesetzes.

Die Motion des Nationalrates geht denn auch in dieser Richtung, wenn sie den Bundesrat ersucht, den eidgenössischen Räten eine Aenderung des Raumplanungsgesetzes zu unterbreiten, mit der erreicht werden soll:

1. den landwirtschaftlich nutzbaren Boden allgemein besser zu schützen;
2. die effektive Ueberbaubarkeit von Bauzonen in neu zu schaffenden, im Raumplanungsgesetz zu verankernden Erschliessungsetappen zu gewährleisten.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement setzte bereits mit Verfügung vom 22. Dezember 1983 eine interdepartementale Arbeitsgruppe zur Prüfung der Stadt/Land-Initiative ein.

Der Bundesrat nahm am 4. Juli 1984 vom Bericht dieser Arbeitsgruppe Kenntnis. Gleichzeitig beauftragte er das Justiz- und Polizeidepartement, einen allgemeinen Bericht zur Weiterentwicklung des Bodenrechtes zu unterbreiten. Die gleiche Arbeitsgruppe reichte diesen Bericht im Dezember 1985 dem Bundesrat ein. Bereits am 28. August 1985 erteilte der Bundesrat den Auftrag, Vorstellungen im Hinblick auf eine Revision des Raumplanungsgesetzes zu entwickeln, die vor allem auch die Vollzugsmängel des Gesetzes beheben soll.

Man kann also sagen, dass das zuständige Justiz- und Polizeidepartement – zusammen mit dem Bundesrat – die Probleme, die eine Revision des Raumplanungsgesetzes verlangen, erstens einmal sieht und dann vor allem auch die Vorbereitungen für eine Revision des Raumplanungsgesetzes schon sehr weit vorangetrieben hat.

Ihre vorbereitende Kommission war mehrheitlich der Auffassung, dass die Motion offene Türen einrennt. In materieller Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass der Bundesrat mit der Verordnung über die Raumplanung, die am 1. Mai 1986 in Kraft getreten ist, die Sicherstellung von 450 000 Hektaren Fruchtfolgefächern verlangt. Wie die nationalrätliche Motionsbegründung vertritt Ihre Kommission die Auffassung, dass auch für die Landwirtschaft geeigneter Boden ausserhalb der eigentlichen Fruchtfolgefächern vor ungeeigneter Ueberbauung geschützt werden soll.

Mängel beim Vollzug des Raumplanungsgesetzes sind nicht in allen, aber in einigen Kantonen zweifellos vorhanden. Ebenso bieten die Erschliessungspflicht der Bauzonen durch die Gemeinden und die effektive Ueberbauung erschlossener Baugebiete durch die Eigentümer in der Praxis einige Schwierigkeiten.

Die Kommission steht materiell hinter der Absicht des Justiz- und Polizeidepartementes und des Bundesrates, die Weiterentwicklung des Bodenrechtes zu studieren und die Schwächen des Raumplanungsgesetzes zu beheben. Allerdings ist sie der Auffassung, dass die heutige föderalistische Ordnung im Bodenrecht und im Raumplanungsrecht nicht angetastet werden darf.

Aus diesen Gründen – einerseits weil eine Motion offene Türen einrennt, andererseits weil eine gewisse Vorsicht gegenüber zentralistischen Tendenzen bei der Behandlung der Revision des Bodenrechtes zum Ausdruck gebracht werden wollte – hat Ihre Kommission die Motion in ein Postulat umgewandelt. Ich möchte Ihnen empfehlen, diese Motion als Postulat beider Räte dem Bundesrat zu überweisen.

**Bundesrätin Kopp:** Ich befinde mich in einer etwas paradoxen Situation. Normalerweise wehrt sich der Bundesrat dagegen, dass man ihm verbindliche Aufträge erteilt und beantragt, Motionen in Postulate umzuwandeln. Hier bin ich in der umgekehrten Situation: Sie haben über eine Motion des Nationalrates, die von Herrn Loretan eingereicht wurde, zu befinden, die der Bundesrat als Motion entgegennahm und die auch überwiesen wurde.

Aus welchen Gründen hätte der Bundesrat diesen Vorstoss lieber als Motion denn als Postulat überwiesen?

Herr Moll hat zu Recht darauf hingewiesen, dass der Boden ein knappes Gut ist und dass demzufolge Vorschläge zur Revision unseres Bodenrechtes immer wieder neu erfolgen. Wir haben zum Teil sehr weitgehende Initiativen mit vorsichtigem Inhalt, wir haben aber auch andere. Ich darf nur einige Stichworte in Erinnerung rufen, Herr Moll hat sie ebenfalls erwähnt: Die Stadt/Land-Initiative gegen die Bodenspekulation. Dieser Initiative zufolge dürften – ich erwähne nur die zentralen Forderungen – Grundstücke nur noch für den Eigenbedarf oder für die Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen erworben werden; und nicht als Bauland erschlossene, landwirtschaftliche Grundstücke wären einer Preiskontrolle zu unterstellen. Sie sehen, die Forderungen sind

sehr weitgehend. Ich muss Ihnen aber nicht in Erinnerung rufen, dass die Stadt/Land-Initiative eine breite Anhänger-schaft hat, und zwar vor allem, weil sie nicht nur auf die Landwirtschaft zielt, sondern auch auf die Verhältnisse in den Siedlungsgebieten.

Das zweite Stichwort ist die Motion Ruffy; diese hat einen ähnlichen Inhalt wie die Motion von Herrn Nationalrat Loretan. Sie war – im Gegensatz zur Motion von Nationalrat Loretan – sehr konkret formuliert, so dass der Bundesrat sie nur als Postulat entgegennahm.

Weiter darf ich Sie an das Kontaktforum «Boden» erinnern, das kürzlich zusammentrat und die Forderung stellte, dass auf dem Dringlichkeitsweg die nötigen Massnahmen als Gegengewicht zur Stadt/Land-Initiative ergriffen werden sollen.

Dieser kurze und notwendigerweise unvollständige Ueberblick zeigt uns eines: Die heutige Lage im Bodenrecht befriedigt nicht mehr durchwegs. Das Bodenrecht, auch darauf hat Herr Moll zu Recht hingewiesen, ist aber ein ausserordentlich komplexes Normengebilde und erschöpft sich nicht in Fragen der Eigentumsordnung oder des Raumplanungsrechtes. Es wird durch weitere Normenbereiche mitgeprägt. Ich darf erinnern an das bäuerliche Bodenrecht, an Miete und Pacht, an die Anlagevorschriften für die institutionellen Anleger der zweiten Säule. Sie wissen, dass einiges in Gang gekommen ist, und zwar nicht nur, um den Druck auf den Boden zu lindern, sondern auch, um den Lebensversicherern gleich lange Spiesse wie den anderen Institutionen der zweiten Säule zu verschaffen.

Sie sehen also, dass wir es hier mit sehr komplexen Wechselwirkungen zu tun haben. Der Bundesrat ist der Meinung, dass man nun keine grossen Würfe mit schwer überschaubaren Wirkungen akzeptieren sollte, sondern dass das Bodenrecht in kleinen und überschaubaren Schritten revidiert werden sollte.

Einen solchen Teilschritt bedeutet eben auch diese Motion – neben den anderen bereits getroffenen Massnahmen wie der Revision des bäuerlichen Bodenrechtes, die jetzt in die Vernehmlassung gegangen ist, die Revision des Mietrechts und so weiter.

Ich habe Ihnen gesagt, dass wir diese Stadt/Land-Initiative als ziemlich brisant betrachten und sie nicht ohne Antwort lassen wollen. Ich wiederhole aber gleich, dass die Antwort auf diese Initiative ausgewogen sein muss, sie soll eben nicht nur die Bauern und die Landschaftsschützer betreffen, sondern wir müssen unsere Sorge auch und gerade dem Siedlungsgebiet zuwenden. Wer den bäuerlich-ländlichen Fragen einseitig den Vorzug gibt, übersieht, dass die Problematik des Bodenrechtes auch – vielleicht sogar in erster Linie – aus einer ganzen Menge von Gründen im Eigentums- und Nutzungsbereich des Siedlungsraumes zu suchen ist. Wenn wir aber die Probleme sowohl im Siedlungs- wie im Landwirtschaftsgebiet betrachten, dann kommen wir zwangsläufig zur Folgerung, dass das Raumplanungsgesetz, das die gesamten Interessen umfasst und auch die Nutzungsinteressen regelt, einer Ueberprüfung bedarf.

Revisionsbedürftig ist das Gesetz vor allem aus zwei Gründen: Es ist seit sechs Jahren in Kraft. Ich würde aber die Wirkung etwas weniger optimistisch beurteilen, als das Herr Moll jetzt getan hat. Ich glaube eher, dass die Beurteilung und die berechtigte Sorge, die in der Frage von Herrn Meylan gestern zum Ausdruck kam, der Wirklichkeit entspricht. Das Gesetz weist strukturelle Mängel auf, aber auch inhaltliche Lücken. Es kann nicht darum gehen, dass ich Ihnen im einzelnen die Stossrichtungen dieses Gesetzes aufzeige. Auch der Zeitpunkt einer Revision liegt noch im ungewissen. Aber ich möchte Ihnen wenigstens die drei Bereiche zeigen, in denen zweifellos Änderungen vorgenommen werden müssen:

1. Es handelt sich um das Recht der Landwirtschafts- und der Bauzone. Dass es mit der gesetzeskonformen Ausscheidung der Bau- und Landwirtschaftszonen noch nicht zum besten bestellt ist, zeigt allein die Tatsache, dass erst in vier Kantonen die Richtpläne erlassen sind und es demzufolge erst in vier Kantonen möglich ist, die Nutzungspläne über-

haupt richtplankonform durchzuführen. Die Landwirtschaft erwartet, dass wir ihr Aufmerksamkeit schenken, und zwar über die Fruchtfolgeflächen hinaus – der Bundesrat hat die entsprechende Verordnung bereits verabschiedet – vor allem auch mit Bezug auf die Futterbauflächen.

2. Aenderungen sind im Recht der Erschliessung und Ueberbauung vorgesehen. Wenn wir auf der einen Seite – zu Recht – Kulturland schützen wollen, müssen wir auf der anderen dafür sorgen, dass die knappen Bauzonen fristgemäss und richtig erschlossen werden. Das ist mit der heutigen Gesetzgebung nicht der Fall, und die Folge davon ist, dass der Bodenmarkt der Bauzone nicht spielt. Wir haben nicht zu wenig Bauzonen: Aber das Bauland, das ausgeteilt ist, wird vielerorts gehortet. Es wird nicht erschlossen. Demzufolge wird es auf dem Markt nicht angeboten. Bei knappem Angebot – das wissen wir alle – steigen die Preise. Auch das ist unerwünscht. Wenn wir dem Eigentum die staatspolitische Bedeutung zumessen wollen, die ihm tatsächlich zukommt, müssen wir alle ein Interesse an einer breiten Streuung des Eigentums haben.

3. Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes wird eine bessere und eine praktikablere Landumlegung angestrebt; denn mit diesem Instrument ist es ebenfalls möglich, berechtigten Interessen besser nachzukommen.

Ich möchte nochmals deutlich machen: Es geht mir nicht darum, Ihnen die Revision in Einzelheiten aufzuzeigen. Auch der Zeitpunkt ist noch offen.

Herr Moll hat gefragt: Weshalb sollen wir dem Bundesrat eine Motion überweisen? Wir rennen nur offene Türen ein. Die Arbeiten sind im Gang. Folglich genügt die Ueberweisung eines Postulates. Herr Moll hat im Grunde genommen recht, aber ich setze ein deutliches Aber: Der Bundesrat möchte die Motion nicht, damit etwas in Gang kommt, sondern damit ein «bodenrechtspolitisches Zeichen» gesetzt wird. Er befürchtet, dass es in der Öffentlichkeit missverstanden würde, wenn Sie diese Motion, die ihre Berechtigung hat und an der bereits gearbeitet wird, in ein unverbindliches Postulat umwandeln. Auch wenn Sie den Vorstoss umwandeln, werden wir, der Bundesrat, mein Departement, diese Arbeiten genau gleich in dem Sinne, wie ich es Ihnen dargelegt habe, weiterführen. Aber in der Öffentlichkeit würde die Umwandlung in ein unverbindliches Postulat mit Sicherheit falsch verstanden!

Aus diesen politischen Ueberlegungen möchte ich Sie bitten, hier ein Zeichen zu setzen und den Vorstoss, dem der Nationalrat zugestimmt hat und den der Bundesrat zu akzeptieren bereit ist, ebenfalls in der verbindlichen Form der Motion zu überweisen.

**Präsident:** Der Bundesrat beantragt Ueberweisung des Vorstosses als Motion, die Kommission als Postulat beider Räte. Die Diskussion ist offen.

**Schönenberger:** Zweifellos hat das am 1. Januar 1980 in Kraft getretene Raumplanungsgesetz grosse Wirkungen gezeigt. Es wäre sicher falsch, dies bestreiten zu wollen, insbesondere wenn man sich an die Zustände vor 1980 zurückerinnert. Heute sind nicht einmal alle Uebergangsfristen abgelaufen, welche das Raumplanungsgesetz einräumt, und schon ruft man mit Ungeduld wieder nach der Revision dieses Gesetzes. Die Maschinerie soll wieder in Bewegung gebracht werden, wobei gleich beizufügen ist, dass die Arbeiten auf diesem Gebiet im Justizdepartement ja bereits laufen. Die Motion ist also schon aus diesem Grunde überflüssig.

Nun wird immer wieder die Stadt/Land-Initiative angeführt und diese Motion praktisch als Gegenvorschlag zu ihr hingestellt. Wegen dieser Initiative brauchen wir diese Motion nicht, denn sie hat wegen ihrer extremen Haltung zum vornherein keine Aussicht auf Erfolg.

Hinzu kommt, dass der Motionsinhalt äusserst dürftig ist. Beachten Sie die Ziffer 1: «den landwirtschaftlich nutzbaren Boden allgemein besser zu schützen.» Wir alle treten für den Schutz des landwirtschaftlichen Bodens ein, und das Raumplanungsgesetz gibt uns die Garantie dafür, dass wir

diesen Boden schützen können, und zwar durch die Schaffung von Landwirtschaftszonen.

Artikel 35 des Raumplanungsgesetzes – ich sage dies, weil soeben dargelegt worden ist, es hätten noch nicht alle Kantone die Landwirtschaftszonen geschaffen – schreibt vor, dass die Richtpläne spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes vorliegen müssen – also auf den 1. Januar 1985 – und dass die Nutzungspläne rechtzeitig, jedoch spätestens acht Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vorliegen müssen. Die zweite Frist ist also noch nicht abgelaufen. Zudem haben wir noch den Artikel 37, der den Bundesrat ermächtigt, vorübergehende Nutzungszonen zu bestimmen, wenn die Kantone nichts tun. Es stehen uns also alle Instrumente zur Verfügung, um eingreifen zu können, wenn etwas schief gehen sollte.

Mit Ziffer 2 greift die Motion in die Gemeindeautonomie ein. Es heisst hier, die effektive Ueberbaubarkeit von Bauzonen sei in neu zu schaffenden und im Raumplanungsgesetz zu verankernden Erschliessungsetappen zu gewährleisten. Die Erschliessung ist nun aber einmal Sache der Gemeinden. Es wird immer wieder gesagt, die vorliegenden Bauzonen seien viel zu gross. Das mag richtig sein, andererseits können Sie aber auch nicht bestreiten, dass die Bodenpreise sehr in die Höhe schnellen können, wenn zu kleine Bauzonen vorliegen. Zudem liegt in der Kapitalanlage in Bauland ein Hemmnis, dass das eingezonte Bauland zur Ueberbauung freigegeben wird.

Ich möchte Sie auf einen weiteren Punkt aufmerksam machen, und zwar auf die Bauten in der Landwirtschaftszone. Wir finden in weiten Teilen der Ostschweiz die historisch bedingte Streubauweise. Im Kanton St. Gallen ist beispielsweise die Landwirtschaftszone eingeführt. Wozu führt dies? Ich könnte Ihnen eine ganze Anzahl von Fällen darlegen; ich nehme nur einen, nämlich jenen eines Dachdeckermeisters, der seinen Betrieb von seinem Vater übernommen hat. Der Vater hat mit einem Lehrling zusammen gearbeitet. Der Dachdeckermeister, der mit seinem Betrieb ein ganzes Tal bedient, arbeitet heute mit vier Angestellten. Nun sollte er unbedingt eine neue Werkstätte bauen, um seinen Leuten die Möglichkeit zu geben, ihren Beruf auszuüben. Das ist ihm nicht möglich, weil das Raumplanungsgesetz das verbietet. Wir haben zwar den bekannten Artikel 24, der die Ausnahmen regelt, aber dieser Artikel ist derart eng, dass er praktisch überhaupt nicht zum Zuge kommt. Es werden also Handwerksbetriebe, die über Jahrzehnte in einem bestimmten Gebiet gewachsen sind, in ihrer Existenz gefährdet. Das stimmt alles mit dem Buchstaben des Gesetzes überein, ist aber letztlich in den Auswirkungen unsinnig. Das Bundesgericht deckt diese Haltung ab, muss sie ja abdecken, weil sie dem Gesetz entspricht.

Die vorhandenen Ausnahmebestimmungen greifen nicht, man kann mit ihnen nichts machen, und daher hat ja auch der Direktor des Bundesamtes für Raumplanung in der Kommission sich dahingehend geäußert, dass man einen Ausnahmeartikel zum Ausnahmeartikel schaffen müsste, wenn man die Probleme wirklich lösen wollte. Und ich meine, es wäre bedeutend wichtiger, die für die Landwirtschaftszonen äusserst starre Haltung des Gesetzes zu ändern und eine neue Ausnahmebestimmung zu schaffen. Die Motion rennt letztlich offene Türen ein. Die Ziffer 1 ist klar. Da ist nichts beizufügen, das unterstützen wir alle. Die Ziffer 2 greift in die Kompetenz der Gemeinden ein. Ich bin daher der Auffassung, lassen wir ruhig die Arbeiten im Justizdepartement voranschreiten. Und wenn dann ein Wurf vorliegt, können wir diesen diskutieren und schauen, wie wir die Probleme lösen können. Aber jetzt dem Bundesrat in dieser Sache einfach verbindliche Aufträge zu erteilen, geht mir zu weit, zu weit auch deshalb, weil die Motion des Nationalrates, wie sie vorliegt, höchst unbestimmt ist.

Ich darf Sie vielleicht, Frau Bundesrätin Kopp, ganz liebenswürdig an Ihre Aussage in der Kommission erinnern. Sie haben dort nach gewalteter Diskussion gesagt – ich entnehme das dem Protokoll – der Inhalt der Motion entspreche eigentlich einem Postulat, da er ziemlich unbestimmt sei, aber – Sie sehen, ich bin gerecht, ich zitiere auch

den folgenden Satz – man könne den Vorstoss auch in Form einer Motion überweisen. Erst wenn konkrete Vorschläge vorliegen würden, könne man über deren Inhalt und Ausgestaltung diskutieren. Mit dem ersten und dem dritten Satz bin ich einverstanden, nicht aber mit dem zweiten. Und deshalb ersuche ich Sie, die Motion als Postulat beider Räte, wie es der Herr Kommissionspräsident empfohlen hat, zu überweisen.

**M. Reymond:** Je voudrais m'associer à mon tour aux propos de M. Moll, rapporteur de la commission, et de M. Schönenberger, et vous recommander de n'accepter la motion du Conseil national que sous la forme d'un postulat.

Je dois tout d'abord relever que je ne m'étonne pas de l'attitude du Conseil fédéral qui souhaite une motion puisqu'il ressort des textes qu'on a pu lire au cours de l'année passée que c'est lui qui a suscité la motion au Conseil national; je vous prie à ce sujet de vous rapporter à un texte ayant paru dans la *Revue de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire*, signé de Mme Kopp, conseillère fédérale, qui souhaitait très exactement ce qu'a demandé la motion déposée quelques mois plus tard au Conseil national.

Je voudrais en fait rappeler simplement que nous sommes ici en présence, pour sauvegarder les zones agricoles comme pour avoir la certitude que les terrains à bâtir seront effectivement construits, d'un problème de zonification, donc d'un problème de plan d'affectation. Or, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit que les plans d'affectation sont du ressort des cantons et que seuls les plans directeurs de ces derniers doivent être approuvés par la Confédération.

Vous vous souvenez qu'un référendum contre la première mouture de la loi sur l'aménagement du territoire avait précisément abouti à maintenir cette autonomie cantonale dans la définition des zones et dans les plans d'affectation. Or, la motion va directement à l'encontre de ces dispositions, elle veut que ce soit la Confédération qui établisse les plans d'affectation. Il n'est pas possible de l'interpréter autrement. Dans ces circonstances, nous porterions une fois de plus atteinte à l'autonomie des cantons, dont il n'est pas prouvé aujourd'hui qu'en matière d'aménagement du territoire ils n'ont pas rempli tout à fait convenablement leur devoir.

Comme Mme Kopp l'avait indiqué dans son article, il y a effectivement des différences d'un canton à l'autre. Elle avait cité quatre cantons – aucun canton romand, je le relève – dans lesquels trop de zones à bâtir avaient été arrêtées par les pouvoirs politiques cantonaux. Au nombre de ces cantons, figuraient d'ailleurs le canton de Mme Kopp, le canton de Zurich, les cantons d'Argovie, Lucerne et Berne. On peut effectivement affirmer, du point de vue politique ou économique, qu'il y a trop de zones à bâtir dans un canton. De même, dans un canton comme le mien, on peut aussi considérer qu'il y a trop de zones à bâtir dans une région et pas assez dans une autre.

Il faut cependant convenir ici que la politique qui doit être menée dans ce domaine peut varier d'un canton à l'autre, pour des raisons tout à fait légitimes et admises par les gouvernements. Le fait d'avoir des zones à bâtir un peu plus étendues dans certains cantons que dans le mien ne me gêne personnellement pas, car cela répartit peut-être mieux les constructions, cela a de plus pour conséquence que les prix des terrains à bâtir (en zone de construction) augmentent moins puisqu'ils dépendent directement de la quantité de terrains à bâtir à disposition. Dans ces conditions, il faut laisser aux génies cantonaux – et les cantons ont du génie – la possibilité de poursuivre eux-mêmes leur politique de plans d'affectation. Je ne crois pas que la motion permettra de combattre l'initiative ville-campagne dont chacun sait combien elle est utopique dans ses objectifs et irréaliste sur le plan pratique.

Mme Kopp, conseillère fédérale, nous a affirmé tout à l'heure que cette motion était nécessaire parce que le prix des terres montait. Le prix du terrain à bâtir augmente, comme celui du terrain agricole, tout le monde le constate.

Je voudrais cependant relever un des éléments importants du phénomène «hausse des prix des terres». Sur le plan agricole, cette hausse n'a pas que des côtés négatifs, elle a aussi des aspects positifs. Elle a par exemple pour conséquence de maintenir les structures et de les faire évoluer extrêmement lentement. Si le prix des terres agricoles venait à baisser considérablement en Suisse, une moitié des paysans «mangerait» l'autre moitié en l'espace de six mois, et peut-être même en moins de temps. Ne resteraient finalement que des exploitations de dimensions considérables, et non plus des exploitations familiales, ce que ni le Conseil fédéral, ni le Parlement ne souhaitent. D'autre part, le prix élevé du terrain constitue aussi un frein à la construction dans les zones à bâtir. Avec un prix du terrain très bas, on bétonnerait beaucoup plus. Il est heureux que ce prix élevé constitue un facteur de frein, et il est regrettable que cet élément ne soit jamais relevé. Il est indéniable que le paysan qui veut agrandir son exploitation rencontre des difficultés, il ne trouve pas de terres à acheter. Il est vrai d'autre part que le prix élevé des terrains à bâtir provoque une hausse des loyers. Mais c'est là un élément de frein que l'Office fédéral de l'aménagement du territoire n'a jamais analysé dans toutes ses conséquences, qui sont aussi positives.

Dans ces circonstances, compte tenu du fait que cette motion n'apporterait aucune amélioration et tendrait à priver les cantons de pouvoirs qui leur sont aujourd'hui dévolus, je vous recommande d'accepter la motion sous forme de postulat.

**Schmid:** Ich beantrage Ihnen, diesem Vorstoss des Nationalrates weder in der Form der Motion noch in der Form des Postulates Folge zu geben, und zwar aus folgenden Gründen:

Der Vorstoss ist ausserordentlich vage gehalten. Hinzu kommt, dass es sich hier um ein Gesetz handelt, das Neuland betritt. Das Raumplanungsgesetz ist neu, und im Vollzug dieses Gesetzes haben die Kantone noch relativ wenig Erfahrung. Der erste Schritt des Vollzuges dieses Gesetzes besteht in der kantonalen Richtplanung. Es konnten längst noch nicht alle Kantone ihre Richtplanung verabschieden, geschweige denn die auf der kantonalen Richtplanung basierende Nutzungszonenordnung durchziehen. So war es den Kantonen auch nicht möglich, das, was in dieser Motion des Nationalrates Loretan angesprochen worden ist – neue Formen, neue Situationen des Erschliessungsrechtes –, in Kraft zu setzen. Die Kantone konnten also noch gar nicht alle Möglichkeiten dieses Raumplanungsgesetzes ausschöpfen.

In dieser Situation halte ich es für verfehlt, eine Politik der Hektik zu betreiben. Mit Vorstössen und mit Erklärungen seitens des Departementes, man müsse da etwas neu machen und dort die Massnahmen verstärken, wird aber einer solchen Politik Vorschub geleistet. Wir sind heute in einer etwas heiklen Situation. Wir müssen den Kantonen Zeit lassen, um das Raumplanungsgesetz durchzuziehen und die tatsächlichen Mängel des Gesetzes zu eruieren. Wenn die Kantone nach Inkraftsetzung ihrer kantonalen Rechtsordnungen den Offenbarungseid leisten müssen, dass sie hier und dort mit effektiven Problemen nicht zurechtgekommen sind, dann ist dies ein Kriterium für echte Mängel. Soweit abzusehen ist, haben die Kantone zum Teil interessante Versuche gemacht, neue Rechtsinstitute zu schaffen. Ich glaube, wir müssen ihnen Zeit geben, sie in der Praxis auch greifen zu lassen.

Zu Ziffer 1: Es soll hier der landwirtschaftlich nutzbare Boden allgemein besser geschützt werden. Die Möglichkeiten zur Definition des landwirtschaftlich nutzbaren Bodens sind enorm gross. Aber die Zielrichtung ist klar: Die Landwirtschaftszonen sollen nicht ständig zugunsten der Bauzonen verkleinert werden. Aber ich weise Sie darauf hin, dass es natürlich auch einen Interessenkonflikt gibt zwischen Landwirtschaftszone einerseits und Naturschutzzone andererseits. Was ist hier gemeint? Ziffer 1 ist sehr vage, und ein klarer Auftrag an den Bundesrat ist hier nicht enthalten. Wählt man das Naheliegende und glaubt, es

handle sich tatsächlich um den Schutz der landwirtschaftlichen Gebiete zulasten der Baugebiete, muss ich Ihnen sagen: Es gibt in den Kantonen bereits heute Versuche, die landwirtschaftlich genutzten Flächen gesetzlich zu schützen. Wir haben aber mit solchen Bestimmungen noch keine Erfahrung. Es wird interessant sein zu sehen, welche Erfahrungen wir hier machen werden. Es ist nicht an der Zeit, dass der Bund bereits eingreift, wenn man noch gar nicht sagen kann, ob es taugliche oder untaugliche Instrumente sind. Lassen wir doch im Sinne eines vernünftigen Förderalismus die Kantone einmal vorangehen, und lassen Sie uns schauen, was sie mit ihren eigenen kantonalen Rechtsnormen zuwege bringen.

Zu Ziffer 2: Die effektive Ueberbaubarkeit von Bauzonen soll in neu zu schaffenden, im Raumplanungsgesetz zu verankernden Erschliessungsetappen gewährleistet werden. Hier gestehe ich zu, dass Herr Loretan – und mit ihm der Nationalrat – ein echtes Problem anschnidet, das Problem, das entsteht, wenn eingezontes Baugebiet vom Eigentümer nicht verkauft oder überbaut wird. Da nützt die ganze Raumplanung nichts mehr. Wir haben zu grosse Bauzonen, die aber praktisch brachliegen. Ich bestreite rundweg, dass der Weg, den Ziffer 2 aufweist, ein gangbarer Weg ist. Wir dürfen den Bundesrat nicht mit bereits vorweggenommenen Rezepten zur Lösung dieses Problems hinführen, sondern es wird darum gehen, dass der Bundesrat und vorderhand die Kantone sich selbst mit diesem Problem auseinandersetzen und nach Lösungen suchen.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, in dieser Frage Ruhe in die Diskussion zu bringen und das Bundesamt respektive das Departement arbeiten zu lassen und uns in den Kantonen die Chance zu geben, eigene Möglichkeiten und eigene Wege zu testen. Ein Schritt dazu ist, diese Motion weder in der Form der Motion noch in der Form des Postulates anzunehmen, wobei ich ehrlicherweise sagen muss: Es ist mir aus rein kollegialen Gründen nicht ganz wohl bei diesem Antrag. Wir sind es nicht gewohnt, dass wir Ablehnung empfehlen. Ich habe Verständnis für die Stossrichtung dieser Motion, glaube aber, etwas mehr Ruhe täte der Sache besser. Daher beantrage ich Ihnen, weder Motion noch Postulat anzunehmen.

**Bundesrätin Kopp:** Wenn wir mit der Ablehnung dieses Postulates Ruhe in die Diskussion bringen könnten, würde ich Ihnen sofort beantragen, das Postulat abzulehnen. Aber die Ruhe bestimmen nicht wir und schon gar nicht mein Departement, sondern die Unruhe entsteht, weil die Situation unbefriedigend ist. Aus dieser unbefriedigenden Situation entstehen Initiativen, Vorstösse im Parlament. Wir versuchen, einigermassen ausgewogene Lösungen zur Diskussion zu stellen, die sowohl den Interessen der Landwirtschaft wie auch den Interessen des Siedlungsgebietes gerecht werden, und das in kleinen und überschaubaren Schritten, die bewältigt werden können.

Sie haben die Diskussion fast so geführt, als ob schon konkrete Vorschläge auf Ihrem Pult liegen würden. Das ist aber nicht der Fall. Es geht um einen Vorstoss, der – wie zu Recht festgestellt wurde – dem vagen Inhalt nach eher einem Postulat gleichkommt. Herr Schönenberger hat darauf hingewiesen. Er hat auch drei Sätze aus dem Protokoll zitiert, und ich muss sagen, wenn ich bei Herrn Schönenberger mit zwei von drei Sätzen Gehör finde, ist meine Erfolgsquote schon relativ hoch.

Wir diskutieren hier noch nicht über den Inhalt der Revision. Ich habe Ihnen bereits gesagt, es gehe darum, ein politisches Zeichen zu setzen. Nicht mehr und nicht weniger will der Bundesrat. Und ich meine, dass bei Zustimmung zur Motion im Volk draussen verstanden wird, dass der Ständerat nun eben nicht nur auf dem Gebiet der Landwirtschaft etwas tun will, sondern auch auf dem Gebiet der Siedlung. Ich darf Ihnen auch nicht verhehlen, dass die ganze Bauwirtschaft beunruhigt ist, dass im Augenblick nur Bestrebungen im Gange sind, um Landwirtschaftsgebiet zu schützen. Sie befürchten, dass ihnen durch die Ausscheidung der Fruchtflächen etwas entgehen könnte. Es ist nicht zu bestrei-

ten, dass der Druck auf die Bauzonen wegen der Fruchtflächen, die wir jetzt verlangen, grösser wird.

Die Interessen auszugleichen heisst auf der anderen Seite, ein Instrument zur Verfügung zu stellen oder wenigstens den politischen Willen kundzutun, dass man solche Instrumente bereitstellen will, die nun eben auch den wichtigsten Interessen der Bauwirtschaft entgegenkommen, indem das verfügbare Bauland auch tatsächlich erschlossen wird. Also nochmals: Wir diskutieren nicht um die Sache, da kann ich Ihren Ueberlegungen durchaus folgen, sondern es geht darum, ein politisches Zeichen zu setzen. Das ist der Grund, warum wir Ihnen die Ueberweisung des Vorstosses als Motion und nicht als Postulat beantragen.

**Präsident:** Wir kommen zur Bereinigung. Wir haben drei Anträge: Ueberweisung des Vorstosses als Motion, Ueberweisung des Vorstosses als Postulat und Ablehnung des Vorstosses.

#### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für Ueberweisung als Motion	5 Stimmen
Für Ueberweisung als Postulat	26 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für Ueberweisung als Postulat	25 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

#### Ueberviesen als Postulat – Transmis comme postulat

85.048

### Schwerverkehrsabgabe. Volksinitiative Redevance sur les poids lourds. Initiative populaire

Botschaft und Beschlussentwurf vom 26. Juni 1985 (BBI II, 650)  
Message et projet d'arrêté du 26 juin 1985 (FF II, 655)

Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1986  
Décision du Conseil national du 5 mars 1986

#### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

**Gadient, Berichterstatter:** Die am 28. Oktober 1982 mit 105 352 gültigen Unterschriften eingereichte Volksinitiative für eine gerechte Belastung des Schwerverkehrs (Schwerverkehrsabgabe) ist ausschliesslich in die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gekleidet. Die Einheit der Form ist damit gewahrt. Die Initiative bezieht sich auf die Erhebung einer Schwerverkehrsabgabe und schlägt dafür einen Artikel-36quater der Bundesverfassung vor. Die Uebergangsbestimmung nach Artikel 16 will eine schon in der Uebergangszeit durch Verordnung des Bundesrates einzuführende Schwerverkehrsabgabe ermöglichen. Die Einheit der Materie ist somit gewahrt, denn es besteht ein enger Zusammenhang zwischen den beiden Verfassungsbestimmungen. Die Initiative ist in Würdigung dessen gültig.

Der Nationalrat hat vorerst einen Antrag auf Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, mit 75 gegen 36 Stimmen abgelehnt. In der Gesamtabstimmung wurde der Beschlussentwurf, wonach die Initiative Volk und Ständen zur Verwerfung empfohlen wird, mit 75 gegen 34 Stimmen gutgeheissen.

Ihre Vorberatungskommission hat sich mit sechs gegen zwei Stimmen gegen die Ausarbeitung eines Gegenvor-

**Motion des Nationalrates (Loretan) Raumplanungsgesetz. Landwirtschafts- und Bauzonen**  
**Motion du Conseil national (Loretan) Loi sur l'aménagement du territoire. Zones agricoles**  
**et à bâtir**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.527
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.06.1986 - 08:00
Date	
Data	
Seite	324-328
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 552