

ses Gesetz an die Hand genommen haben, fast die Hälfte aller ausländischen Drogendelinquenten Asylbewerber waren und dass es jetzt unterdessen weniger als 7 Prozent sind, dann zeigt das natürlich, wie entscheidend wichtig dieses Gesetz war, denn diese Drogendelinquenten unter den Asylbewerbern haben unsere gesamte humanitäre Asylpolitik in Frage gestellt. Dieses Ärgernis haben wir heute weg. Das ist ganz entscheidend.

92.454

**Parlamentarische Initiative
(Thür)
Revision von Artikel 15
des Raumplanungsgesetzes.
Siedlungsbegrenzung
Initiative parlementaire
(Thür)
Révision de l'article 15
de la loi fédérale
sur l'aménagement du territoire.
Délimitation des zones d'habitation**

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

Wortlaut der Initiative vom 18. Dezember 1992

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes reiche ich die folgende parlamentarische Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes ein:

Artikel 15 des Raumplanungsgesetzes ist wie folgt zu ändern:

1. Bauzonen umfassen das Land, das weitgehend überbaut ist.
2. Kantone und Gemeinden zeigen in den Richtplänen auf, welche Gebiete ausserhalb der Bauzonen aufgrund einer umfassenden Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen als Reservegebiete für eine spätere Überbauung in Frage kommen.
3. Die Bauzonen und Reservegebiete dürfen insgesamt nicht über die maximal zulässige Grösse des Siedlungsgebietes hinausgehen, die in einem Sachplan «Siedlung» des Bundes für die Kantone und Gemeinden verbindlich festgelegt wird.
4. Die Reservegebiete können in Bauzonen umgewandelt werden, wenn konkrete Bauvorhaben, für die der Bedarf nachgewiesen ist, innerhalb der Bauzonen nicht verwirklicht werden können und die Möglichkeiten zur Erneuerung der bestehenden Bausubstanz sowie zur Umnutzung, Mehrfachnutzung und Verdichtung innerhalb der Bauzonen ausgeschöpft sind.
5. Bei der Umwandlung von Reservegebieten in Bauzonen sind namentlich folgende Grundsätze zu berücksichtigen:
 - a. Die zweckmässige regionale Zuordnung von Wohn- und Arbeitsgebieten gemäss den Vorgaben der kantonalen Richtpläne muss gewährleistet sein.
 - b. Die Gebiete, in denen Nutzungen mit erheblichem Publikums- oder Güterverkehr zulässig sein werden, müssen spätestens im Rahmen der Überbauung ausreichend mit einem öffentlichen Verkehrsmittel erschlossen sein.
 - c. Erschliessung und Entsorgung müssen auf umweltverträgliche Weise erfolgen. Soweit wie möglich sind bestehende örtliche und regionale Infrastrukturen zu benutzen;
 - d. Eine hohe Siedlungsqualität, insbesondere eine gute Nutzungsdurchmischung, und eine gute Eingliederung von Bauten und Anlagen ins Orts- und Landschaftsbild sind sicherzustellen.

Texte de l'initiative du 18 décembre 1992

Me fondant sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les Conseils, je dépose, sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'initiative parlementaire suivante:

L'article 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire doit être modifié comme il suit:

1. Les zones à bâtir comprennent les terrains qui sont déjà largement bâtis.
2. Les cantons et les communes indiquent sur les plans directeurs les terrains situés en dehors des zones à bâtir qui sont considérés comme terrains de réserve susceptibles d'être bâtis ultérieurement, sur la base d'une pondération et d'une coordination soigneusement étudiées de tous les intérêts et de toutes les considérations qui importent d'un point de vue spatial.
3. Les zones à bâtir et les terrains de réserve ne doivent pas dépasser, en tout, la surface maximale d'urbanisation autorisée; cette surface maximale est fixée dans un plan sectoriel d'urbanisation de la Confédération et doit être impérativement respectée par les cantons et les communes.
4. Les terrains de réserve peuvent être transformés en zones à bâtir lorsque des projets de construction concrets, dont la nécessité a été prouvée, ne peuvent être réalisés à l'intérieur des zones à bâtir et que les possibilités de rénovation des bâtiments existants, de changement d'affectation, d'affectation combinée et de densification sont épuisées à l'intérieur des zones à bâtir.
5. Lors de la transformation de terrains de réserve en zones à bâtir, il faut tenir compte notamment des principes suivants:
 - a. Respecter l'affectation régionale opportune des zones d'habitation et d'activité, telle qu'elle est décrite dans les plans directeurs cantonaux;
 - b. Equiper d'un système de transports publics approprié, au plus tard au moment de la construction, les zones qui, de par leur affectation, pourront être des lieux très fréquentés (lieux publics, magasins);
 - c. Procéder à l'équipement des zones et à l'élimination des déchets en respectant l'environnement. Il convient, dans la mesure du possible, d'utiliser les infrastructures locales et régionales existantes;
 - d. Assurer une haute qualité de l'habitat et, notamment, une bonne mixité des affectations, ainsi qu'une bonne intégration des bâtiments et des installations dans les sites et les paysages.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bühlmann, Gardiol, Gross Andreas, Hafner Rudolf, Herczog, Hollenstein, Meier Hans, Misteli, Weder Hansjürg (9)

Jeanprêtre Francine (S, VD) unterbreitet im Namen der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (Urek) den folgenden schriftlichen Bericht:

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes hat Nationalrat Thür am 18. Dezember 1992 eine parlamentarische Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht.

Begründung des Initianten

Alle Fachdiskussionen im Bereiche der Raumplanung zeigen, dass einer zunehmenden Zersiedelung des Landes nur durch eine Begrenzung des Siedlungsgebietes entgegenge wirkt werden kann. Die Bauzone soll auf das weitgehend überbaute Gebiet beschränkt werden. Es steht fest, dass im weitgehend überbauten Siedlungsgebiet beträchtliche Baureserven schlummern. Diese müssen mit intelligenten Verdichtungskonzepten mobilisiert werden.

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

Das Parlament hat die Problematik der Bauzonen aufgrund der eingereichten Vorstösse schon sehr oft unter verschiedenen Aspekten behandelt. Speziell zum Thema Sachplan «Siedlung» wurde im Nationalrat am 3. Juni 1993 die Motion Haering Binder (91.3226) behandelt. Aufgrund einer ausführlichen schriftlichen Stellungnahme des Bundesrates und der

Voten von Frau Haering Binder und Bundesrat Koller hat der Nationalrat die Motion mit 49 zu 31 Stimmen abgelehnt. Der Bundesrat hat in seinem «Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz (Raumplanungsbericht 1987)» die erste Erfahrung mit dem Vollzug des Raumplanungsgesetzes und die langfristigen Absichten des Bundesrates dargelegt. Er hat aber schon am 28. August 1985 – nach Kenntnisnahme des Berichts «Die Weiterentwicklung des Bodenrechts» – das EJPD beauftragt, bis Ende März 1986 eine Vorlage über die Änderung des RPG auszuarbeiten. Mehrere Vorentwürfe wurden durch eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe vorgelegt. Weil die Revisionsvorhaben von grosser politischer Bedeutung waren, hat das EJPD am 12. November 1986 eine verwaltungsexterne Expertenkommission unter dem Vorsitz von Ständerat Jagmetti mit den weiteren Vorarbeiten betraut. Der Entwurf der Expertenkommission sah auch eine Änderung des Artikels 15 (Bauzonen) vor, ergänzt durch einen Artikel 15a (Übergangszonen). Im Vernehmlassungsverfahren haben jedoch alle Kantone diese Revisionsvorhaben abgelehnt. Der Bundesrat hat sich daraufhin auf einige Teilrevisionen (Beschleunigung der Baubewilligungsverfahren durch bessere Koordination, Privaterschliessung im Rahmen des Anschlussprogramms im Bodenrecht, Mehrwertabschöpfung, Bauen ausserhalb der Bauzonen, Ablösung der Lex Friedrich) beschränkt. Die Botschaft zu einer Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) (94.054), die sich zurzeit in parlamentarischer Beratung befindet, enthält gerade die zwei erstgenannten Teilrevisionen: die Beschleunigung der Bewilligungsverfahren durch bessere Koordination und die Privaterschliessung.

Erwägungen der Kommission

Die Kommission hat den Initianten am 17. August 1993 angehört. Der Initiant hat sich bei seinen Ausführungen auf mehrere Untersuchungen berufen, wonach die Siedlungsbegrenzung möglich und notwendig sei. Die Frage stellt sich jedoch auch für ihn, wie das vorhandene Bauland verflüssigt werden könnte. Begrenzung des Siedlungsgebietes ist ohne Verflüssigung des Baulandes nicht denkbar. Sein Vorschlag verlangt eine Begrenzung des Siedlungsgebietes auf das weitgehend überbaute Gebiet, also auf 60 bis 70 Prozent der heute eingezonten Flächen.

Die Kommission stellt fest, dass man die Zahlen verschieden interpretieren kann. Darüber hinaus steht fest, dass die Gemeinden und die Kantone gar nicht wissen, wie gross ihre Bauzonen und ihre Reserven sind und wie es um die Erschliessung steht. Der Bundesrat hat inzwischen die Kantone beauftragt, dafür zu sorgen, dass jede Gemeinde eine Übersicht über den Stand der Erschliessung erstellt. Man kann aber mit Sicherheit annehmen, dass im Innern der Bauzonen ein grosses Verdichtungspotential besteht, das genutzt werden muss.

Der durch die parlamentarische Initiative vorgezeichnete Weg würde jedoch zu einer namhaften Reduktion der Baugebiete führen und die Explosion der Baulandpreise zur Folge haben. Der Sachplan «Siedlung» des Bundes wäre nach der Auffassung der Kommissionsmehrheit aber auch verfassungswidrig. Die Lösung ist auch nicht in der Revision eines einzigen Artikels zu suchen, weil das Raumplanungsgesetz als ein vernetztes und komplexes System von Bestimmungen verstanden werden muss. Über die Siedlungsbegrenzung muss man aber weiter diskutieren, um die optimalen Lösungen finden zu können.

Die Kommissionsminderheit stimmt dem ausgearbeiteten Entwurf zwar auch nicht zu, aber sie findet die Stossrichtung gut.

Jeanprêtre Francine (S, VD) présente au nom de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (Ceate) le rapport écrit suivant:

Se fondant sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les Conseils, le conseiller national Thür a déposé le 18 décembre 1992 une initiative parlementaire sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces.

Développement de l'auteur de l'initiative

Toutes les discussions techniques relatives à l'aménagement du territoire montrent que le seul moyen de lutter contre le développement anarchique de l'habitat est de délimiter les zones d'habitation. La zone à bâtir doit être confinée aux terrains largement bâtis. On a constaté que dans les zones d'habitation largement bâties, d'importantes réserves de terrains à bâtir ne sont pas utilisées. Celles-ci doivent être exploitées sur la base de projets de densification bien conçus. Etat des travaux menés par les Chambres et l'administration sur le même objet

Le Parlement a déjà été amené à plusieurs reprises à examiner des interventions traitant de la problématique des zones à bâtir. En ce qui concerne plus particulièrement l'aspect «urbanisation», le Conseil national a examiné, le 3 juin 1993, une motion Haering Binder (91.3226) qu'il a rejetée par 49 voix contre 31, après avoir pris connaissance d'un avis circonstancié émanant du Conseil fédéral, et entendu M. le conseiller fédéral Koller et M^{me} Haering Binder elle-même.

Dans son «Rapport sur l'état et l'évolution de l'utilisation du sol et de l'urbanisation en Suisse (Rapport sur l'aménagement du territoire 1987)», le Conseil fédéral a présenté un premier bilan de l'application de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) ainsi que les objectifs qu'il visait à long terme. Il n'a toutefois pas attendu ce rapport pour, dès le 28 août 1985, et après avoir pris connaissance du rapport consacré à l'«évolution du droit foncier», charger le Département fédéral de justice et police (DFJP) de lui soumettre pour la fin du mois de mars 1986 au plus tard un projet de modification de la LAT. Comme prévu, un groupe de travail composé de fonctionnaires fédéraux a alors mis sur pied plusieurs avant-projets mais, compte tenu de la portée politique d'une telle révision, le DFJP a préféré confier à un groupe d'experts extérieurs à l'administration, placé sous la présidence de M. Jagmetti, conseiller aux Etats, le soin de creuser le dossier. Le projet élaboré par ce groupe de travail prévoyait aussi une modification de l'article 15 (Zones à bâtir), complété par un article 15a (Zones de réserve). Cette proposition de révision ayant cependant été rejetée par tous les cantons sans exception en procédure de consultation, le Conseil fédéral s'est borné à lancer quelques réformes partielles (accélération des procédures d'autorisation de construire au moyen d'une meilleure coordination, droit d'équipement par les particuliers dans le cadre du programme complémentaire «Droit foncier en milieu urbanisé», système de compensation, autorisation de construire en dehors des zones à bâtir, abrogation de la Lex Friedrich). Le «Message concernant la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire» (94.054), actuellement débattu par les Chambres, prévoit deux des modifications précitées: l'accélération des procédures d'autorisation et le droit d'équipement par les particuliers.

Considérations de la commission

La commission a entendu l'auteur de l'initiative le 17 août 1993. Celui-ci a fait référence à plusieurs études concluant à la possibilité, et même à la nécessité, de mettre un frein à l'extension des zones d'habitation. Mais ce constat ne répond pas à la question de savoir comment ouvrir davantage les zones à bâtir au marché immobilier – une condition préalable sine qua non à la circonscription des zones urbanisées, d'autant que l'auteur de l'initiative propose de limiter les zones d'habitation aux terrains déjà largement bâtis, donc à ramener les terrains classés en zones à bâtir à 60 ou 70 pour cent de leur superficie totale actuelle.

La commission constate en premier lieu qu'il y a plusieurs façons d'interpréter les chiffres. Ensuite, elle rappelle que les communes et les cantons ne connaissent pas précisément ni la superficie de leurs zones à bâtir et de leur zones de réserve, ni leur taux d'équipement. Le Conseil fédéral a chargé depuis les cantons de veiller à ce que chaque commune présente un aperçu de son taux d'équipement. Il est toutefois probable que les zones à bâtir recèlent actuellement un grand potentiel de densification qu'il s'agit aujourd'hui d'utiliser. Par ailleurs, le moyen prévu par l'initiative se traduirait par une réduction considérable de la superficie des terrains

constructibles et donc, par contrecoup, par une explosion des prix de ces mêmes terrains. D'autre part, la majorité de la commission estime qu'un «plan sectoriel d'urbanisation de la Confédération» serait anticonstitutionnel. Enfin, la révision d'un seul article de la loi ne saurait constituer à elle seule une solution au problème, compte tenu de ce que cette loi constitue un système complexe de dispositions étroitement liées entre elles. Tout cela n'empêche pas qu'il y aura lieu de revenir sur la limitation proposée de l'urbanisation, en vue de définir des solutions mieux adaptées.

Sans pour autant approuver le projet présenté, une minorité de la commission y voit, pour sa part, une proposition qui va dans le bon sens.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 13 zu 8 Stimmen:

Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Minderheit

(Misteli, Bäumlín, Bundi, Danuser, Meyer Theo, Wiederkehr)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la commission

La commission propose par 13 voix contre 8:

Majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Minorité

(Misteli, Bäumlín, Bundi, Danuser, Meyer Theo, Wiederkehr)

Donner suite à l'initiative

Thür Hanspeter (G, AG): Mit meiner parlamentarischen Initiative möchte ich eine Revision von Artikel 15 des Raumplanungsgesetzes (RPG) erreichen, weil die in diesem Artikel formulierten raumplanerischen Ziele nach meiner Auffassung bis heute bei weitem nicht erreicht werden konnten. Es geht bei diesem Artikel um die Definition der Bauzonen.

Trotz der an sich guten Umschreibung in Artikel 15 RPG ist die massive Zersiedelung in der Schweiz nicht gestoppt worden. Sie konnte nicht einmal verlangsamt werden. Ich möchte Ihnen das anhand zweier Zahlen verdeutlichen: Zwischen 1960 und 1980, also vor Inkraftsetzung des Raumplanungsgesetzes, hat die Siedlungsfläche in der Schweiz um 30 Prozent zugenommen. Zwischen 1980 und 1990, also nach der Einführung des Raumplanungsgesetzes, hatten wir immer noch eine Zunahme der Siedlungsfläche zwischen 15 und 20 Prozent. Das Raumplanungsgesetz hat sich also auf die Ausdehnung der Siedlungsfläche in keiner Art und Weise ausgewirkt. Das sind die Fakten.

Diese Tatsache ist leider nicht verwunderlich. Wir haben Baulandreserven, die weit über dem liegen, was wir im Sinne von Artikel 15 RPG in den nächsten 15 Jahren benötigen würden. Von den 240 000 Hektaren, die heute in der Schweiz eingezont sind, ist lediglich rund die Hälfte überbaut.

Wir haben somit Baulandreserven für weit über 7 Millionen Menschen in diesem Land. Bei dichter Bauweise hätten wir sogar Raum für 20 Millionen Personen, wenn das eingezonte Bauland ausgeschöpft würde. Dabei brauchen wir in den nächsten 15 Jahren höchstens Raum für eine zusätzliche Million Einwohner.

Niemand kann also bestreiten, dass die real existierenden Bauzonen massiv überdimensioniert sind und damit die Vorgaben von Artikel 15 RPG in krasser Weise verletzen. Ich verlange deshalb, dass auf Gesetzesstufe die Bauzonen so beschränkt werden, dass die Zielvorstellungen von Artikel 15 auch tatsächlich erreicht werden können. Das heisst, ich möchte eine Beschränkung der Bauzonen, und zwar auf das weitgehend überbaute Gebiet. Das hätte zur Folge, dass die heutigen Bauzonen um 30 bis 40 Prozent verkleinert würden. Wir hätten dann immer noch eine sehr grosszügige Baulandreserve für die nächsten 15 Jahre.

Diese Begrenzung des Siedlungsgebietes, wie ich sie vorschlage, ist aber nur möglich, wenn zwei Massnahmen gleichzeitig realisiert werden: Auf der einen Seite braucht es eine dichtere Überbauung, auf der anderen Seite müssen wir alles tun, um die Baulandhortung zu verhindern.

Zunächst zum Stichwort «dichtere Überbauungen»: Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass das heute überbaute Gebiet durch eine sehr lockere Bauweise charakterisiert ist. In Zahlen ausgedrückt heisst das, dass die gesamtschweizerisch realisierte Ausnutzungsziffer – jetzt hören Sie gut zu – bei nur 0,29 liegt. Das ist die Ausnutzungsziffer eines Einfamilienhausquartiers.

Das zeigt, dass die Potentiale an Nutzflächen im weitgehend überbauten Gebiet beträchtlich sind. Diese Aussage ist nicht auf meinem Mist gewachsen, das haben verschiedene gescheite wissenschaftliche Studien auch zahlenmässig ausgewiesen – beispielsweise der Bericht 57 des Nationalen Forschungsprogramms «Boden» von Wüest und Gabathuler mit dem Titel «Siedlungsbegrenzung Schweiz, Möglichkeiten und Grenzen einer Siedlungsentwicklung nach innen». Diese Autoren sagen, dass sich bei Ausnutzung sämtlicher Hilfsvolumen (Schopfanbauten, ehemalige Scheunen, Dach und Untergeschosse) in und auf bestehendem Wohngebäudevolumen noch Nutzflächenreserven für gegen 3 Millionen Einwohner oder 2 Millionen Wohnungen finden. So viele zusätzliche Einwohner werden wir vermutlich in 50 Jahren haben. Wir haben also, wenn wir die bestehende, weitgehend überbaute Fläche optimal nutzen, Reserven für weit über 50 Jahre.

Fazit: Bei einigermaßen intelligenter Bauweise müsste in den nächsten 15 Jahren kein einziger Quadratmeter auf der grünen Wiese in Anspruch genommen werden, um die vorhandenen und auch zukünftigen Raumbedürfnisse zu befriedigen.

Ein weiterer Punkt: Wenn wir das Ziel der Siedlungsbegrenzung erreichen wollen, müssen wir noch ein weiteres Problem beseitigen: die Baulandhortung. Fachleute sind sich einig, dass die spekulative Baulandhortung in den letzten Jahren die raumplanerischen Zielsetzungen völlig unterlaufen hat. Der Bericht Locher, den der Bundesrat in Auftrag gegeben hat, sagt das klar und deutlich; wir müssen dieses Problem lösen. Dem Rat liegt heute mit der parlamentarischen Initiative Strahm Rudolf (92.428) ein Vorschlag vor, wie wir die Baulandhortung begrenzen können. Wir unterstützen diesen Vorschlag. Beide Initiativen sind ein Konzept zur Siedlungsbegrenzung.

Ich bitte Sie, die beiden parlamentarischen Initiativen zu unterstützen und in diesem Sinne ein Signal zur Siedlungsbegrenzung zu setzen.

Misteli Marguerite (G, SO), Sprecherin der Minderheit: Die parlamentarische Initiative Thür will als zentrales Anliegen in Artikel 15 des Bundesgesetzes über die Raumplanung explizit die Siedlungsbegrenzung verankert haben. Wie Herr Thür dargelegt hat, soll der zunehmenden Zersiedelung des Landes durch eine Begrenzung des Siedlungsgebietes entgegengewirkt werden. Die Minderheit der Urek teilt diese Position. Ob der parlamentarischen Initiative allerdings in dieser ausgearbeiteten Fassung Folge gegeben werden soll, möchten wir damit nicht entscheiden. Wenn Sie dem Antrag der Minderheit zustimmen, kann die Kommission in der Folge zum ausgearbeiteten Entwurf einen eigenen Vorschlag erarbeiten.

Für die Minderheit stellen sich zwei Fragen: erstens die Frage nach der Notwendigkeit generell oder nach der Opportunität der Verankerung der Siedlungsbegrenzung im Bundesgesetz über die Raumplanung und nach der Opportunität des Zeitpunktes dafür. Zweitens stellt sich die Frage: Soll der Bund in die Kompetenz der Kantone eingreifen und gesamtschweizerisch auf kantonaler und kommunaler Ebene Siedlungsgebiete festlegen können? Ich werde vor allem auf die erste Frage eingehen und die zweite nur kurz streifen. Der Initiator hat die zweite Frage eigentlich schon beantwortet.

Zur ersten Frage: Die Schweiz ist im wesentlichen gebaut. Zu dieser Erkenntnis kam letzte Woche auch die «NZZ» in einem Artikel. Wir wissen es alle: Das Bevölkerungswachstum in der Schweiz hält sich in Grenzen. Wir haben genügend Reserven innerhalb des heute überbauten Gebietes, sei es in den Wohnzonen, aber auch bei Bürobauten und bei Industriebauten.

Bei einem Hearing der Urek des Nationalrates und des Ständerates hat uns ein Vertreter der Industrie, ein Industriepianer, vorgerechnet, dass im Jahre 2005 die Industriebranchen alleine die Hälfte der gesamten Nachfrage nach Nutzungen abdecken können. Er bezeichnete die Industriebranchen als prädestiniert für die Siedlungsentwicklung nach innen. Sie liegen zentral, haben flexible, tragfähige Gebäudestrukturen. Es sind meistens grosse Liegenschaften, geeignet für Umnutzungen, und sie sind bereits erschlossen, sie sind in der Bauzone. Auf der anderen Seite ist die Kulturlandschaft in der Schweiz nach wie vor bedroht. Die Schutzmechanismen für das Nichtsiedlungsgebiet sind zu verstärken. Wenn wir nur schon die heute vorkommende Artenvielfalt stabilisieren und erhalten, d. h. dem Artensterben Einhalt gebieten wollen, brauchen wir im Mittelland zusätzliche 60 000 Hektaren naturnaher Flächen.

Doch was sind heute die Tendenzen in der Landnutzung? Die Zersiedelung der Landschaft schreitet weiter voran. Sie ist schleichend, weil im kantonalen Vollzug Tausende und Tausende von Ausnahmen bewilligt werden, die Bauten ausserhalb der Bauzonen erlauben. Anstatt konsequent raumplanerische Massnahmen, welche immer noch die beste Vorsorge für einen effektiven Umweltschutz sind, einzusetzen, geschieht eine «Anpassung an die Erfordernisse der Zeit» – zitiert nach Benedikt Loderer in der Ausgabe des «Tages-Anzeigers» von heute. Diese Erfordernisse der Zeit sind: hier eine Ausnahme zur Schaffung von Arbeitsplätzen, die dann vielleicht langfristig gar nicht aufrechterhalten werden können oder nur eine Umverlagerung schon bestehender sind, dort eine Ausnahme zur Existenzsicherung eines Bauernbetriebes, dort ein Eingreifen zu Tourismuszwecken in die Landwirtschaftszone oder in die Landschaft unserer Schweiz. Bezahlt wird jedesmal mit Landschaft, mit mehr Verkehr, mehr Luftverschmutzung, mit dem Aussterben von weiteren Arten. Zur zweiten Frage: Eine Siedlungsbegrenzung ist also nötig, und deshalb müssen dazu klare Grundlagen auf Gemeindeebene geschaffen und für die ganze Schweiz gültige Grundsätze bis auf Gemeindeebene beschlossen werden. Das geschieht nur im Raumplanungsgesetz. Es ist wirklich fünf vor zwölf! Die weitere Durchlöcherung des Prinzips des haushalterischen Umgangs mit Boden darf nicht hingenommen werden. Die enormen Folgeschäden für die öffentliche Hand und die Menschen, welche darauf keinen Einfluss haben, wiegen volkswirtschaftlich schwerer auf der negativen Seite, als es die Durchsetzung von Partialinteressen auf der positiven Seite tut, auch wenn diese Interessen kurzfristig ein Wirtschaftswachstum aufweisen können. Boden ist nicht einfach eine Ware wie ein anderes Produkt, Boden ist begrenzt und ein wesentlicher Bestandteil unserer Lebensgrundlage. Das alleine genügt, um dem Bund die Kompetenz zu geben, in einer solchen Situation die geforderten Massnahmen zu ergreifen.

Zusammengefasst: Wir bitten Sie, der parlamentarischen Initiative Thür Folge zu geben, denn damit verhindern Sie einen weiteren Siedlungsbrei oder das Weiterwuchern des schon vorhandenen Siedlungsbreies, der wirtschaftlich, volkswirtschaftlich mehr kaputt macht als er an Nutzen bringt. Sie unterstützen mit der parlamentarischen Initiative den Erhalt von lebenswerten Siedlungen, auch für die nächste Generation, sowie einen effektiven Schutz unserer Landschaft sowie der Tiere und Pflanzen.

Baumberger Peter (C, ZH), Berichterstatter: Was will die parlamentarische Initiative Thür erreichen? Im Ergebnis will sie nichts anderes als ein neues Bauzonenmodell für die Schweiz durchsetzen, welches die verfassungsrechtliche Ordnung auf den Kopf stellt. Im einzelnen werde ich Ihnen das anhand von drei Punkten aufzeigen:

1. Zunächst zu dem vom Initianten neu formulierten Artikel 15 Absatz 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG), wonach Bauzonen neu nur noch Land umfassen sollen, das bereits weitgehend überbaut ist. Erinnern Sie sich daran, was heute in Artikel 15 Absatz 1 RPG steht: «Bauzonen umfassen Land, das sich für die Überbauung eignet und a. weitgehend überbaut ist» – das ist der Teil, welchen die Initiative Thür beibe-

halten will – «oder b. voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird.» Dann gibt es im geltenden RPG in Artikel 36 Absatz 3 noch eine Sanktionsbestimmung, wonach das weitgehend überbaute Gebiet als vorläufige Bauzone gilt, wenn die Kantone die Anforderungen des RPG nicht umgesetzt haben. Mit anderen Worten: Was die Initiative jetzt einführen will, ist lediglich die Sanktion des heutigen RPG für jene Kantone und Gemeinden, welche die gesetzlichen Vorschriften nicht umsetzen.

Der Initiant stützt sich, Sie haben es gehört, auf überinterpretierte Statistiken und auf die grossen, aber eben nur theoretischen Kapazitäten der sogenannten inneren Verdichtung. Das Bundesamt für Raumplanung hat inzwischen bei den Gemeinden Umfragen gemacht: Die Reserven sind doch nicht derart gross, und die Zahlen sind, wie der Praktiker weiss, häufig auch geschönt. Was aber vor allem die innere Verdichtung angeht, so benötigt deren Realisierung Generationen. Es geht bei der Realisierung der inneren Verdichtungsreserven nicht um die 15 Jahre Planungshorizont des RPG, sondern um langfristige Entwicklungen. Das sind sicher wichtige und notwendige Entwicklungen, welche aber die zeitlichen Grundanforderungen des RPG nicht erfüllen können und die insbesondere keinen Markt an Bauland schaffen. Die berechneten theoretischen Verdichtungsreserven, beispielsweise in Industriebranchen, können daher in keiner Weise den echten Bauzonenreserven gleichgestellt werden. Was wären die Konsequenzen der Annahme dieser ausformulierten Initiative? Sie liegen auf der Hand: Eine radikale Verknappung der Bauzonenfläche um ungefähr einen Drittel würde zu einer enormen Preisexplosion mit entsprechend verheerenden Konsequenzen für unsere Volkswirtschaft führen. Das wäre ungefähr das Verkehrteste, was wir heute tun können. Endlich haben wir eine gewisse Beruhigung der Preise auf dem Baulandmarkt erreicht, und nun sollen wir das von Staates wegen wieder anheizen. Das kann doch nicht der Sinn einer vernünftigen Politik sein.

Schliesslich erinnere ich Sie daran, dass gerade das Bundesgericht das 15-Jahre-Modell des heutigen Artikels 15 RPG klar befürwortet, dessen Ziel es ist, einen stets funktionsfähigen Baulandmarkt zu erhalten. Diese 15-Jahre-Reserve muss tatsächlich zur Verfügung bleiben. Denken Sie auch daran, dass eine übermässige Verdichtung, die mit der Initiative angestrebt wird, natürlich auch gegen die Qualität unserer Dörfer und die Qualität unserer Gartenstädte gerichtet wäre. Wir wollen nicht einfach den letzten Grünraum innerhalb der Siedlungen verdichten; auch hier gibt es Grenzen.

2. In Artikel 15 Absatz 3 gemäss der parlamentarischen Initiative verlangt der Initiant einen Sachplan «Siedlung» des Bundes, der die Grösse der Siedlungsgebiete für Kantone und Gemeinden verbindlich festlegen soll. Das ist schlicht verfassungswidrig! Der Bund hat nur die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung und kann nicht in die entsprechende Planungszuständigkeit der Kantone und Gemeinden eingreifen. Ich verweise darauf, dass dieser Rat am 3. Juni 1993 die Motion Haering Binder (91.3226) betreffend einen derartigen Sachplan «Siedlung» zu Recht abgelehnt hat.

3. In Artikel 15 Absätze 2, 4 und 5 schlägt der Initiant ein Vorgehen für die Schaffung und die Umwandlung von Reservegebieten in Bauzonen vor. Inhaltlich geht es dabei um einen Bedarfsnachweis. So müsste man beispielsweise nachweisen, dass man alle Möglichkeiten der Verdichtung ausgeschöpft, Mehrfachnutzungen bereits geprüft hat und dergleichen mehr. Das aber ist nach aller Erfahrung der direkte Weg in die Willkür und scheitert überdies an unserer direkten Demokratie, an der Demokratie der Direktbetroffenen. Einzonen auch gemäss an sich ausgewiesenen Anliegen werden häufig am Nein der Nachbarn in der Gemeindeversammlung scheitern.

Auch in der Praxis, in der Umsetzung erweist sich der Vorschlag als untauglich. Was die Grundsätze für die Umwandlung von Reservegebieten angeht, die der Initiant vorschlägt, so weise ich darauf hin, dass diese sogenannten Planungsgrundsätze bereits heute in Artikel 3 RPG enthalten sind, aber eben für die Ausscheidung der Bauzonen auf die Dauer der erwähnten 15 Jahre.

Zusammenfassend: Selbstverständlich ist auch die Kommission mit dem Initianten der Meinung, dass der Zersiedelung Einhalt geboten werden muss, aber das RPG ist dazu durchaus tauglich; es ist weit besser als sein Ruf. Dort, wo es noch nicht gegriffen hat – es gibt solche Fälle –, liegt es am Vollzug. Es muss aus diesem Grunde kein neues, verfassungswidriges Bauzonenmodell eingeführt werden, sondern wir müssen den Vollzug verbessern; wir sind daran, es zu tun. Ich erinnere daran, dass wir beispielsweise das Recht auf Erschliessung durch Private beschlossen haben und darüber noch in dieser Session die Schlussabstimmung werden durchführen können. Dazu kommt – das ist ein wichtiger und abschliessender Vorwurf gegenüber dieser parlamentarischen Initiative –, dass die untauglichste und eine besonders kontraproduktive Planung jene ist, welche keine Rechtssicherheit gewährt. Rechtssicherheit und Planbeständigkeit auf der Ebene des gültigen RPG sind ein hoher Wert unserer Rechtsordnung, und das Bundesgericht hat das immer wieder bestätigt, beispielsweise in einem Fall Bottmingen, BGE 118 Ia 160, und in einem Fall Kappel, BGE 116 Ia 235. Wir dürfen unsere Planung nicht mit Hüst und Hott durchführen.

Ich ersuche Sie auch aus diesem Grunde, der parlamentarischen Initiative Thür keine Folge zu geben. Mir fällt auf, dass selbst die Minderheit, die mit 13 zu 8 Stimmen unterlegen ist, inhaltlich gegenüber der ausformulierten Initiative ähnliche Vorbehalte namhaft macht.

Ich bitte Sie dringend, dieser Initiative keine Folge zu geben.

Jeanprêtre Francine (S, VD), rapporteur: L'initiative parlementaire Thür, traitée en séance de commission en août 1993 déjà, part d'un constat incontestable et incontesté: les zones à bâtir sont surdimensionnées dans notre pays. Pourtant, en 1980, l'article 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire entraînait tous les espoirs de voir une évolution modérée et surtout bien pensée de l'aménagement du territoire, de la définition et de la délimitation des zones à bâtir, du concept de densification et, finalement, dans notre système fédéraliste, d'une bonne application par les cantons et les communes des plans directeurs d'urbanisation.

Le 3 juin 1993, dans sa réponse à la motion Haering Binder 91.3226 du 20 juin 1991, le Conseil fédéral se rangeait déjà, par la voix de M. Koller, conseiller fédéral, au constat que c'était une évidence qu'en Suisse, il existait de façon générale un surdimensionnement des zones à bâtir qui pourraient potentiellement contenir jusqu'à 10 millions d'habitants. Ceci était confirmé par une étude du Fonds national suisse de la recherche scientifique intitulée «Le sol». Cette vision d'un développement quantitatif confortait les communes dans leur façon d'aménager et d'étendre la zone à bâtir, manière de faire que le Tribunal fédéral n'a, par ailleurs, jamais juridiquement contredite. Ainsi, le Conseil fédéral en tirait la conclusion qu'il s'agissait de discuter ou de rediscuter d'une limitation des zones à bâtir, et aussi de mettre en évidence le potentiel de densification des zones à bâtir actuelles.

Le Conseil fédéral s'est attelé, rapport à l'appui, et notamment celui attendu pour traiter l'initiative parlementaire Strahm Rudolf dont nous parlerons tout à l'heure, à envisager une révision sérieuse de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire en la confiant à un groupe d'experts sous la présidence de M. Jagmetti, conseiller aux Etats. En procédure de consultation, tant les cantons dans leur ensemble que les partis dans une large mesure, se sont opposés à une approche fondamentale de révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, notamment du présent article 15. On souhaitait bien davantage déréglémenter rapidement l'aménagement du territoire. Ainsi, cet échec a conduit à des révisions ponctuelles, comme celles qu'une majorité des Conseils a acceptées en juin dernier et lors de la présente session du Conseil des Etats: l'équipement par les privés des terrains à bâtir et la coordination des procédures.

S'il semble politiquement difficile de répondre, si ce n'est au titre, du moins à l'esprit de l'initiative parlementaire Thür, l'aspect juridique, et surtout sa constitutionnalité, fait problème, notamment par l'introduction, au niveau fédéral, de la notion du plan sectoriel d'urbanisation qui devrait être impérative-

ment respecté par les cantons et les communes. Ainsi, selon l'alinéa 3 de l'initiative rédigée de toutes pièces: «Les zones à bâtir et les terrains de réserve ne doivent pas dépasser, en tout, la surface maximale d'urbanisation autorisée; cette surface maximale est fixée dans un plan sectoriel d'urbanisation de la Confédération et doit être impérativement respectée par les cantons et les communes».

Selon les explications de M. Thür, tant la zone à bâtir que la zone de réserve formeraient la zone dite «d'habitation» qui devrait être déterminée dans un plan spécial de la Confédération. C'était d'ailleurs l'objet de la motion Haering Binder qui voulait donner au Conseil fédéral les compétences, dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, «... d'élaborer un plan sectoriel «Urbanisation». Cette motion fut rejetée par votre Conseil le 3 juin 1993 par 49 voix contre 31. En effet, selon une partie de la doctrine, il est problématique de confier au Conseil fédéral les compétences de définir les zones destinées à l'habitat pour l'ensemble du pays, ce qui empiète sur les compétences respectives aux niveaux cantonal et communal. Cela irait au-delà de la teneur de l'article 22quater de la Constitution fédérale sur les compétences respectives de la Confédération et des cantons.

Certes, on pourrait tourner cette difficulté juridique en octroyant aux cantons la compétence de donner, dans leurs plans directeurs, plus de précisions quant à l'exploitation envisagée des zones, notamment de celles destinées à l'habitat. Ainsi, le Conseil fédéral pourrait se déterminer en conséquence, lors de la procédure d'approbation des plans directeurs cantonaux, pour limiter, cas échéant, les zones d'habitat. Ainsi, bien qu'il ait paru à la commission que l'initiative pouvait aller dans une bonne direction, elle l'a toutefois rejetée par 13 voix contre 8 pour les précédents motifs, juridiques notamment, que je viens d'évoquer.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (keine Folge geben)	71 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Folge geben)	44 Stimmen

Sammeltitel – Titre collectif

Medienerzeugnisse. Vorsorgliche Massnahmen Médias. Mesures provisionnelles

93.455

Parlamentarische Initiative (Poncet) Verbot von Presseartikeln (Art. 28c ZGB) Initiative parlementaire (Poncet) Interdiction d'articles de presse (art. 28c CC)

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

Wortlaut der Initiative vom 14. Dezember 1993
Gestützt auf Artikel 21bis GVG reiche ich folgende parlamentarische Initiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs ein:

**Parlamentarische Initiative (Thür) Revision von Artikel 15 des Raumplanungsgesetzes.
Siedlungsbegrenzung**

**Initiative parlementaire (Thür) Révision de l'article 15 de la loi fédérale sur l'aménagement
du territoire. Délimitation des zones d'habitation**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	92.454
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.09.1995 - 14:30
Date	
Data	
Seite	1869-1873
Page	
Pagina	
Ref. No	20 026 058

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

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

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