

Motion. Der Motionär macht geltend, dass die Banken als Gläubigerinnen heute Verluste erleiden könnten, weil sie bei Zwangsversteigerungen von landwirtschaftlichen Grundstücken und Gewerben nicht mitsteigern könnten, da ihnen die Selbstbewirtschaftereigenschaft fehle. Nun ist aber von vornherein festzuhalten, wie das übrigens jetzt auch Herr Schmid Samuel ausdrücklich anerkannt hat, dass auch ein Nichtselbstbewirtschaftler dann mitsteigern und den Zuschlag erhalten kann, wenn kein Selbstbewirtschaftler gewillt oder in der Lage ist, den zulässigen Preis zu bezahlen. Diese Ausweichmöglichkeit besteht.

Wenn man aber darüber hinausgehend die Gläubigerbanken, um die es sich vor allem handelt, generell vom Bewilligungsverfahren und damit auch von den Bestimmungen über den zulässigen Preis ausnehmen will, dann führt man indirekt wieder ein spekulatives Element ins bürgerliche Bodenrecht ein. Es war ja ein Grundanliegen, im bürgerlichen Bodenrecht die Spekulation von landwirtschaftlichen Immobilien fernzuhalten.

Das ist der doppelte Grund, weshalb wir Ihnen empfehlen, die Motion abzulehnen.

#### Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Motion	43 Stimmen
Dagegen	64 Stimmen

94.054

## Bundesgesetz über die Raumplanung. Teilrevision

### Loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Révision partielle

Botschaft und Gesetzentwurf vom 30. Mai 1994 (BBI III 1075)  
Message et projet de loi du 30 mai 1994 (FF III 1059)

Beschluss des Ständerates vom 24. Januar 1995  
Décision du Conseil des Etats du 24 janvier 1995

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

#### Antrag der Kommission

Mehrheit  
Eintreten

#### Minderheit

(Bundi, Bäumlín, Brügger Cyrill, Jeanprêtre, Meyer Theo, Misteli, Strahm Rudolf, Thür, Wiederkehr)

Eintreten und Rückweisung an den Bundesrat mit der Auflage, auch die folgenden Forderungen in eine Gesetzesrevision einzubeziehen:

- Vorkaufsrecht des Gemeinwesens für Wohnbauland;
- Vorkaufsrecht der Mieter;
- Publikation der Handänderungspreise.

#### Eventualantrag Wiederkehr

(falls der Antrag der Minderheit abgelehnt wird)

Eintreten und Rückweisung an den Bundesrat mit der Auflage, auch die folgende Forderung in eine Gesetzesrevision einzubeziehen: Publikation der Handänderungspreise.

#### Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

#### Minorité

(Bundi, Bäumlín, Brügger Cyrill, Jeanprêtre, Meyer Theo, Misteli, Strahm Rudolf, Thür, Wiederkehr)

Entrer en matière et renvoi au Conseil fédéral avec l'obligation d'inclure également dans la révision les exigences suivantes:

- droit de préemption de la collectivité pour l'acquisition de terrains destinés à la construction de logements;
- droit de préemption des locataires;
- publication des prix de vente.

#### Proposition subsidiaire Wiederkehr

(au cas où la proposition de la minorité serait rejetée)

Entrer en matière et renvoi au Conseil fédéral avec mandat de tenir compte de l'exigence suivante dans la révision de la loi: publication du prix de vente des immeubles.

**Detting** Toni (R, SZ), Berichterstatter: Die Urek hat die Vorlage an ihrer Sitzung vom 27. Februar 1995 behandelt und in der Schlussabstimmung integral, d. h. in der ursprünglichen Fassung des Bundesrates, mit 12 zu 3 Stimmen bei 6 Enthaltungen verabschiedet. Alle Anträge der Minderheiten, insbesondere der Rückweisungsantrag Bundi mit 12 zu 9 Stimmen und die Minderheitsanträge Strahm Rudolf mit 11 zu 9 Stimmen, werden von der Kommission zur Ablehnung empfohlen.

Worum geht es bei dieser Vorlage? Es geht um eine erstmalige Änderung des 1980 in Kraft getretenen Raumplanungsgesetzes (RPG). Dabei handelt es sich, wie Sie der Fahne leicht entnehmen können, lediglich um eine kleine, aber dennoch – nach Auffassung der Kommissionsmehrheit – nicht minder wichtige Änderung des geltenden Rechtes. Diese ist, wenn Sie so wollen, nach dem Prinzip «Lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach» jetzt durchzuziehen. Namentlich sollte sie nicht durch Anreicherung politisch brisanter Zusatzregelungen auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben werden. Ich werde nach der Begründung des Rückweisungsantrages der Minderheit Bundi nochmals auf diese Problematik zurückkommen.

Die Ihnen unterbreitete Änderung befasst sich nicht mit der von beiden Kammern überwiesenen Motion Zimmerli (90.780) über die Revision der Bereiche Landwirtschaft und Landschaft. Diese Motion wird Gegenstand einer späteren, separaten Vorlage sein. Ebensowenig steht hier der im letzten Herbst vom Departement in die Vernehmlassung gegebene Bericht zur zukünftigen Raumordnung Schweiz zur Diskussion.

Die heutige kleine Änderung beinhaltet im wesentlichen zwei Kernbereiche:

1. Zunächst geht es um die Ergänzung des Erschliessungsrechtes. Der Entwurf sieht vor, dass die an sich schon heute bestehende Möglichkeit der Kantone, das sogenannte Recht auf Privaterschliessung zu gewähren, nunmehr in eine Pflicht der Kantone umgewandelt wird. Auch soll neu klargestellt werden, dass der Grundeigentümer einen direkten Anspruch auf die zeitgerechte Erschliessung seines Baulandes hat, indem im Falle der Nichterfüllung wahlweise die Privaterschliessung oder dann die Erschliessung durch die Gemeinde mittels Bevorschussung durch die privaten Grundeigentümer verlangt werden kann.

Ich möchte in diesem Zusammenhang auch zuhanden der Materialien klar festhalten, dass den betroffenen Grundeigentümern im Falle der nicht zeitgerechten Erschliessung im Gegensatz zur heutigen, relativ unklaren Situation gestützt auf diese neue gesetzliche Bestimmung das Recht zur Beschwerde, insbesondere zur Verzögerungsbeschwerde, zusteht. Damit sind diese Grundeigentümer nicht mehr auf die zumeist langwierige und häufig wenig erfolgreiche Willkürbeschwerde angewiesen.

Nun stellt sich natürlich in der Praxis die Frage, wann dieser Zeitpunkt der nicht zeitgerechten Erschliessung eintritt. Der Ständerat hat hier als Erstrat eine Verdeutlichung in dem Sinne vorgenommen, als er mit der Revision von Artikel 19 Absatz 2 RPG nunmehr einen Erschliessungszeitpunkt durch die zuständigen Gemeinwesen bestimmen lässt. Da-

nach sollen nämlich die Kantone die erschliessungspflichtigen Gemeinden im Rahmen der Nutzungsplanung verpflichten, gleichzeitig ein Erschliessungsprogramm für das Baugebiet zu erlassen und dieses Programm auch tatsächlich zu realisieren. Damit soll das Erschliessungsrecht nunmehr auch griffig ausgestaltet sein. Insgesamt will man mit dieser Revision des Erschliessungsbereichs eine wesentliche Stärkung der Privatinitiative in der Raumplanung erreichen und damit die marktwirtschaftliche Neuerung unterstützen. Es sollen Nutzungs- und Erschliessungsplanung vermehrt in Einklang gebracht werden.

Zweifellos bestehen hier für die Kantone im innerkantonalen Recht noch weitere Möglichkeiten. Ich nenne hier etwa das System der gebundenen Kredite für Groberschliessungen, die es im Dienste der marktwirtschaftlichen Erneuerung als Standortfaktoren der Kantone zu nutzen gilt. Im Rahmen dieser Zwecksetzung blieb denn auch diese beantragte Revision des Erschliessungsrechts einschliesslich seiner Ergänzung durch den Ständerat in der Kommission unbestritten.

2. Zum andern sieht die Vorlage aufgrund vieler parlamentarischer Vorstösse, aber auch im Hinblick auf die nachhaltigen Forderungen aus Kreisen der Wirtschaft, neue Bestimmungen zur Vereinfachung, Beschleunigung und Koordination der Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen vor. Im wesentlichen verpflichtet die vorgeschlagene Regelung die Kantone für alle zur Einrichtung oder Änderung von Bauten und Anlagen erforderlichen Verfügungen eine Frist vorzusehen und deren Wirkung zu regeln. Zwecks Vermeidung von widersprüchlichen Entscheidungen und unnötigen Doppelspurigkeiten werden zudem Minimalanforderungen für die Koordination der Baubewilligung und aller weiteren Verfügungen aufgestellt. Es handelt sich dabei im wesentlichen um Minimalanforderungen, welche sich weitgehend an die Rechtsprechung des Bundesgerichtes anlehnen. Vor allem soll auch der Anspruch auf widerspruchsfreie Verfügung gewährleistet werden. Im weiteren haben die Kantone eine für die Koordination verantwortliche Behörde zu bezeichnen, welche das Verfahren für die Auflage der Gesuche, die Abstimmung der einzelnen Verfügungen und deren koordinierte Eröffnung sorgt – alles Anordnungen, die übrigens auch für die mitbeteiligten Bundesbehörden bindend sein sollen. Ebenso will man diese Koordinationsbestimmungen auf das Nutz- und Planungsverfahren sinngemäss anwenden. Es ist dabei den Kantonen überlassen, bereits auf der ersten Bewilligungsstufe das sogenannte Konzentrationsmodell einzuführen oder es beim Koordinationsmodell zu belassen. Schliesslich wird für das Rechtsmittelverfahren vorgeschrieben, dass zur Anfechtung der Verfügung der kantonalen Behörden einheitliche Rechtsmittelinstanzen vorzusehen sind. Alle diese Massnahmen dienen – ich will es hier nochmals sagen – der allenthalben geforderten marktwirtschaftlichen Erneuerung. Als solche sind sie denn auch weitgehend unbestritten, jedenfalls was deren Inhalt betrifft. Dennoch bestehen in doppelter Hinsicht Zweifel an diesem Revisionsvorhaben:

Zum einen gibt es eine Gruppe von Ratsmitgliedern, die im verfahrensrechtlichen Bereich wesentlich weiter gehen und etwa im Falle einer durch die Behörden verpassten Frist festschreiben möchten, dass diesfalls die Bewilligung, um die nachgesucht wurde, gemäss Eingabe als erteilt gilt. Andere möchten im Falle von «trölerischen» oder offenkundig missbräuchlich angewendeten Rechtsmitteln konkrete Schadenersatzfolgen festgeschrieben wissen.

Alle diese Beschleunigungsabsichten sind zwar durchaus prüfenswert. Allein im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes stossen wir hier sehr schnell an die verfassungsmässigen Grenzen. Wir müssen uns davor hüten, hierbei in die Verfahrenshoheit der Kantone einzugreifen, und dürfen uns nur an die relativ engen verfassungsmässigen Vorgaben von Artikel 22quater der Bundesverfassung halten. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass mit dem bundesrätlichen Entwurf, der von der Mehrheit der Kommission unterstützt wird, die Verfassungsmässigkeit strikte eingehalten wird. Im übrigen ist festzustellen, dass auch andere Gesetzgebungen des Bundes in Revision begriffen sind, etwa das

Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege, bei denen solche Revitalisierungsabsichten zweifellos diskutiert werden können.

Andere Minderheiten, so die Angehörigen der Minderheit Strahm Rudolf, und namentlich auch der Ständerat halten die Legiferierungsmöglichkeiten des Bundes im Verfahrensbereich für unzureichend und sind auch mit dem Zeitpunkt des Erlasses solcher Bestimmungen nicht einverstanden. Bekanntlich wendet sich das Raumplanungsgesetz an die Adresse der Kantone und Gemeinden und sieht gewisse verfahrensrechtliche Minimalvorschriften vor, die letztlich von den Kantonen im einzelnen umzusetzen sind.

Nun sind aber auf Bundesebene Vorbereitungen im Gange, um die bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren für bodenbezogene Projekte – vor allem Grossprojekte wie Eisenbahnanlagen, Wasserkraftanlagen, grosse Deponien und touristische Anlagen – zu vereinfachen und damit letztlich auch zu beschleunigen. Es handelt sich hier um eine Arbeit, die unter der Führung der Verwaltungskontrolle des Bundesrates, der sogenannten VKB, geleistet wird und die meines Wissens noch nicht beendet ist.

Zum andern ist der diesbezügliche Handlungsbedarf auf Kantonsebene weitgehend erkannt, und gemäss einer aktualisierten Liste ist man im Begriff, ihn in die Tat umzusetzen. Teilweise sind auch bereits, wiederum nach Modellvorstellung des Experten Marti, Umsetzungen in einzelnen Kantonen erfolgt.

Vor diesem Hintergrund und nicht zuletzt aus föderalistischen Überlegungen hat der Ständerat grossmehrheitlich darauf verzichtet, im Raumplanungsgesetz Beschleunigungsvorschriften vorzusehen. Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollen die Kantone zunächst selber tätig werden. Zudem soll so lange mit Bundesvorschriften an die Adresse der Kantone zugewartet werden, bis der Bund seine Hausaufgabe, nämlich den Erlass von Bestimmungen über die Verfahrensvereinfachung für Grossprojekte, selber gemacht hat. Der Ständerat hat daher als Erstrat anstelle dieses Revisionsbereiches eine Motion überwiesen – ich verweise auf den Schluss der Fahne –, wonach der Bundesrat den Auftrag erhalten hat, «den eidgenössischen Räten bis spätestens 1996 eine Vorlage über die Koordination jener Bewilligungsverfahren für bodenbezogene Projekte vorzulegen, die in die Zuständigkeit der Behörden des Bundes fallen sollen (Koordinationsgesetz), und den eidgenössischen Räten gleichzeitig – falls noch nötig – mit einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung den Erlass von Bestimmungen über die Koordination und die Beschleunigung der übrigen Bewilligungsverfahren zu beantragen, die auf das Koordinationsgesetz abgestimmt sind».

Die Kommissionmehrheit beantragt Ihnen demgegenüber, von einem solchen doppelspurigen Gesetzgebungsverfahren Abstand zu nehmen und die Revision des Raumplanungsgesetzes gleichsam hier und heute integral, d. h. im Sinne des bundesrätlichen Entwurfes, durchzuziehen. Dies im wesentlichen aus folgenden Gründen:

1. Es handelt sich bei den vorgesehenen Verfahrensgrundsätzen um Minimalvorschriften im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, deren konkrete Ausgestaltung vor allem im organisatorischen Teil im einzelnen den Kantonen überlassen bleibt. Sie sind also in diesem Bereich weiterhin autonom.

2. Namentlich werden keine Modelle, weder das Konzentrations- noch das Koordinationsmodell, vorgeschrieben, so dass auch diesbezüglich die Hoheit der Kantone nicht tangiert wird.

3. Die Kantone, welche bereits Bemühungen zur Verfahrensvereinfachung unternommen haben, werden durch die Revision des Raumplanungsgesetzes nicht tangiert. Es geht lediglich um die Inpflichtnahme säumiger Kantone.

4. Letztlich war aber eine politische Beurteilung für die Kommissionmehrheit massgeblich. Nehmen wir nämlich diese Bestimmung vom Revisionskatalog aus, so verkommt das Revisionswerk nicht nur zu einer ausgesprochenen Minirevision, sondern es werden damit nach aussen hin falsche Signale gegeben. Ausgerechnet der Bund, welcher diese Be-

schleunigung in seinem Revitalisierungsprogramm als vorrangig auf die Fahne geschrieben hat, nimmt gleichsam im letzten Augenblick wieder Abstand von den allseits begrünten Beschleunigungsabsichten und schiebt dieses Projekt einmal mehr auf die lange Bank. Ein solch negatives Zeichen ist in der breiten Öffentlichkeit schlechthin unverständlich und stellt den marktwirtschaftlichen Erneuerern aller Schattierungen, d. h. von rechts bis links, ein schlechtes Zeugnis aus. Aus all diesen Gründen ist die Mehrheit Ihrer Kommission der Meinung, die Bestimmungen zur Vereinfachung, Beschleunigung und Koordination seien jetzt mit klarer Mehrheit durchzuziehen. Damit sollte es gelingen, auch den Ständerat von der politischen Notwendigkeit und der rechtlichen Unbedenklichkeit dieses Vorhabens zu überzeugen. Gleichzeitig beantragt Ihnen die Kommission, die Motion des Ständerates nicht zu überweisen, weil diese gar nicht mehr notwendig ist, sofern Sie Ihrer Kommissionsmehrheit folgen und die Revision integral verabschieden.

Zusammenfassend ersuche ich Sie namens der Kommission, auf die Vorlage einzutreten, den Rückweisungsantrag Bundi und den Eventualantrag Wiederkehr sowie die Minderheitsanträge Strahm Rudolf abzulehnen und die Vorlage in der Fassung der Mehrheit der Kommission gutzuheissen.

**Jeanprêtre Francine** (S, VD), rapporteur: Aujourd'hui, le Conseil fédéral nous propose la première révision de la loi sur l'aménagement du territoire entrée en vigueur le 1er janvier 1980.

Le projet porte d'une part sur le droit d'équipement, l'article 19, d'autre part sur les procédures de permis de construire, articles 25, 25a et 33. Ces deux domaines nous sont soumis dans le cadre de la régénération et de la revitalisation de l'économie de marché, les milieux concernés n'ayant cessé de souligner que les procédures de permis de construire étaient trop longues et qu'il existait des impasses en matière d'équipement. Cela aurait entre autres provoqué le départ de certaines entreprises importantes à l'étranger.

Une révision de la loi dans les domaines de l'agriculture et de la protection du paysage, articles 16 et 24, basée sur la motion Zimmerli (90.780), fera l'objet d'un projet de modification partielle ultérieure. La proposition de la commission Dürer étant très controversée, ce projet doit être remanié par le Conseil fédéral. Mais comme l'économie insiste sur l'urgence de la présente révision, le Conseil fédéral a décidé de dissocier les deux projets.

La constitution n'attribue à la Confédération qu'une compétence limitée aux principes en matière d'aménagement du territoire. Le présent projet comprend deux modifications.

1. Le droit d'équipement à l'article 19: la révision du droit d'équipement a pour but de renforcer l'initiative privée dans le domaine de l'aménagement du territoire, dans l'hypothèse où la collectivité publique ne remplit pas son obligation d'équiper. Le Conseil fédéral a cherché avant tout à donner aux propriétaires privés la faculté de remédier eux-mêmes à d'éventuelles lacunes dans ce domaine, ceci dans le cadre du programme de régénération de l'économie de marché.

A dire vrai, au regard de l'état d'équipement dans les cantons, il n'existe pas au niveau national de véritable retard en matière d'équipement. Cette constatation n'est cependant pas d'une grande utilité pour le particulier qui souhaite réaliser un projet de construction à un endroit déterminé. Il existe, au niveau local, des lacunes qu'il a paru bon de combler par le présent projet de révision.

Ce projet se limite à deux points:

– Les propriétaires fonciers sont habilités, en vertu du droit fédéral, à agir en qualité de partie dans la procédure juridique contre le manquement de la collectivité publique.

– Si les conditions légales de la mise en place de l'équipement sont réunies, les propriétaires fonciers peuvent être habilités à exécuter les travaux ou à en avancer les frais.

Il est clair que la responsabilité en matière d'équipement incombe en premier lieu aux cantons et aux communes, et non pas aux particuliers, notamment pour ce qui a trait aux modalités de planification de l'équipement, à l'expropriation, aux crédits, ou aux taxes.

Le Conseil des Etats avait débattu avant tout de la notion d'équipement «en temps utile», à l'article 19 alinéa 2. Afin de pallier aux difficultés d'interprétation que présente cette notion dans la pratique, le Conseil des Etats propose que la collectivité publique soit astreinte à établir un programme d'équipement comportant notamment un calendrier de l'équipement des zones à bâtir. Lorsque les délais ne sont pas respectés, les particuliers sont alors en droit d'agir.

Cette notion a été acceptée à la fois par le Conseil fédéral et par votre commission.

2. Le droit de procédure: tant le Conseil fédéral que le Conseil national et le Conseil des Etats, à l'article 25, accordent une grande importance à la simplification, à l'accélération et à la coordination des procédures d'autorisations de construire.

Il a été jugé que l'amélioration des procédures d'autorisations de construire est décisive, notamment pour le maintien de la capacité concurrentielle de notre économie au niveau international. En effet, à défaut de procédures d'autorisations de construire simples et rapides, nous encourrons le risque que des constructions soient réalisées à l'étranger.

Dans un autre domaine, et pour autant qu'elles aient une portée générale, les questions découlant du droit de procédure, par exemple l'utilisation abusive des voies de recours, seront examinées dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire.

La durée des procédures est conditionnée par de nombreux facteurs. Il est difficile de corriger les nombreuses causes de retard par le biais du droit de procédure. Le présent projet de révision instaure l'obligation pour les cantons de fixer des délais pour toutes les procédures cantonales, et de régler leurs effets. Le projet contient en outre des exigences minimales quant à la coordination des différentes procédures et décisions, afin d'éviter les doubles emplois et les décisions contradictoires. Les dispositions concernées reposent sur la jurisprudence du Tribunal fédéral.

En matière de procédure contentieuse, les cantons doivent prévoir une instance de recours unique. C'est le contenu de l'article 33 alinéa 4. De nombreux cantons ont déjà adopté des prescriptions tendant à améliorer la coordination des procédures. De plus en plus de gouvernements cantonaux ont compris que des procédures d'autorisations accélérées constituent un avantage considérable dans le cadre de la concurrence intercantonale.

Au vu de cette situation, le Conseil des Etats est arrivé à la conclusion qu'il n'y avait plus dans ce domaine un besoin de réglementation au niveau fédéral, mais qu'il fallait donner aux cantons la chance de réaliser eux-mêmes les prescriptions ici présentées. Il a été notamment relevé que la Confédération, n'ayant pas encore montré l'exemple concernant les projets d'envergure, n'était pas en position d'imposer aux cantons des obligations dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle le Conseil des Etats a supprimé cette partie du projet, tout en confirmant le besoin d'agir des cantons par l'adoption d'une motion. Selon le Conseil des Etats, la Confédération doit faire avancer son projet et le soumettre au Parlement en 1996. Si les cantons n'ont pas agi d'ici là, il est loisible à la Confédération de revenir sur ce projet.

Il faut relever que 19 cantons disposent d'une réglementation relative à l'amélioration de la coordination des procédures de permis de construire. Cependant, seuls 6 cantons remplissent toutes les exigences du projet de révision: Argovie, Berne, Jura, Soleure, Uri et Vaud. Sur ces 6 cantons, seuls Uri et Vaud ont reconnu le problème très tôt. Les directeurs des travaux publics de tous les cantons ont déclaré unanimement qu'ils avaient compris qu'une procédure d'autorisation de construire rapide et bien coordonnée permettait d'être plus concurrentiels.

J'en viens à la proposition de renvoi. La non-entrée en matière transformée par la suite en proposition de renvoi de la proposition de la minorité telle qu'elle figure sur le dépliant, était motivée par le fait que le présent projet de modification de la loi était tellement modeste qu'il ne justifiait pas une révision de la loi et que la disposition régissant l'équipement ainsi que les autres prescriptions étaient inutiles, les cantons

possédant déjà les compétences nécessaires pour légiférer en ces domaines. De plus, un véritable programme devait suivre les AFU partiellement abrogés en matière de droit foncier en milieu urbain, soit par voie d'ordonnance, soit par voie législative.

Le domaine de l'aménagement du territoire reste certes un sujet conflictuel, mais malgré les pressions existantes, la minorité souhaitait que le Conseil fédéral revienne avec une panoplie plus large de mesures efficaces visant à éviter aussi la spéculation foncière.

La proposition Wiederkehr illustre également une exigence supplémentaire.

Jugeant avec le Conseil fédéral qu'il y avait urgence à régler ce qui faisait moins problème, la majorité de la commission vous propose, par 12 voix contre 9, de suivre le projet du Conseil fédéral et de repousser la proposition de renvoi de la minorité, afin, dans cette modeste révision, de régler ce qui apparaît être le plus urgent.

**Bundi Martin** (S, GR), Sprecher der Minderheit: «Wenn es nicht nötig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es nötig, kein Gesetz zu machen.» An diesen uralten Grundsatz der Gesetzgebung ist auch im Zusammenhang mit dieser Vorlage zu erinnern. Hier liegt eine Minirevision eines absolut nicht prioritären Reformbereiches des Raumplanungsgesetzes vor, die den Aufwand einer Gesetzesrevision in keiner Weise rechtfertigt. Der Berg hat eine Maus geboren; das ist bereits im Ständerat festgestellt worden. Ein derartiges Legiferieren auf einem Nebenschauplatz zeugt meines Erachtens von einem eklatanten Mangel an politischer Führungslust und Akzentsetzung bei Bundesrat und Parlament.

Damit möchte ich nicht sagen, dass das Raumplanungsgesetz nicht reformbedürftig wäre, im Gegenteil! Wenn man aber schon Gesetzesrevisionen vornimmt, hat sich die Arbeit auf die Problembereiche von Gewicht zu konzentrieren und nicht darauf, diese auszuklammern, auch wenn die Materie allenfalls mehrere Gesetze betrifft. Es hätte sich wirklich gerechtfertigt, jetzt eine vertiefte Revision des Raumplanungsgesetzes vorzunehmen und vor allem das Problem des Spannungsfeldes zwischen überbautem und nichtüberbautem Gebiet einerseits und zwischen Belastung des Lebensraums und Schutz der Natur andererseits anzupacken.

Die vorliegende Revision wird als ein Bestandteil der marktwirtschaftlichen Erneuerung angepriesen. In das Programm einer solchen Erneuerung gehörten aber ganz andere Schwerpunkte, die der Bundesrat ursprünglich auch aufgenommen und in ein Vernehmlassungsverfahren geschickt hatte, insbesondere Massnahmen wie Vorkaufsrechte für Mieter und für die Gemeinden für Bauland und die Publikation der Handänderungspreise. Jetzt unterbreitet der Bundesrat nur noch zweitrangige Punkte des Paketes wie Privaterschliessung, Fristen und Koordination; bei den wichtigen Massnahmen kapituliert er von vornherein aufgrund einiger negativen Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren.

Die Frage der Wohnanteilpläne wird hinausgeschoben und soll in einem Auftrag der Expertenkommission Füg einbezogen sein – im Hinblick auf eine zweite Revision bzw. Aufhebung der Lex Friedrich. Ebenso ergeht es dem Postulat zur Abschöpfung der Planungsmehrwerte, das in einem Bericht einer Kommission Locher gewürdigt werden soll. Wir stellen also fest, dass überall hinausgezögert wird, dass man die wichtigsten anstehenden Probleme nicht anpackt.

Die Revision, die hier zur Hauptsache die Privaterschliessung angeht, lehnen wir nicht im Grundsatz ab, nur ist sie auch in diesem Vernehmlassungsverfahren sehr stark umstritten gewesen; sie wurde von der Mehrheit der Kantone abgelehnt. Die Revision ist unseres Erachtens aus den folgenden Gründen nicht prioritär: Heute stehen uns im weitgehend überbauten Gebiet 14 Prozent baureifes, aber nicht überbautes Land zur Verfügung. Der Kanton Zürich z. B. hat 21 Prozent unüberbaute Bauzonen, davon sind heute 53 Prozent baureif.

Im Kanton Graubünden ist heute so viel erschlossenes Bauland vorhanden, dass es für die nächsten 10 bis 12 Jahre ausreicht. Gesamthaft, so zeigt die Statistik, liegen in der

Schweiz die bereits erschlossenen Anteile an den unüberbauten Bauzonen bei 50 Prozent.

Von einem nationalen Notstand auf dem Erschliessungsgebiet zu sprechen, ist also völlig abwegig. Überdies gilt es, die folgenden Argumente zu beachten: Man sagt, dass diese Revision zur Deregulierung beitragen solle. Es mag sein, dass an einem Ort etwas dereguliert wird, aber gleichzeitig bedingt das auf der anderen Seite wieder eine neue Reglementierung. Diese Revision verlangt, dass Kantone je nachdem Gesetze revidieren oder Verordnungen neu erlassen müssen oder dass sie vor allem in bezug auf die Fristen einen recht grossen bürokratischen Aufwand betreiben müssen. Deregulieren, damit man auf der anderen Seite wieder mehr reglementiert? Das ist doch nicht der Sinn der Übung! Die meisten Kantone haben nämlich schon heute von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, kantonale Bestimmungen zur Förderung der Privaterschliessung zu erlassen, und fast alle erachten den ihnen gemäss Raumplanungsgesetz zustehenden Spielraum für diese Materie als ausreichend. In diesem Zusammenhang muss ich jenen Passus im heutigen Raumplanungsgesetz, Artikel 19 Absatz 3, zitieren: «Das kantonale Recht kann vorsehen, dass die Grundeigentümer ihr Land nach den vom Gemeinwesen genehmigten Plänen selber erschliessen.» Die Kompetenz, das zu tun, haben die Kantone also schon heute. Dieser Punkt der Revision ist demnach weitgehend überflüssig.

Häufig ist nicht die fehlende Erschliessung der eigentliche Grund für Verzögerungen von Bauten auf baureifen Grundstücken, sondern andere Fakten sind der Grund. Zum Beispiel liegt die Schuld nicht selten bei den Gesuchstellern selber, weil sie unvollständige Unterlagen einreichen. Gerade kürzlich ist im Kanton Zürich eine wissenschaftliche Untersuchung darüber angestellt worden; diese hat aufgezeigt, dass die meisten Verzögerungen daher rühren, dass Gesuchsteller ihre Unterlagen nicht vollständig beieinander hatten. Es liegt klar im Interesse der gesamten Öffentlichkeit, dass sich diese Abwicklung ordnungsgemäss vollzieht. Manchmal sind es aber die politischen Behörden selber, die Angst vor einem Entscheid haben und den Schwarzen Peter hin und herschieben und aus diesem Grunde Verzögerungen verursachen.

Vor einigen Jahren erliessen wir sogenannte dringliche Bundesbeschlüsse im Bodenrecht, deren Gültigkeit unterdessen wieder abgelaufen ist. Damals erklärte der Bundesrat, es gelte, diesen Beschlüssen ein Anschlussprogramm folgen zu lassen. Dieses Anschlussprogramm ist auch in einem Bericht des Departementes skizziert und sogar mit Terminen versehen worden. Ich erwähne aus diesem Papier die entsprechenden Passagen. Da ist das unlimitierte gesetzliche Vorkaufsrecht der Mieter beschrieben, und es wurde versprochen, Entwurf und Bericht dieser Massnahme sollten im Sommer 1992 vorliegen. In bezug auf die Wohnanteilpläne hiess es auch, dass der entsprechende Bericht zu dieser Massnahme im Sommer 1993 vorliegen werde. Ein Bericht über die Veröffentlichung der bezahlten Bodenpreise war auf den Sommer 1992 versprochen, und das unlimitierte gesetzliche Vorkaufsrecht des Gemeinwesens wurde auf den Sommer 1992 versprochen; die Mehrwertschöpfung ebenfalls.

Dieses Programm gehört jetzt auf den Tisch. Auch wenn dieser Rat hier soeben mehrheitlich die parlamentarische Initiative Rechsteiner abgelehnt hat, so heisst das doch nicht, dass der Bundesrat nicht in dem Sinne handeln soll, dass er dem Parlament zu diesen wichtigen Punkten mindestens einmal Berichte unterbreitet, damit sich das Parlament auch aufgrund von eingehenden, vertieften Unterlagen mit der Materie auseinandersetzen kann.

Im Hinblick darauf, dass wir in Europa das Land mit der tiefsten Eigentümerquote sind – sie beträgt bei uns nur 30 Prozent, während sie in Italien bei 60 Prozent und in England bei 70 Prozent liegt –, sind ganz andere Massnahmen gefragt, als sie diese heutige Minirevision anvisiert.

Aus allen diesen Gründen ersuche ich Sie im Namen der Kommissionsminderheit, diese Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen.

**Wiederkehr** Roland (U, ZH): Unsere Fraktion hat an und für sich nichts dagegen, dass Private erschliessen. Aber man muss diese Revision, die jetzt als dringlich erachtet und flugs durchgezogen werden soll, im Zusammenhang mit ebenso dringlich erklärten Postulaten sehen, die gar nicht flugs durchgezogen, sondern vertrödelt und verschleppt werden – zum Teil seit über zwanzig Jahren, seit 1972, als die dringlichen Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung erlassen wurden.

Drei Gründe dafür nennt Kollege Bundi in seinem Rückweisungsantrag. Hinzuzufügen wäre noch ein vierter: die Mehrwertabschöpfung, der Ausgleich von planerischen Vor- und Nachteilen. Das ist Artikel 5 Absatz 1 des geltenden Raumplanungsgesetzes; aber die Kantone, mit Ausnahme von Neuenburg und Basel, tun nichts, und der Bund lässt das nach wie vor geschehen.

Frau Bundesrätin Kopp hat mir 1988 geschrieben: «Der Bundesrat muss zur Kenntnis nehmen, dass die Kantone dem Gesetzgebungsauftrag nur ungenügend nachkommen. Das Bundesamt für Raumplanung hat zu diesem Thema Forschungsaufträge erteilt.» Immer dann, wenn Regierende ein Problem nicht lösen können oder wollen, erteilen Sie Forschungsaufträge, um Zeit zu gewinnen. Aber immerhin müssen deren Ergebnisse, Herr Bundesrat Koller, bei Ihnen dazu geführt haben, dass Sie versprochen haben: «Angesichts der verbreiteten Untätigkeit auf kantonaler Ebene drängt sich nun der Erlass einer direkt anwendbaren, subsidiären Bundesnorm auf. Entwurf und Bericht sollen im Sommer 1993 vorliegen.» Das stammt aus einem Papier von Ihnen, Herr Koller. Wir haben jetzt 1995, und ich bin gespannt wie ein Regenwurm zwischen zwei Amseln, wie Sie sich da herauswinden werden.

Mit diesen vier Versäumnissen haben private Spekulanten Millionen und Milliarden verdient, die Preise in die Höhe getrieben, die Landschaft verschandelt und die Allgemeinheit geschädigt. Heute entscheiden wir über eine Massnahme, die wiederum die Privaten begünstigt. Der Vollzug längst deklarerter Massnahmen im allgemeinen Interesse wird auf die lange Bank geschoben. Wo eine Regierung so trödelt, muss das Parlament dafür sorgen, dass die Hausaufgaben gemacht werden. Mit der Rückweisung zwingen Sie den Bundesrat zurück auf den Weg des Rechtsstaates.

Sie haben es doch alle schon einmal selbst erlebt: Der Bundesrat lehnt einen Vorstoss von Ihnen ab, nicht weil er grundsätzlich dagegen wäre. Nein, er teilt Ihnen mit, dass er das Problem, das Sie vorlegen, selbstverständlich lösen wolle, aber doch bitte im Gesamtzusammenhang und nicht isoliert. Man solle doch auf die Revision vertrauen, die demnächst kommen werde. Und nun macht der Bundesrat hier in der Raumplanung ein kleines «Revisiönchen», und da macht es plötzlich nichts aus, wenn man den Gesamtzusammenhang vernachlässigt.

Sie werden nun vielleicht den Antrag der Minderheit Bundi ablehnen, weil Sie das Gefühl haben, da sei zuviel drin, das müsse besprochen werden. Deshalb habe ich den Eventualantrag gestellt, die längst überfällige Transparenz, bei Handänderungen, bei Käufen und Verkäufen, zu schaffen. Das hat einen ganz direkten Zusammenhang mit der Vorlage, die wir jetzt behandeln, nämlich mit den Kosten für die Erschliessung, mit der Transparenz dieser Kosten und der Transparenz der Grundstückspreise überhaupt, der Preise bei Handänderungen. Ich zitiere wiederum aus dem Departement Koller: «Transparenz ist eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren des Marktes. Entwurf und Bericht dazu sollen 1992 vorliegen.» Wir haben jetzt 1995, Herr Bundesrat Koller. Geschehen ist aber noch nichts.

Die Publikation der Preise verhindert Absprachen und Bereicherungen auf Kosten der Allgemeinheit. Sie ist eine marktwirtschaftliche Massnahme. Sie ist dem Bundesrat auch ein grosses Anliegen. Der Bundesrat weiss, dass die fehlende Transparenz das Spekulantentum fördert. Wenn der Verkäufer eines Grundstückes nicht weiss, welche Preise üblicherweise ringsherum bezahlt werden, kann er sich nicht marktgerecht verhalten und verkauft einem gewieften Bodenhändler zu billig. Dieser wird, dank fehlender Transparenz, den er-

worbenen Boden oder die Immobilie zu übersetztem Preis loswerden, also macht er gleich zweimal den Schnitt. Als Profi kennt er natürlich auch die Pläne der Behörden, und er kauft dort, wo die Pläne für ihn günstig sind, in der Nähe eines geplanten Einkaufszentrums oder von S-Bahn-Stationen zum Beispiel. Nach Realisierung der Pläne macht er Riesengewinne – wenn es um öffentliche Anlagen geht selbstverständlich auf Kosten des Steuerzahlers. Weil der Bund nicht in der Lage ist, das gültige Raumplanungsgesetz zur Abschöpfung dieser ungerechtfertigten Planungsgewinne durchzusetzen, kann sich der Spekulant ins Fäustchen lachen.

Nach der Eröffnung der Zürcher S-Bahn haben Spekulanten rund um die S-Bahn-Stationen Milliarden Gewinne gemacht. Wir im Parlament, die wir jetzt immerhin ein recht griffiges Kartellgesetz verabschiedet haben und die wir der Marktwirtschaft immer das Wort reden, sollen das hinnehmen? Wir sollten nicht! Wir sollten den Bundesrat beim Wort nehmen. Transparenz ist eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren des Marktes; deshalb beantrage ich Ihnen aus diesem einen Grund Rückweisung an den Bundesrat. Er soll eine Revision vorlegen, die die private Erschliessung ermöglicht, dabei aber alle Kosten und Preise transparent macht.

**Hegetschweiler** Rolf (R, ZH): Im Ständerat und in den Kommissionen beider Räte ist im Vorfeld der heutigen Beratung viel von einer Mini- oder Rumpfvorlage gesprochen worden oder auch davon, dass einmal mehr der Berg eine Maus geboren habe.

Trotzdem möchte ich Ihnen im Namen der FDP-Fraktion beantragen, auf die Vorlage einzutreten, den Rückweisungsantrag der Kommissionsminderheit abzulehnen und wenigstens dem Rest der einst viel umfassender geplanten Vorlage zuzustimmen.

Mit Bezug auf die Maus und den Berg zitiere ich Kollege Stucky, der in der Kommission sagte, man solle die Maus wenigstens laufen lassen und sie nicht wieder in den Berg zurückschicken.

Wir diskutieren heute lediglich noch über eine kleine Revision des Raumplanungsgesetzes, weil nur noch das Erschliessungsrecht und das Bewilligungsverfahren zur Diskussion stehen und politisch brisantere Fragen wie die Öffnung der Landwirtschaftszonen für gewerbliche Nutzung oder die Gestaltung des Lebensraumes Schweiz im Rahmen einer Totalrevision behandelt werden sollen.

Bekanntlich hat der Ständerat die Vorlage praktisch nochmals halbiert, indem er den verfahrensrechtlichen Teil herausstrich und lediglich am Erschliessungsrecht festhalten will. Ob mit der ständerätlichen Motion, die anstelle des vereinfachten Bewilligungsverfahrens die Kantone zu effizienter Planung anhalten will, das anvisierte Ziel ebenfalls erreicht werden kann, wage ich zu bezweifeln. Die Drohung des Ständerates, falls noch nötig, die Koordination und Beschleunigung der kantonalen Bewilligungsverfahren im Rahmen eines Koordinationsgesetzes für das Bewilligungsverfahren für bodenbezogene Projekte wieder aufzuwärmen, wird kaum grosse Wirkung entfalten – eine Meinung, die von der Kommission geteilt wird und die ein Grund ist, weshalb die ständerätliche Motion abgelehnt wird. Das empfehle ich Ihnen ebenfalls.

Es stimmt, dass bereits das geltende Raumplanungsgesetz den Kantonen die Möglichkeit gibt, das Recht auf Privaterschliessung festzulegen und die Bewilligungsverfahren zu vereinfachen. Die Mehrheit der Kantone hat auch bereits in mehr oder weniger grossem Ausmass davon Gebrauch gemacht. Obschon in der Schweiz zwar nicht von einem generellen Erschliessungsrückstand gesprochen werden muss, bestehen lokal an sehr vielen Orten dennoch Erschliessungsgänge, die mit dieser Vorlage überwunden werden sollen.

Das Hauptanliegen des Bundesrates ist es denn auch, den Privaten im Rahmen des Programms zur wirtschaftlichen Erneuerung die Möglichkeit zu öffnen, solche Engpässe selber zu überwinden. Im Rahmen des Massnahmenpakets, das in

die Vernehmlassung gegeben wurde, war der Bundesrat allerdings noch wesentlich weiter gegangen. Verfassungsrechtliche Schranken und die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips haben offenbar massgeblich dazu beigetragen, diesen Bereich auf einen einzigen Artikel zu reduzieren.

Die Einführung des Begriffs «Erschliessungsprogramm» durch den Ständerat soll Klarheit bringen, in welcher zeitlichen Folge die Bauzonen erschlossen werden sollen. Auch lässt sich die Frage, wann Verzug eingetreten ist und die Berechtigung zur Privaterschliessung zum Zuge kommt, damit besser und eindeutiger beantworten. Es ist allerdings nicht unproblematisch, mit dem Erschliessungsprogramm einen neuen Begriff in das Bundesrecht einzuführen, der bisher nicht existierte. Möglicherweise könnte er bedeutendere Konsequenzen haben, als in der Diskussion angenommen wurde – zum Beispiel den Wechsel von freier zu gebundener Ausgabe im Strassenbau, wenn das Erschliessungsprogramm bestimmte Strassen zu bestimmten Zeitpunkten vorschreibt. Ich möchte Herrn Bundesrat Koller bitten, dazu noch Stellung zu nehmen.

Die Bereitschaft des Bundesrates, den Streichungsanträgen des Ständerates im Verfahrensrecht stattzugeben, wird sowohl von unserer Fraktion wie auch von der Kommissionenmehrheit nicht unterstützt. Es zeugt nicht von ausgeprägtem Führungswillen, wenn der Bundesrat so schnell bereit ist, den Kantonen noch einmal die Chance zu geben, diese Vorgaben aus der Vorlage freiwillig bis Ende 1996 zu erfüllen.

Zum Rückweisungsantrag der Minderheit Bundi: Mit der Rückweisung an den Bundesrat und der Auflage, das Vorkaufsrecht der Gemeinden, das Vorkaufsrecht der Mieter und die Publikation der Handänderungspreise durch dieses Hintertürchen wieder aufleben zu lassen, wird versucht, Ladenhüter aus einer wohnungspolitisch und wirtschaftlich völlig anderen Zeit wieder aus der Schublade hervorzuzaubern. Kollege Allenspach hat sich zur Problematik Mietervorkaufsrecht heute morgen bereits bei der Behandlung der parlamentarischen Initiative Rechsteiner eingehend geäußert, und der Rat hat mit der Ablehnung seine Meinung zu diesem Thema auch klar zum Ausdruck gebracht.

Etwas Mühe hatte ich in der Kommission mit der Erklärung von Herrn Bundesrat Koller, wonach er selbst das Mietervorkaufsrecht gerne beantragt hätte, weil ihm die tiefe Eigentümerquote in der Schweiz ernsthafte Sorgen bereite. Im gleichen Zug lehnt der Bundesrat jedoch die Initiative des Schweizerischen Hauseigentümerverbandes «Wohneigentum für alle», die ja exakt dieses Ziel anvisiert, ab und versteigt sich sogar zur Bemerkung, bezüglich Wohneigentumsförderung bestehe kein zusätzlicher Handlungsbedarf.

Zum Vorkaufsrecht der Gemeinden: Dieses Vorkaufsrecht wäre mit der Verpflichtung verbunden, das erworbene Land oder Grundstück im Baurecht an Selbstnutzer abzugeben. Was zum Mietervorkaufsrecht ausgeführt wurde, gilt vollumfänglich auch hier. Eine breitere Eigentumsstreuung kann nicht erreicht werden. Zusätzlich ist festzuhalten, dass diese Massnahme letztlich zur Verstaatlichung des Bodens führen würde. Es handelt sich um eine Aufwärmung der vom Souverän abgelehnten Stadt-Land-Initiative. Diese Massnahme muss klar abgelehnt werden. Mit einer marktwirtschaftlichen Bodenordnung ist sie nicht vereinbar.

Die ebenfalls verlangte zwingende Publikation der Verkaufspreise von Bauland und Liegenschaften würde handelshemmend wirken und genau das Gegenteil von dem bewirken, was die gleichen Kreise sonst immer fordern, nämlich die Verflüssigung des Bodenmarktes. Bauparzellen und Liegenschaften sind selten vergleichbar. Die Veröffentlichung der Preise schafft also keineswegs die Markttransparenz, die angeblich erzielt werden soll. Vielfach sind im Kaufpreis auch andere Leistungen eingeschlossen, die das Bild verfälschen. Die Massnahme ist untauglich und deshalb abzulehnen.

Die SP und grüne Kreise haben die ganze Woche Deregulierung gepredigt und verlangt. Jetzt, wo sie dazu stehen könnten und den Tatbeweis erbringen müssten, sagen sie ebenso klar nein. Und die Mär der Milliarden Gewinne, Herr Wiederkehr, gehört nun wirklich der Vergangenheit an. Sie müssen

doch einige Jahre zurückbuchstabieren, wenn Sie da Beispiele bringen wollen.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, den Rückweisungsantrag der Minderheit Bundi abzulehnen und bei den übrigen Anträgen der Kommissionenmehrheit zu folgen.

**Herczog Andreas (S, ZH):** Die Stimmung für diese Änderung des Raumplanungsgesetzes war eigentlich enorm euphorisch. Es waren zwei Dinge, die dazu führten: Einerseits die berühmte Debatte über Revitalisierung und Deregulierung; man erhoffte sich hier im Rahmen der Raumplanung auch, dass man z. B. in der Baubranche konjunkturell etwas beschleunigen könnte. Auf der anderen Seite haben wir im Rahmen der Bodenpolitik und Raumplanung zwar gegen die Spekulation die Sperrfristen gehabt, aber andere bodenpolitischen Massnahmen sind bis heute nicht durchgekommen, ausser jetzt die kleine Revision der Lex Friedrich. Da dachte man: Jetzt braucht man etwas Grosses und Mutiges.

Zur Diskussion standen vier Dinge, und zwar nicht das, was in dieser Gesetzesrevision steht – höchstens ganz am Schluss:

1. zunächst genau das, was Sie vorhin abgelehnt haben, das Vorkaufsrecht der Mieter;
2. das Vorkaufsrecht des Gemeinwesens für Wohnbauland;
3. die Publikation der Handänderungspreise; diese Frage diskutierten wir damals im Zusammenhang mit Eurolex, weil es notwendig war, dass die Preise für die Bodenstatistik publiziert würden;
4. die Geschichte mit der Privaterschliessung.

Jetzt, auch nach der Vernehmlassung, ist eigentlich gar nichts mehr da. Diese Änderung des Raumplanungsgesetzes ist keine Gesetzesänderung. Diese braucht es nicht. Und das, was da drinsteht, diese Privaterschliessung, setzt politisch-raumplanerisch erst noch das falsche Signal.

Wenn wir heute Prioritäten wollten, hätte man, zumindest gewissermassen im Rahmen der Opfersymmetrie, die beiden Vorkaufsrechte auf alle Fälle beschliessen sollen, dann auch die Publikation der Handänderungspreise und allenfalls die Privaterschliessung.

Wie sieht es mit dem Recht auf Privaterschliessung aus? Dieses Anrecht haben Sie bereits heute. Es ist absolut nicht notwendig, dass man das heute in eine Gesetzesänderung aufnimmt. Dieses Recht besteht heute schon. Wie sieht es mit der Privaterschliessung in der Praxis – wonach wir uns richten sollten – aus? Wenn Sie städtische Verhältnisse oder solche in Agglomerationen nehmen, ist es einem Privaten unmöglich, diese Erschliessung durchzuziehen. Stellen Sie sich das einmal in einer grösseren Stadt vor! Wie wollen Sie in einer Stadt die Kanalisation, die Energieversorgung, die Wasserversorgung oder die Medien – sei es das Fernsehen oder etwas anderes mit der Telekommunikation – privat durchziehen? Das ist völlig undenkbar. Es ist planerisch und finanziell undenkbar, und es ist richtig, dass man das an das Gemeinwesen delegiert.

Es werden damit auch teilweise die falschen Gebiete erschlossen. Eines der wichtigen Postulate im Rahmen der Raumplanung und des Raumplanungsgesetzes ist die Etaprierung der Erschliessung. Es hat doch keinen Sinn, dass irgendein Privater in einer Gemeinde kommt und sagt: Moment, ich habe da ein Bauprojekt, die Gemeinde verhindert das mangels Erschliessung, ich will da privat erschliessen. Das führt genau zu jener Zersiedelung, die wir heute nicht wollen. Diese Privaterschliessung ist ein Zuckerchen für etwas, das irgendwie wie eine Revitalisierung aussehen sollte, das aber gar keine ist.

Was zudem noch vom Bundesrat kommt, betrifft die Frage der Koordination der Baubewilligung. Ich muss Ihnen sagen: Grundsätzlich finde ich die Idee nicht schlecht, dass man versucht, sich ein Baubewilligungsverfahren auf Bundesebene im Verfahrensablauf vorzustellen. Nur, in bezug auf das Ziel dieser Revision brauchen wir das hier gar nicht festzulegen. Unser Hauptproblem ist nicht die Baubewilligung, auch in der Stadt Zürich bekommen wir eine Baubewilligung heute innerhalb von drei, vier Monaten problemlos. Unser Problem sind

heute die privaten Einsprachen. Sie verzögern im wesentlichen die Baumöglichkeit.

Ich sehe eigentlich die Notwendigkeit nicht ein, und ich bitte Sie auch im Namen der sozialdemokratischen Fraktion, hier Rückweisung zu beschliessen und sich wirklich einmal folgendermassen über die Raumplanung zu unterhalten: Wo stehen wir heute? Brauchen wir eine Gesetzesrevision, die für die Privaterschliessung etwas vorgaukelt, was wirklich nichts bringt, und die dort, wo es etwas bringen könnte, vermutlich noch das Falsche bewirkt?

Ich bitte Sie, hier Rückweisung zu beschliessen.

**Baumberger Peter (C, ZH):** Nach Auffassung der einstimmigen CVP-Fraktion geht es bei dieser Vorlage um einen zeitlich überfälligen Teil der marktwirtschaftlichen Erneuerung, der Revitalisierung und der dringenden Kostensenkungen im Baubereich. Es geht letztlich – entgegen den Aussagen von Kollege Herzog – um einen besseren Vollzug des Raumplanungsrechtes.

Was vorliegt, sind zwei nur formal und damit nur vermeintlich bescheidene Inhalte. Materiell sind es aber ausserordentlich wichtige Revisionen, welche allerdings zu berücksichtigen haben – die Kommissionsreferenten haben dies dargelegt –, dass der Bund nur eine Kompetenz zur Grundsatzzesetzgebung hat. Deswegen geht die Revision nicht weiter, auch wenn ich persönlich gerne noch mehr gesehen hätte.

Kollege Bundi hat das schöne Bild von der Maus, welche der Berg geboren hat, einmal mehr zum besten gegeben. Ich habe ihm schon in der Kommission gesagt: Diese Maus ist die «Schlüsselmaus», der Schlüssel zu einem besseren Vollzug in der Raumplanung. Es ist gewissermassen die Schlüsselmaus, welche Sie brauchen, wenn Sie einen PC initialisieren, um diesen damit in Bewegung zu setzen.

Wir wissen alle, dass Erschliessungen und Baubewilligungsverfahren viel zu lange dauern. Zu dem, was Herr Herzog über die Stadt Zürich gesagt hat, muss ich folgendes sagen: Ich habe als Bauanwalt gelegentlich in Zürich zu tun – wenn möglich nicht, aber es kommt doch vor. Davon, dass man dort selbstverständlich innert drei bis vier Monaten die Ordnungsvorschrift des kantonalen PBG erfülle, ist keine Rede. Gerade darin liegen wesentliche Standortnachteile und wesentliche Kostenfaktoren für das Bauen, gerade auch von Wohnraum. Schon allein aus diesem zeitlichen Grund müssen weitere Verzögerungen vermieden werden, und es wäre daher komplett falsch, den gestellten Rückweisungsanträgen zu entsprechen. Es wurde heute schon daran erinnert, dass das Vorkaufsrecht sehr deutlich abgelehnt wurde. Ich brauche auch nicht daran zu erinnern, dass Wohnanteilepläne natürlich kantonales Recht und nicht Bundesrecht sind. Das sind alles Scheingefechte, die inhaltlich verfehlt sind, die ganz einfach nur der Verzögerung notwendiger Massnahmen dienen. Ich bitte Sie also, diese Rückweisungsanträge unbedingt abzulehnen.

In Artikel 19 geht es vor allem um das Erschliessungsrecht. Auch wenn man nicht ganz generell von einem Erschliessungsrückstand sprechen kann, muss ich Ihnen aus eigener Erfahrung ein Beispiel nennen, das vielleicht geradezu ein Bild für eine anwaltliche Karikatur abgeben könnte: Ich begleite beispielsweise seit 15 Jahren den bekanntgewordenen Fall Elsau, zentralstes Areal in einer Vorortgemeinde von Winterthur, S-Bahn-Station. Das Bundesgericht hat im publizierten Entscheid 110 Ia 51ff. 1984 – vor elf Jahren – gesagt, es müsse hier erschlossen werden. Das ist auch planerisch richtig; es ist das absolut zentralste Land direkt beim Bahnhof. Auch heute, elf Jahre später, ist das noch nicht der Fall, ganz einfach deshalb, weil unsere Demokratie der Direktbetroffenen die Durchsetzung des Raumplanungsrechtes des Bundes häufig verhindert. Das sind die Probleme, denen wir begegnen müssen, und dagegen kommen wir mit allgemeinen Sprüchen nicht an.

Es wurden – ich glaube, auch von Kollege Bundi – die Prozentzahlen des bereits erschlossenen überbaubaren Gebiets oder des in den nächsten fünf Jahren überbaubaren Gebiets zitiert. Ich muss Ihnen sagen, diese Zahlen – ich

sage nicht, sie seien komplett falsch – sind nicht objektiv erfasste Statistiken, sondern sie stützen sich auf Mitteilungen der Gemeinden, und diese Statistiken sind wesentlich geschönt. Das Areal Elsau, das ich Ihnen genannt habe, das nach 15 Jahren noch nicht erschlossen ist, figuriert in dieser Statistik als sofort überbaubar. Theoretisch wäre das der Fall, wenn die Überbauung nicht immer abgelehnt würde! Deswegen können Sie auf solche Zahlen nicht abstellen; sie sind in erheblichen Teilen weltfremd.

Die CVP-Fraktion begrüsst daher, dass der Grundeigentümer nicht einfach auf wirkungslose Rechtsverzögerungsbeschwerden und dergleichen verwiesen wird, sondern dass er nun zu einem Erschliessungsanspruch kommt. Herr Herzog, es ist falsch, wenn Sie sagen, damit werde die Zersiedelung gefördert usw. Lesen Sie den Text! Es geht um die Erschliessung nach den Plänen der Gemeinden, nach den Plänen jenes Organs, welches für die Raumplanung zuständig ist; alles andere ist falsch. Ich bitte Sie also, hier ideologische Scheuklappen abzulegen und wirklich auf die Realitäten abzustellen.

Ganz kurz zum Eintreten noch eine Bemerkung zu Fristen und zur Koordination: Was jetzt passieren soll, entspricht genau dem Teil der CVP-Motion, welche am 1. Dezember 1993 überwiesen wurde, und es entspricht im übrigen auch im wesentlichen jener Motion, welche ich persönlich 1993 mit 65 Mitunterzeichnern eingereicht habe.

Ich bitte Sie also dringend, einzutreten, die Rückweisungsanträge abzulehnen und im übrigen der Mehrheit zu folgen.

**Rutishauser Paul (V, TG):** Die SVP-Fraktion ist für Eintreten. Wir begrüssen die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes im Rahmen der marktwirtschaftlichen Erneuerung. Die vom Bundesrat vorgesehenen Bestimmungen zur Vereinfachung, Beschleunigung und Koordination des Bewilligungsverfahrens betrachten wir als richtig und notwendig. Diese vorgesehenen Massnahmen werden zur Kostensenkung und Wirtschaftsbelebung beitragen. Mit dem Recht auf Privaterschliessung wird die Privatinitiative gefördert. Indem die Kantone verpflichtet werden, für alle zur Erreichung oder Änderung von Bauten und Anlagen erforderlichen Verfahren Fristen zu setzen und deren Wirkung zu regeln, sollen die Verfahren rascher erledigt werden können. Wir begrüssen ebenfalls die Grundsätze der Koordination und die einheitlichen Rechtsmittelinstanzen.

Unsere Fraktion ist also für Eintreten auf diese Minirevision. Wir lehnen den Rückweisungsantrag der Minderheit und den Eventualantrag Wiederkehr ab, weil die Gefahr besteht, dass mit weiteren Forderungen, wie Vorkaufsrecht des Gemeinwesens, Vorkaufsrecht von Mietern oder Publikation von Handänderungspreisen das Fuder überladen wird, so dass wir die dringend notwendigen Verbesserungen nicht erreichen.

Gestatten Sie mir auch noch eine kurze Bemerkung zur Detailberatung, damit ich das Wort nicht noch einmal verlangen muss. Bei Artikel 19 schliesst sich die SVP-Fraktion einstimmig dem Ständerat an. Hingegen stimmen wir bei den Artikeln 25, 25a und 33 Absatz 4, welche wir als Einheit betrachten, grossmehrheitlich der bundesrätlichen Fassung zu. Im Interesse einer gesamtschweizerischen Lösung und endlichen Erledigung wollen wir diese Artikel nach dem ursprünglichen Entwurf des Bundesrates verabschieden und diese Revision nicht nur zur Hälfte erledigen.

**Eymann Christoph (L, BS):** Ich bitte Sie im Namen der liberalen Fraktion, auf diese Vorlage einzutreten und die Rückweisungsanträge abzulehnen.

Es ist zu begrüssen, dass das Erschliessungsrecht revidiert werden soll. Die Stärkung der Privaterschliessung ist ein richtiges Mittel unter dem Titel «marktwirtschaftliche Erneuerung», genauso wie der Anspruch des Grundeigentümers auf die zeitgerechte Erschliessung seines Baulandes.

Den Vorschlägen zur Vereinfachung, zur Beschleunigung und zur Koordination der Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen stimmen wir ebenfalls zu. Der Eingriff in die föderalistische Struktur scheint uns sinnvoll; er dient der

Rechtssicherheit und führt insbesondere zu einer Verkürzung der Fristen. Die Lösung der Mehrheit der Kommission wird deshalb von uns bevorzugt. Entsprechend lehnen wir die Motion des Ständerates ab.

Es scheint uns wichtig, dass künftige Revisionen die Zielsetzungen, die jetzt prioritär verfolgt werden, nicht behindern oder gar aufheben. Wir hatten heute auch über Vorstösse zu beschliessen, deren Inhalt diesen ersten wichtigen Schritten mit dem Ziel der marktwirtschaftlichen Erneuerung entgegenlaufen. Wir müssen diese Zielsetzung des Bundesrates bei jeder künftigen Revision im Bereich der Raumplanung beachten.

Die liberale Fraktion ist für Eintreten. In der Detailberatung stimmen wir jeweils der Fassung der Mehrheit, d. h. der Fassung des Bundesrates, zu.

**Misteli Marguerite (G, SO):** Die grüne Fraktion unterstützt den Minderheitsantrag auf Rückweisung der Vorlage und auch den Eventualantrag Wiederkehr. Sie unterstützt im weiteren die Minderheitsanträge Strahm Rudolf, den neuen Artikel 25 Absatz 1bis, den neuen Artikel 25a und den neuen Artikel 33 Absatz 4 zu streichen. Da es sich um ein Gesamtpaket handelt, werde ich zu diesen Artikeln nicht ein zweites Mal sprechen.

Das Bundesgesetz über die Raumplanung ist 1980 nach langer Diskussion in Kraft getreten. In der Zwischenzeit wurden hier im Rat ausführliche Diskussionen über Verfahrensfragen in der Verwaltung geführt. Zahlreiche parlamentarische Vorstösse zum Thema der Vereinfachung, Beschleunigung und Koordination der Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen belegen dies.

Im Nationalrat und im Ständerat wurden aber auch vor wenigen Jahren ausführliche Debatten über das Bodenrecht im Siedlungsgebiet geführt. Der Bundesrat hatte versprochen, diese Anliegen in eine neue Gesetzesrevision aufzunehmen. Herr Bundi hat Ihnen als Sprecher der Minderheit die wichtigsten Anliegen aufgezählt. Ich möchte diese nicht wiederholen; sie sind inzwischen bekannt. Soviel zum Hintergrund.

Der Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung, der uns hier vorliegt, beschränkt sich auf zwei Aspekte der hier schon vorgelegten Anliegen – einerseits auf das Erschliessungsrecht für Bauzonen mit Änderungen in Artikel 19 Absätze 2 und 3 und andererseits auf eine Verbesserung des Verfahrensrechts mit einem neuen Artikel 25a, in welchem der Bundesrat die Grundsätze der Koordination für die Errichtung oder Änderung von Bauten und Anlagen für die Kantone festlegt.

Wir Grünen sind nicht gegen eine Verflüssigung des Baulandes, damit Bauzonen insgesamt ökonomisch und planungsgerecht erschlossen werden können. Wenn wir aber vom Stand der Erschliessung nach Artikel 21 der Verordnung über die Raumplanung ausgehen, stellen wir fest, dass heute in weitgehend überbautem Gebiet insgesamt 19 Prozent baureifes, aber nicht überbautes Land zur Verfügung steht. Ob das ganz genau 19 Prozent sind oder weniger, ist nicht so wichtig, aber es hat genügend Reserven. Auch die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung sieht in diesem Bereich keinen Handlungsbedarf. So ist klar, dass wir nicht zuwenig Bauland haben. Das Problem liegt in der Baulandhortung, und dieses Problem müsste gelöst werden.

Bei der Frage der Fristen für Baubewilligungsverfahren teilen wir die Ansicht, dass eine Beschleunigung, solange die Qualität der Entscheidungsgrundlagen nicht darunter leidet, anzustreben sei. Allerdings sind oft auch mangelhaft ausgearbeitete Baugesuche die Ursache von Verzögerungen. Eine Beschleunigung der Verfahren würde voraussichtlich auch auf eine Verteuerung der Verfahren für die Gesuchsteller hinauslaufen. Die Grünen legen Wert darauf, dass Baugesuche nach wie vor detailliert und qualitativ auf hohem Niveau geprüft werden, da im anderen Falle lediglich die Rechtssicherheit und die Rechtsgleichheit beeinträchtigt würden.

Diese gewünschte Beschleunigung von Bewilligungsverfahren lässt sich deshalb durch eine bessere Verfahrenskoordination erreichen. Der Ständerat hat aber die neuen Grundsätze der Koordination mit nur 3 Gegenstimmen gestrichen.

Dem Ständerat geht es nicht darum, das Problem nicht zu lösen. Es geht ihm darum zu schauen, ob das, was die Kantone machen, sachdienlich ist, und erst einzugreifen, wenn diese nicht aktiv werden.

Wir meinen auch, dass der abschliessende Bericht der Verwaltungskontrolle des Bundesrates zu den Vernehmlassungsverfahren und der grossen Projektorganisation abgewartet werden soll. Damit kann der ganze Aufgabenkomplex differenzierter behandelt werden; insbesondere kann die Abgrenzung zwischen Verfahren mit Konzentrations- oder Koordinationscharakter sorgfältiger abgewogen werden.

Wenn wir nun also erwägen, dass für uns zentrale Anliegen des Bodenrechts nicht berücksichtigt sind und der Ständerat voraussichtlich auf der Streichung der Ergänzung des Artikels 25 beharren wird, so werden wir uns hier mit Artikel 19 – den Ergänzungen im Erschliessungsrecht –, mit einer Minirevision also, begnügen müssen, deren Anliegen für uns erst noch nicht den Kern der Sache treffen.

Die grüne Fraktion unterstützt den Rückweisungsantrag der Minderheit Bundi. Auch wir sind ungehalten darüber, dass wesentliche Anliegen wie das Vorkaufsrecht des Gemeinwesens und der Mieter, die Publikation der Handänderungspreise sowie endlich eine Umsetzung der im Gesetz verankerten Mehrwertabschöpfung nicht realisiert werden.

Ebenfalls unterstützen wir aufgrund der von mir dazu gemachten Ausführungen den Antrag der Minderheit Strahm Rudolf auf Streichung von Artikel 25 Absatz 1bis, Artikel 25a und Artikel 33 Absatz 4.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.05 Uhr  
La séance est levée à 12 h 05*

## **Bundesgesetz über die Raumplanung. Teilrevision**

### **Loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Révision partielle**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	94.054
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.06.1995 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1190-1197
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 730

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.