

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
 Für Annahme des Gesetzentwurfes 94 Stimmen
 Dagegen 1 Stimme

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Vormittagsitzung vom 6. März 1968
Séance du 6 mars 1968, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Conzett*

9716. Bodenrecht. Verfassungsartikel **Droit foncier. Article constitutionnel**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 15. August 1967
 (BBI II, 133)
 Message et projet d'arrêté du 15 août 1967 (FF II, 137)

Beschluss des Ständerates vom 19. Dezember 1967
 Décision du Conseil des Etats du 19 décembre 1967

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapports généraux

Glärner, Berichterstatter: Die Probleme, die sich im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Ordnung des Bodenrechts stellen, sind hier in diesem Saale anlässlich der Debatte über die sozialdemokratische Bodenrechtsinitiative während der Herbstsession 1966 in ihrer Gesamtheit erörtert worden. Die Kommissionsreferenten, der Vertreter des Bundesrates und nicht weniger als 25 Redner haben damals praktisch alle Fragen des Bodenrechts aufgegriffen und zum Teil sehr eingehend dargestellt. Die Materie ist also bekannt. Es erübrigt sich deshalb meines Erachtens für die Berichterstatter Ihrer Kommission, hier eine Art Vorlesung über Bodenrecht zu halten, die Vorgeschichte und den Werdegang der Vorlage – einige unter Ihnen werden vielleicht versucht sein, von einem Leidensweg zu sprechen – chronologisch in allen Einzelheiten darzustellen oder sich mit den über 20 formulierten Textvorschlägen, die im Laufe des Vernehmlassungsverfahrens vorgelegt worden sind, zu befassen.

In allen diesen Punkten möchte ich mich auf wenige Bemerkungen beschränken und im übrigen diesbezüglich auf die Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates verweisen.

Auf Grund von persönlichen Vorstössen in den Jahren 1955 und 1956 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement im Jahre 1957 die Studienkommission Jenny-Sieber-Weber zur Untersuchung der Fragen der Bodenspekulation eingesetzt. Diese Kommission wurde später durch die Herren Kaufmann und Morand ergänzt, und es wurde der Auftrag an die Kommission – nachdem am 10. Juli 1963 von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund ein

Volksbegehren gegen die Bodenspekulation eingereicht worden war – entsprechend erweitert.

Das Vernehmlassungsverfahren im Zusammenhang mit der Behandlung der Initiative zeigte dann, dass die Auffassungen über Inhalt und Form eines Verfassungsentwurfes so weit auseinandergingen, dass es dem Bundesrat zeitlich nicht möglich schien, dem Parlament und dem Volk einen ausgereiften Gegenvorschlag zu unterbreiten. Am 2. Juli 1967 haben Volk und Stände die Initiative verworfen. Damit wurde eine für das weitere Vorgehen äusserst wertvolle Klärung der Situation erreicht. Es waren weniger die mit der Initiative verbundenen Ziele als vielmehr die zur Erreichung dieser Ziele vorgesehenen Mittel, welche die Initiative zu Fall brachten. Schon im Sommer 1966, also ein Jahr vor der Volksabstimmung über die Initiative, setzte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine Arbeitsgruppe ein mit dem Auftrag, gestützt insbesondere auf das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens und den Bericht der Eidgenössischen Kommission für Landesplanung, einen Verfassungsvorschlag über das Bodenrecht auszuarbeiten. Die Arbeitsgruppe legte ihre Textvorschläge anfangs 1967 vor. Sie wurden – mit einigen redaktionellen Änderungen – inhaltlich vom Bundesrat übernommen und den eidgenössischen Räten mit der heute zur Beratung stehenden Botschaft vom 15. August 1967 unterbreitet.

Die Bestrebungen für eine verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts wurden durch die sich in den Jahren nach 1950 abzeichnende Entwicklung auf dem Grundstückmarkt veranlasst. Die steigende Zunahme der Bevölkerung erhöhte die Nachfrage nach Boden, und dieser Nachfrage stand ein ungenügendes Angebot an erschlossenem Bauland gegenüber. Die durch die Geldentwertung ausgelöste Flucht in die Sachwerte steigerte diese Nachfrage, was zu einer ständigen Aufwärtsbewegung der Bodenpreise führte, die wiederum spekulativ ausgenützt werden konnte. Diese Erscheinung, verbunden mit der Notwendigkeit einer intensiveren Planung auf allen Stufen, machte das Postulat nach einer Verstärkung der öffentlich-rechtlichen Bestimmungen über das Grundeigentum und insbesondere nach einer verfassungsmässigen Grundlage für die Ermöglichung einer geordneten Bodenpolitik immer aktueller.

Als erstes stellt sich wohl die Frage nach der Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung des Bodenrechts. Die Bedürfnisfrage wurde allerdings in den bisherigen parlamentarischen Beratungen nicht bestritten, weder im Ständerat, noch in Ihrer Kommission. Die Übertragung neuer verfassungsrechtlicher Kompetenzen an den Bund auf einem Gebiete, das heute (mit wenigen Ausnahmen) in den ausschliesslichen Verfügungsbereich der Kantone und der Gemeinden fällt, ist immerhin nicht selbstverständlich. So gibt es denn namhafte Stimmen, welche eine Bundeskompetenz als unnötig erachten. Nach dieser Meinung genügen die den Kantonen heute zur Verfügung stehenden gesetzlichen Möglichkeiten, um die Probleme der Orts-, Regional- und Landesplanung zu lösen, vorausgesetzt, dass diese Möglichkeiten auch tatsächlich voll ausgeschöpft werden. Würde diese Auffassung zutreffen, wäre in der Tat von einer verfassungsrechtlichen Regelung auf Bundesebene abzusehen; denn nach dem Subsidiaritätsprinzip, welches unseren staatlichen Aufbau beherrscht, sollen Aufgaben, die auf der Stufe der Gemeinde gelöst werden können, nicht dem Kanton und Aufgaben, die durch den Kanton erfüllt werden können, nicht dem Bund überlassen werden. Es ist richtig, dass in Ermangelung von Bundesvorschriften und gestützt auf Artikel 3 der Bundes-

verfassung die Kantone auf dem Sektor der Bodenordnung heute im Rahmen der Eigentumsgarantie für ihr Gebiet uneingeschränkte Kompetenzen zum Erlass öffentlich-rechtlicher Bestimmungen besitzen. Kantone und Gemeinden haben denn auch davon teilweise in reichem Masse Gebrauch gemacht.

Es stellen sich nun aber Planungsaufgaben, welche über die Möglichkeiten der Gemeinden und der Kantone hinausgehen. Auch wer mit den Zielen, die der Bundesrat mit der Verfassungsrevision erreichen will und die auf Seite 10 der Botschaft aufgeführt werden, nicht in allen Teilen einverstanden ist, kann doch keineswegs übersehen, dass allein schon die Kompetenz des Bundes zur Förderung von Massnahmen der Kantone und Gemeinden auf dem Gebiete der Planung, ein praktisch unbestrittenes Postulat, einer verfassungsrechtlichen Grundlage bedarf. Dasselbe ist zu sagen, wenn dem Bund die Möglichkeit zu Koordinierungsmassnahmen im Sinne einer Zusammenarbeit mit den Kantonen gegeben werden soll.

Ein unmittelbarer Anlass für eine verfassungsrechtliche Regelung ergibt sich aus der Notwendigkeit einer Neuordnung des bäuerlichen Bodenrechts. Die von einer Expertengruppe ausgearbeitete Vorlage für die Revision des Bundesgesetzes über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes sieht als wesentliche Massnahme die Schaffung von Landwirtschaftszonen vor. Gemäss einem Gutachten von Herrn Prof. Huber fehlt jedoch dazu die verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes. Es besteht hier eine verfassungsrechtliche Lücke. Wenn wir dem Bund die Befugnis geben wollen, auf dem Wege der Gesetzgebung Bestimmungen über Zonenordnungen zu erlassen, so benötigt er dazu eine verfassungsmässige Grundlage. Es erweist sich somit als unerlässlich, dem Bund gewisse Kompetenzen verfassungsrechtlich einzuräumen. Über das Ausmass dieser Kompetenzen gehen allerdings die Meinungen auseinander. Darüber wird bei der Behandlung von Artikel 22 quater zu sprechen sein.

Die bundesrätliche Vorlage ordnet das Bodenrecht in zwei Artikeln; Artikel 22ter wurde als der Eigentumsartikel und Artikel 22quater als Kompetenzartikel bezeichnet. Sowohl der Ständerat als auch Ihre Kommission haben der Konzeption, die dieser Aufteilung und Gliederung des Stoffes zugrunde liegt, zugestimmt. Es dürfte im derzeitigen Stadium weder zweckmässig noch aussichtsreich sein, mit Formulierungen zu operieren, die etwas wesentlich, etwas grundsätzlich anderes beinhalten. Selbstverständlich könnte das intellektuelle Puzzle mit Textvarianten, wie sich Herr Rohner im Ständerat ausgedrückt hat, noch beliebig weiter gespielt werden. Ich glaube jedoch, dass die Lösung, wenn wir zu einem Ziele kommen wollen, innerhalb eines Rahmens liegen muss, der durch die verschiedenen heute vorliegenden Anträge abgesteckt ist.

Ich möchte mich in dieser einleitenden Berichterstattung im wesentlichen auf allgemeine Ausführungen über die beiden neuen Verfassungsartikel beschränken, die dazu gestellten Anträge hier lediglich kurz streifen und auf diese erst bei der Detailberatung näher eintreten.

Auf Seite 14 der Botschaft ist zu lesen, dass Artikel 22ter nichts enthält, was nicht heute schon ungeschriebenes Verfassungsrecht oder feststehende Rechtsprechung des Bundesgerichts ist. Es geht also hier um die verfassungsrechtliche Verankerung an sich unbestrittener Grundsätze, der Eigentumsgarantie einerseits und der zulässigen Eigentumsbeschränkungen andererseits. Die Gewährleistung des Eigentums ist bisher in der Bundesverfassung nicht enthalten, wohl aber in allen Kantonsverfassungen, mit Ausnahme derjenigen des Kantons Tessin. Trotzdem besteht

die Eigentumsgarantie als Grundrecht auch auf Bundesebene. In Artikel 22ter wird sie nun an die Spitze der Neuordnung gestellt als Voraussetzung der nachfolgenden Eigentumsbeschränkungen. Die Umschreibung dieser Eigentumsbeschränkungen ist aus der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts übernommen. Es bedarf des öffentlichen Interesses und der gesetzlichen Grundlage. Ferner ist bei formeller und materieller Enteignung volle Entschädigung zu leisten. Das Eigentum wird durch diesen Artikel 22ter als Institutsgarantie und als Bestandesgarantie gewährleistet. Als Institutsgarantie gewährleistet die Eigentumsgarantie den Fortbestand des Privateigentums als eines privatrechtlichen Instituts. Garantiert wird damit nicht nur das Eigentum als solches, sondern auch die Möglichkeit, Eigentum frei zu erwerben und zu veräussern. Als Bestandesgarantie schützt die Eigentumsgarantie die konkreten, einer bestimmten Person zustehenden privaten Vermögensrechte gegen jede unrechtmässige Entziehung oder Beeinträchtigung durch den Staat. Die Eigentumsgarantie, wie sie nun in Artikel 22ter verankert werden soll, ist allgemeiner Natur, das heisst sie schützt sowohl die Rechte der Grundeigentümer, wie diejenigen der Fahrniseigentümer. Sie erfasst auch die beschränkt dinglichen Rechte wie überhaupt alle vermögenswerten Privatrechte. Ich verweise diesbezüglich auf die Ausführungen auf Seite 6 der Botschaft.

Man kann sich vielleicht fragen, weshalb die verfassungsrechtliche Verankerung dieser Materie heute als tunlich erachtet wird, nachdem sie bisher als ungeschriebenes Verfassungsrecht nie in Zweifel gezogen worden ist. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass durch die Bestimmungen in Artikel 22quater auf dem Wege der Zonenordnung derart massive Eingriffe in die Rechte der Grundeigentümer ermöglicht werden, dass es angezeigt erscheint, einer solchen Regelung den Grundsatz der Eigentumsgarantie ausdrücklich voranzustellen, um die Grenzen der neuen Bundeskompetenzen abzustecken.

Herr Bundesrat von Moos hat an der Kommissions-sitzung bestätigt, dass die Artikel 22ter und 22quater unter sich in Zusammenhang stehen, und dass der Bund in seiner auf Artikel 22quater gestützten Gesetzgebungskompetenz in allen Fällen an die in Artikel 22ter niedergelegten Grundsätze gebunden bleibt.

Zwei Probleme sind im Zusammenhang mit Artikel 22ter noch näher zu beleuchten: Das Verhältnis der Eigentumsgarantie der Kantone zur Eigentumsgarantie des Bundes, und die Frage, ob die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Vorkaufsrechts der öffentlichen Hand durch die Kantone zulässig wäre. Diese beiden Fragen sind von der ständerätlichen Kommission gestellt und in einem Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 7. November 1967 beantwortet worden. Da dieser Bericht nur den Kommissionsmitgliedern zur Verfügung steht und die Botschaft sich über die genannten Fragen nur summarisch äussert, erlaube ich mir einige zusätzliche Bemerkungen.

Im Verhältnis der Eigentumsgarantie der Kantone zur Eigentumsgarantie des Bundes ergeben sich durch die ausdrückliche Verankerung der Gewährleistung des Eigentums im neuen Artikel 22ter keine Änderungen. Nach wie vor haben die kantonalen Eigentumsgarantien praktisch nur dann eine selbständige Bedeutung, wenn sie weitergehen als die bundesrechtliche Gewährleistung. Es liegt kein Widerspruch zum Bundesrecht vor, wenn eine kantonale Verfassung weitergehende Eigentumsgarantien als die Bundesverfassung bietet. Soweit die kantonalen Bestim-

mungen dagegen die bundesrechtliche Eigentumsgarantie vermindern wollten, wären sie angesichts der derogatorischen Kraft des Bundesrechts unwirksam. Die Kantone können also den Eigentumsinhalt verschieden ausgestalten, was praktisch in der Regelung der Eigentumsbeschränkungen zum Ausdruck kommt. Sie können aber nicht hinter die in der Bundesverfassung nun ausdrücklich zu verankernde Eigentumsgarantie des Bundes zurückgehen. Bei dieser Rechtslage ist es ausgeschlossen, dass durch die Kantone ein allgemeines gesetzliches Vorkaufsrecht zugunsten der öffentlichen Hand, wie es in der verworfenen Volksinitiative enthalten war, eingeführt werden kann, so lange die Bundesverfassung dies nicht zulässt. Dagegen sind die Kantone gemäss einem Bundesgerichtsurteil aus neuerer Zeit, das in Band 88, I, Seite 257 veröffentlicht ist, befugt, im Rahmen des kantonalen Enteignungsrechtes ein Vorkaufsrecht des Gemeinwesens vorzusehen. Das kantonale Enteignungsrecht hat seine Grenzen in der Eigentumsgarantie des Bundes. Soweit diese nicht verletzt wird, steht den Kantonen ein weiter Spielraum für die Gestaltung ihrer kantonalen Enteignungsrechte zu. Das Bundesgericht hat nun angenommen, das Vorkaufsrecht stelle ein Minus gegenüber dem Enteignungsrecht dar, es sei also darin enthalten. Die Kantone seien deshalb berechtigt, anstelle der formellen Enteignung auf dem Gesetzeswege ein Vorkaufsrecht des Gemeinwesens vorzusehen. Das gleiche wäre nach dieser Rechtssprechung auch dem Bundesgesetzgeber in den Grenzen des in Artikel 23 der Bundesverfassung umschriebenen Enteignungsrechtes erlaubt. Ein derartiges Vorkaufsrecht kann also nur ausgeübt werden, wenn die Voraussetzungen der Enteignung gegeben sind. Diese Rechtssprechung des Bundesgerichts ist allerdings nicht unbestritten. Es wird unter anderem gesagt, dass das Vorkaufsrecht im Enteignungsrecht nicht enthalten sei. Solange jedoch das Bundesgericht auf seinen Entscheid nicht zurückkommt, steht den Kantonen das erwähnte Recht zu.

Der Ständerat hat den Artikel 22ter in der Fassung des Bundesrates unverändert übernommen. Ihre Kommission hat in Absatz 2 eine Änderung vorgenommen, die jedoch rein redaktionelle und keinerlei materielle Bedeutung hat. Zu Absatz 1 liegt ein Minderheitsantrag vor, auf den ich in der Detailberatung zurückkomme.

Das Schwergewicht der Vorlage liegt eindeutig bei Artikel 22quater. Hier geht es darum, die dem Bund verfassungsrechtlich auf dem Gebiet der Landesplanung einzuräumenden Kompetenzen festzulegen. Dass eine derartige Kompetenzerteilung grundsätzlich unerlässlich ist, habe ich bereits anlässlich der Überlegungen zur Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung ausgeführt. Dagegen bestehen Differenzen zwischen dem Kommissionsantrag und der Fassung des Ständerates hinsichtlich dem Inhalt und dem Ausmass dieser Bundeskompetenzen. Ein weiteres Problem, das sich in diesem Zusammenhange stellt, ist das Verhältnis Bund/Kantone. Wie ist die Abgrenzung vorzunehmen zwischen der dem Bund neu zu erteilenden Kompetenz und den bisherigen, ausschliesslich den Kantonen zustehenden Befugnissen auf dem Gebiete der Landesplanung? In den selben Zusammenhang gehört die Frage nach den Sanktionen, nach der Durchsetzbarkeit der Bundesvorschriften gegenüber den Kantonen und gegebenenfalls den Gemeinden.

Die Beurteilung der verschiedenen Formulierungen des Artikels 22quater wird nun dadurch wesentlich erschwert, als die Ausführungsgesetzgebung heute weder im Entwurf vorliegt, noch in anderer Form irgendwie konkretisiert ist. Herr Bundesrat von Moos hat in der Kommissionssitzung dazu ausgeführt, dass es wohl wünschbar wäre, alle auf die

neuen Verfassungsartikel zu stützenden gesetzlichen Bestimmungen schon konkret und im einzelnen vor sich zu haben, dass dies aber bei der Schaffung einer Zuständigkeitsnorm schlechterdings nicht möglich sei. Herr Professor Friedrich hatte dazu festgestellt, dass eine Verfassungsnorm nicht schon deswegen ungenügend und verbesserungsbedürftig sei, weil sie nicht auf alle Fragen, die bei deren Ausführung zu entscheiden sind, Auskunft gibt. Im besonderen gelte das für Zuständigkeitsnormen. Eine abschliessende Umschreibung der später zu schaffenden gesetzlichen Bestimmungen war auch bei andern Verfassungsmaterien nicht möglich, zum Beispiel bei den Artikeln der Bundesverfassung über Wasserbau und Forstpolizei, Nutzbarmachung der Wasserkräfte, Gewässerschutz, Rohrleitungsanlagen usw. Es scheint einigermaßen verständlich, dass auf einem Gebiet, das sich in ständiger Weiterentwicklung befindet – und das ist bei der Landesplanung der Fall –, es tatsächlich schwer oder sogar unmöglich ist, mit Bezug auf die Ausführungsgesetzgebung heute präzise und verbindliche Angaben zu machen. Diese Situation ist bei einer Vorlage, welche Volk und Ständen vorgelegt werden muss, nicht unbedingt erfreulich, und es sind nicht zuletzt auch diese Gesichtspunkte, welche die Mehrheit Ihrer Kommission veranlassten, durch eine Konzentration der Bundeskompetenz auf die Zonenordnung vermehrte Klarheit zu schaffen und damit zum vorneherein eine Reihe unerwünschter Auslegungsmöglichkeiten des Verfassungstextes auszuschalten.

Auch die Kommission des Ständerates hatte das Bedürfnis nach einer präziseren Umschreibung der vom Bund aufzustellenden Grundsätze im Gebiet der Planung.

In einem Zwischenbericht vom 7. November 1967, der vom Bundesrat ausdrücklich genehmigt worden ist, hat sich das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement bemüht, diesem Wunsch Rechnung zu tragen. In Verbindung mit den Ausführungen von Herrn Bundesrat von Moos in der Kommissionssitzung ergibt sich folgendes: Der Bund soll die Möglichkeit erhalten, auf eidgenössischer Ebene die Bestrebungen der Landesplanung zu unterstützen. Diese Förderungskompetenz ist in Absatz 2 des Artikels 22quater ausdrücklich erwähnt. Sie ist unbestritten. Dem Bund sollen ferner Koordinationskompetenzen zustehen, das heisst, er soll in seiner Gesetzgebung die Grundsätze für die Zusammenarbeit der Kantone statuieren, soweit die Planung über Kantongrenzen hinausreicht. Auch diese Befugnis ist in Artikel 22quater, Absatz 2, enthalten, und auch in dieser Beziehung bestehen – wenigstens innerhalb der Kommission – keine Meinungsverschiedenheiten.

Mit Bezug auf die Gesetzgebungskompetenzen, die dem Bund auf dem Gebiet der eigentlichen Planung zugestanden werden sollen, gehen die Meinungen indessen auseinander. Immerhin besteht auch hier in folgenden Punkten Übereinstimmung: Das bereits früher erwähnte Subsidiaritätsprinzip ist anerkannt. Eine öffentliche Aufgabe, die auf der untern Stufe erfüllt werden kann, soll nicht der obern überlassen werden. Ich zitiere hierüber aus dem Ergänzungsbericht des Departementes wie folgt: «Gehen Planungsaufgaben räumlich oder thematisch über die Möglichkeiten einer Gemeinde hinaus, so soll zunächst versucht werden, ohne Zwang seitens der kantonalen Rechtsordnung eine Region zu bilden. Nach dem Prinzip der Subsidiarität hat der Kanton erst einzugreifen, wenn die Meisterung des Problems durch die Gemeinden und privat- oder öffentlich-rechtlich organisierten Gemeindeverbände und Regionen nicht möglich ist. Darüber hat das kantonale Recht zu bestimmen. Das gleiche hat auf

der nächsthöheren Ebene zu geschehen. Übersteigen die Planungsaufgaben die Möglichkeiten eines einzelnen Kantons, so wird er sich nach bewährter Tradition zunächst um eine Zusammenarbeit mit benachbarten Kantonen bemühen und ein Tätigwerden des Bundes erst wünschen, wenn er aus eigener Kraft und im Verein mit andern Kantonen des Problems nicht Herr wird. Bedarf es zu einem Tätigwerden des Bundes der Bundesgesetzgebung, so stellt sich nach dem gleichen Prinzip vorerst nicht die Frage, was der Bund zu tun gedenke, sondern die Frage, welche Planungsaufgaben die Kantone nicht ohne Bundeshilfe zu bewältigen vermögen. Es handelt sich mithin um eine Frage, deren Beantwortung weitgehend von den Kantonen abhängt.» (Soweit der Zusatzbericht des Departements.)

Durch die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden soll also sichergestellt werden, dass sich die Nutzung des Bodens auf Grund einer zweckmässigen Planung vollzieht. Einverständnis ist auch darüber vorhanden, dass dem Bund lediglich die Befugnis zustehen soll, Grundsätze oder allgemeine Vorschriften aufzustellen, und dass die Anwendung dieser Grundsätze oder allgemeinen Vorschriften unter Aufsicht des Bundes in die Zuständigkeit der Kantone fällt. Dieses System der Kompetenzaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen hat sich auf andern Gebieten bestens bewährt. Bei den durch den Bund aufzustellenden Grundsätzen wird es sich um solche handeln, die für das ganze Gebiet der Schweiz Geltung haben und die verbindlich sind für die kantonalen Bestimmungen. Auf das Beispiel der Zonenordnung bezogen, sieht die vorgesehene Kompetenzaufteilung also so aus, dass der Bund für die Kantone verbindliche Grundsätze über die Zonenordnung aufstellt, beispielsweise also gesetzlich feststellt, dass durch die Kantone Bauland und Nichtbauland auszuscheiden sind oder – immer beispielsweise – weitergehend, dass im Nichtbauland die Landwirtschaftszone enthalten sein muss. Die eigentliche Schaffung der Zonen und deren Ausscheidung obliegt jedoch abschliessend den Kantonen, unter Vorbehalt der Mitwirkung des Bundes bei der interkantonalen Zusammenarbeit. Die Kantone ihrerseits bleiben befugt, die Zonenplanung zu verfeinern, also Zonentypen zu schaffen, die vom Bund nicht vorgeschrieben werden. Schliesslich müssen die Kantone durch den Bund als befugt erklärt werden, besonders regionalen Verhältnissen durch spezielle Lösungen Rechnung zu tragen. In dieser Beziehung ist insbesondere auf die strukturellen Unterschiede zwischen dem Flachland und dem Berggebiet hinzuweisen, wo sich eine differenzierte Behandlung in manchen Belangen aufdrängt. Die dargestellte Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen ist schon in der bundesrätlichen Fassung in Artikel 22quater enthalten. Sie wurde durch den Ständerat in einem neuen Absatz 1 bis wesentlich verdeutlicht und von Ihrer Kommission übernommen.

Was nun das Ausmass der dem Bund einzuräumenden Kompetenzen anbetrifft, beantragt Ihnen Ihre Kommission eine von der bundesrätlichen und ständerätlichen Fassung abweichende Regelung. Ich möchte mich in diesem Eintretensreferat darauf beschränken, die Stellungnahme der Kommission summarisch darzustellen und mir weitere Ausführungen für die Detailberatung vorbehalten. Nach dem Beschluss des Ständerates wäre der Bund befugt, über die Besiedlung des Landes und die Nutzung des Bodens, insbesondere die Schaffung von Zonenordnungen, auf dem Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften aufzustellen. Der Antrag des Bun-

desrates umfasste auch noch die Gesetzgebungskompetenz mit Bezug auf die Erschliessung des Landes. Ihre Kommission schlägt Ihnen einen Text vor, durch den die Gesetzgebungskompetenz des Bundes darauf beschränkt wird, Grundsätze für eine Zonenordnung aufzustellen. Die Erschliessung des Landes (die wieder aufgenommen wurde), die Besiedlung des Landes und die zweckmässige Nutzung des Bodens sind nicht mehr direkt Gegenstand bundesrechtlicher Regelung; sie werden jedoch als die Ziele, als die eigentlichen Begriffsmerkmale der Zonenordnung, im Verfassungstext ausdrücklich erwähnt. Die zu schaffende Zonenordnung hat diesen Zielen zu dienen; sie ist zu schaffen, um die genannten Ziele im Rahmen einer zweckmässigen Planung zu verwirklichen. Der Unterschied zur Fassung des Ständerates ist nicht nur redaktioneller Art, sondern es liegt eine bewusste und gewollte Einschränkung der Bundeskompetenz vor. Die Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, dass eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Erschliessung und Besiedlung des Landes und die Nutzung des Bodens dem Bunde zu weitgehende und vor allem in ihren Auswirkungen und Möglichkeiten viel zu unbestimmte Befugnisse einräumt. Sie hält eine Klarstellung in dieser Beziehung, vor allem auch abstimmungspolitisch, als erforderlich. Diese Stellungnahme lässt sich zweifellos verantworten, weil nach der Überzeugung der Kommissionsmehrheit eine auf die Schaffung von Nutzungszonen beschränkte Gesetzgebungskompetenz des Bundes den gestellten Anforderungen genügt.

Die Zonenordnung ist das Kernstück aller Planung. Wenn dem Bund die Kompetenz gegeben wird, Grundsätze für eine Zonenordnung aufzustellen, die den erwähnten Zwecken der Erschliessung, der Besiedlung und der Nutzung des Bodens dienen soll, so erhält der Bund damit die Möglichkeit, einmal generell zu bestimmen, welche Zonen zu schaffen sind. Er ist ferner aber auch befugt, Inhalt und Funktion dieser Zonen zu umschreiben, und schliesslich kann er die Massnahmen und Mittel bestimmen, die zur Erreichung des Zwecks und der Funktion der Zonen einzusetzen sind. Diese Gesetzgebungsbefugnisse genügen (zusammen mit der Förderungskompetenz und der Koordinationskompetenz), um die mit der Verfassungsrevision angestrebten Ziele zu verwirklichen.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hatte in dem schon mehrfach erwähnten Bericht auch die Frage zu beantworten, welche Sanktionen ergriffen werden könnten für den Fall, dass sich ein Kanton den bundesrätlichen Grundsätzen nicht unterzieht. Diese Frage ist zweifellos von Bedeutung, denn das Ziel der Verfassungsrevision kann nur erreicht werden, wenn die durch den Bund auf dem Gesetzgebungsweg aufzustellenden Bestimmungen von den Kantonen auch befolgt werden.

In der ständerätlichen Kommission machte Herr Bundesrat von Moos darauf aufmerksam, dass die Bundesverfassung bei keinem der zahlreichen Artikel, in denen die Kantone ausdrücklich mit dem Vollzug betraut werden, etwas darüber aussagt, was vom Bund zu unternehmen wäre, wenn ein Kanton untätig bliebe. Verwiesen wurde bei dieser Gelegenheit auf die Verfassungsartikel über das Heerwesen, die Wasserbaupolizei, das Schulwesen, die Forstpolizei usw. Es ist festzustellen, dass auf allen diesen Gebieten die Zusammenarbeit zufriedenstellend spielt, im Sinne der *Courtoisie confédérale*, wie sich Herr Zellweger im Ständerat ausdrückte.

Im Bericht des Departements wird die Auffassung vertreten, dass Sanktionen angesichts der Subsidiarität der Planungszuständigkeit des Bundes und der abge-

stuften Inanspruchnahme dieser Zuständigkeit sowie des Bestehens ausreichender kantonaler Planungsnormen voraussichtlich überhaupt nicht ins Auge gefasst werden müssen. Gegebenenfalls müssten in der Ausführungsgesetzgebung vorläufige Ersatzlösungen des Bundes vorgesehen werden, die sich auf Artikel 85, Ziffer 8, der Bundesverfassung abstützen könnten.

Eine nicht unwesentliche Einflussnahme auf die Kantone wird dem Bund über die Förderungskompetenz zustehen, indem er seine finanzielle Unterstützung abhängig macht von der Erfüllung bestimmter Bedingungen.

In der Kommission ist schliesslich noch die Frage der Einheit der Materie aufgeworfen worden. Diese kann jedoch zweifellos bejaht werden; die beiden vorgeschlagenen Artikel betreffen den gleichen Gegenstand und stehen in gegenseitiger Beziehung zueinander.

Ihre Kommission hat an ihrer Sitzung vom 23. und 24. Januar in Braunwald mit 24 Stimmen – bei einer Enthaltung – Eintreten auf die Vorlage beschlossen. Sie hat in der Gesamtabstimmung der Ihnen vorgelegten Fassung mit 16 Stimmen bei 4 Enthaltungen zugestimmt.

Im Zusammenhang mit der Kommissionssitzung sehe ich mich zu folgender Bemerkung veranlasst: Das Protokoll der Kommissionsverhandlungen ist den Kommissionsmitgliedern erst heute morgen, also 6 Wochen nach Ende dieser Kommissionssitzung, auf das Pult gelegt worden. Im Namen der Kommission gebe ich meinem Befremden über ein derart unverständliches und meines Erachtens auch unentschuldigbares Verhalten der Verwaltung Ausdruck. Die Protokolle sind für eine gründliche Vorbereitung der Ratsverhandlungen unerlässlich. Es ist nicht meine Sache, Verantwortlichkeiten festzustellen. Mein Vorwurf richtet sich auch nicht an die persönliche Adresse von Herrn Bundesrat von Moos. Es müssen jedoch meines Erachtens organisatorische Mittel und Wege gefunden werden, um derartige Vorkommnisse in Zukunft zu vermeiden.

Meine Herren, ich komme zum Schluss. Die verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts ist innerhalb des breiten Spannungsfeldes zwischen der totalen Eigentumsfreiheit und der völligen Aufhebung des privaten Verfügungsrechts hinsichtlich der Sachgüter zu verwirklichen. Die schrankenlose Freiheit in der Ausübung dinglicher Rechte ist in einem Rechtsstaat ebenso ausgeschlossen wie die Verstaatlichung des Eigentums. Niemand bestreitet, dass die freiheitliche Eigentumsordnung im Hinblick auf noch wichtigere, kollektive Interessen beschränkt werden muss. Über das Ausmass dieser Beschränkungen allerdings werden die Meinungen, je nach dem politischen oder weltanschaulichen Standort, immer auseinandergehen. Die Kommission ist jedoch mehrheitlich überzeugt, Ihnen einen Mittelweg vorzuschlagen, der den sachlichen Anforderungen Rechnung trägt und der politisch realisierbar ist.

Im Namen der Kommission beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und ihr in der Ihnen unterbreiteten Fassung zuzustimmen.

M. Galli, rapporteur: Le Conseil fédéral honore la promesse faite au cours de la discussion sur l'initiative populaire repoussée par le peuple, et nous présente par son message concernant l'insertion des articles 22^{ter} et 22^{quater} dans la Constitution, les propositions formelles sur lesquelles nous allons délibérer.

Vous connaissez tous le message et les procès-verbaux des discussions et des décisions du Conseil des Etats:

nous pourrons donc être concis dans notre exposé et nous en tenir à quelques notions concrètes.

Les deux articles proposés forment un tout unique, les panneaux d'un seul diptyque qui décrit dans leurs différentes phases les limitations de la propriété, dont la garantie est énoncée au début.

Nous savons tous quelles sont les origines de la discussion que nous engageons sur le fond. La propriété immobilière a été depuis quelque temps l'objet, d'une part, d'une demande parfois effrénée qui en a fait augmenter le prix objectif, d'autre part, d'une spéculation qui a accentué le malaise. On a réclamé avec toujours plus d'insistance des mesures légales destinées à freiner la spéculation foncière et par là même la hausse des prix du sol et des produits qu'il fournit. Telle était du reste la principale justification de la formule de préemption en faveur des pouvoirs publics, qui constituait le noyau de l'article constitutionnel proposé par l'initiative populaire. La remarque selon laquelle le sol est une matière première qui ne peut pas être produite à volonté, de sorte qu'elle peut devenir insuffisante et dès lors exiger une administration raisonnable et codifiée, une espèce de rationnement en somme, pour qu'il y en ait en suffisance pour tout le monde et pour toutes les activités, ne paraît pas à première vue devoir être repoussée en fonction du principe de l'inviolabilité de la propriété privée. De là les demandes d'aménagement du sol, de classification des zones, de surveillance générale de l'exploitation de ce bien; de là même, et nous en parlerons plus tard dans la discussion de détail, la demande d'une définition du but social du sol.

La nécessité de disposer en Suisse de terrains agricoles qui puissent suffire aux besoins primordiaux de la population, en temps de paix comme en temps d'hostilités, est à la base du vœu relatif à la création d'une zone agricole bien définie. Nous en verrons les conséquences sur le plan économique général: les représentants des paysans ont tout de suite fait observer que la définition de zone agricole déprécie le terrain en l'empêchant d'augmenter de valeur; ils ont annoncé qu'ils revendiqueraient une garantie de leur existence, ce qui englobe évidemment les problèmes du rendement, de la vente, des prix.

La dépréciation commerciale du terrain frappé par l'affectation agricole soulève les problèmes de l'indemnité, dont les pouvoirs publics ne sauraient supporter les conséquences imprévisibles. On a cité l'exemple d'une autoroute qui passerait à cheval entre la zone à bâtir et la zone classée comme agricole: les indemnités à payer pour l'expropriation varieraient d'un à dix, d'un à cinquante selon le classement. La voie pour trouver une solution juste et équitable est encore longue: il serait oiseux de la chercher dans les quelques phrases d'un article constitutionnel qui veut créer une base à la législation future; il ne sera pas aisé de la trouver en élaborant la loi d'application.

On a fait observer que le problème de la défense de l'agriculture en plusieurs parties du pays ne réside peut-être pas tant dans la mise à disposition du sol que dans la recherche d'agriculteurs capables et disposés à le labourer. Dans mon canton par exemple, vous trouvez toujours plus de sol agricole disponible et toujours moins de paysans. S'il n'y avait pas une tentative d'évasion vers l'artisanat ou la petite industrie, il serait probablement impossible de garder le contact avec l'évolution économique générale et le niveau de vie moyen du peuple suisse. La répartition du sol en zones réservées aux centres urbains, donc à l'habitation des hommes, et en zones

réservées à l'industrie, procède d'une conception déjà ancrée dans l'esprit d'organisation des communes. Les nécessités de l'hygiène, des infrastructures, des voies de communication ont très vite montré qu'il fallait, dans l'intérêt commun, éloigner les industries – ou au moins certaines d'entre elles – des centres habités. La différence de valeur vénale entre les deux catégories n'a pas joué un rôle appréciable: les deux sont destinées à une exploitation indirecte, par les immeubles qu'elles vont accueillir, et les différences de valeur n'ont pas créé de graves problèmes. Ceux-ci se poseront lorsque l'on tirera les limites topographiques entre les zones industrielles et les zones agricoles, où c'est le terrain à lui seul qui compte, où une exploitation en superficie limite les possibilités, où la défense de bâtir va en faire une réserve à peu près intouchable.

Nous avons assisté, au cours de toute la période moderne, à l'extension des zones bâties ou industrielles et au rétrécissement des zones traditionnellement labourées: toute nouvelle expansion des centres de production de biens fabriqués par l'homme va exaspérer la recherche des superficies nécessaires: la création des zones intangibles va modifier artificiellement les conditions de l'offre et de la demande, en raréfiant les zones capables de recevoir les nouvelles industries, donc en poussant la valeur vénale vers le haut.

Le réservoir des zones plus éloignées, qui aurait pu continuer à freiner les prix par le fait de leur disponibilité (malgré les inconvénients résultant d'infrastructures imparfaites ou même manquantes), sera vite tari. Même la création de zones intermédiaires à déclasser au fur et à mesure ne constitue pas ou ne constitue pas toujours un remède économique sans dangers. Les scandales les plus retentissants qui se sont produits à l'étranger proviennent précisément du fait que l'autorité était seule compétente pour ordonner le déclassement de terrains agricoles et leur affectation à la zone des constructions. Que la spéculation se soit emparée de ces immenses possibilités paraît malheureusement faire partie du système.

En principe donc, on envisage de créer une zone agricole, une zone industrielle et une zone urbaine, avec les nuances et les finesses que les lois cantonales et la loi fédérale vont énoncer. C'est ici que se pose le problème politique: qui aura la compétence de prendre les décisions législatives? La Confédération demande la faculté d'édicter des règles générales: il y a des propositions tendant à l'obliger à légiférer, à intervenir si un canton ne procède pas pour son compte.

Il est temps d'en venir aux articles proposés par le Conseil fédéral et de commenter brièvement les modifications que votre commission a adoptées. L'article 22^{ter} énonce à son premier alinéa la garantie de la propriété. Cette garantie n'est pas contenue dans la constitution qui nous régit: elle n'est même pas inscrite dans toutes les constitutions cantonales. Les théoriciens nous rassurent à ce sujet: il s'agit d'un droit de l'homme qu'il n'a pas été nécessaire jusqu'ici de codifier à l'échelon fédéral parce que personne n'a songé à le contester dans le fond et que les limitations prévues par la loi – expropriation, limitation de droit privé et de droit public – ont toutes eu pour base la reconnaissance indirecte ou directe de la propriété.

Le fait que ce droit, que cette garantie soient codifiés au moment même où nous nous préparons à les restreindre d'une manière jusqu'ici inconnue, a suggéré à M. Darms, rapporteur au Conseil des Etats, une réflexion assez juste: il a parlé de l'ironie des circonstances; il serait évidemment

paradoxal que les limitations aboutissent à vider de sa substance la déclaration de principe. Observons en passant que toute sorte de propriété est garantie selon l'alinéa 1 de l'article 22^{ter} et non seulement la propriété immobilière.

La Confédération et les cantons peuvent, en présence de deux conditions, prévoir l'expropriation et des restrictions à la propriété. Il faut donc qu'une loi les prévienne et les définisse.

Cette loi doit se baser sur des motifs d'intérêt public.

L'homme, qui dispose du droit de propriété non pas par la concession de l'Etat mais par la voie du droit naturel, peut être obligé de par la loi, à condition que des motifs d'intérêt public le justifient, à céder sa part des biens de ce monde à la communauté qui, elle, ne saurait les employer que pour le bien public. L'expropriation et la restriction de la propriété se feront contre une juste indemnité.

La notion d'utilité publique constitue donc le fond de la pensée du législateur. Il se doit donc de la définir d'une manière exacte, claire et continue.

La liberté de l'homme consiste dans la connaissance de ses droits régis par la loi. L'homme est libre pour autant que la loi lui dise exactement ce qu'il peut faire et que, dans les limites de la liberté qui lui est laissée, il puisse l'exercer selon sa volonté. L'homme devient l'esclave de l'Etat quand il doit recourir à l'administration pour connaître les limites de son droit, si la loi devait déléguer à la concession d'un bureau la faculté de décider à la place du citoyen. Il faut éviter que, par la succession des délégations de pouvoir, qui dénotent du reste très souvent un manque de clarté dans les idées du législateur, l'on arrive à concevoir que tout ce qui n'est pas expressément permis est défendu. Il importe donc de définir d'une manière aussi claire que possible les buts de la politique communautaire, et il faut s'attendre à une discussion nourrie au moment où la loi fédérale et les lois cantonales seront élaborées.

La notion de la propriété mobilière garantie et limitée par les bases constitutionnelles n'a pas retenu le Conseil fédéral ni les commissions: il s'agit d'un secteur encore mal exploré et susceptible d'évolution. Que l'on songe par exemple à la valeur publique d'une œuvre d'art, d'un document historique; à la possibilité d'en empêcher l'exportation, la destruction; à l'intérêt éminent qu'a l'Etat de le conserver, de le rendre accessible au public. Il est dit que l'expropriation et la restriction de la propriété équivalant à l'expropriation sont possibles contre juste indemnité. Une base constitutionnelle est créée qui permet aux cantons de légiférer en vue de la défense de leur patrimoine artistique et historique. Cela va poser des problèmes inter-cantonaux difficiles à résoudre: songeons par exemple à l'exportation d'une œuvre d'art d'un canton dans un autre; à la rafle d'objets d'artisanat ancien dont on voit tous les jours des manifestations toujours plus tangibles.

Il s'agira, pour les cantons, de se pencher sur ce secteur et peut-être même pour la Confédération d'édicter des règles générales valables.

Nous avons souligné que les deux articles constitutionnels forment un tout. C'est donc sur le chapitre de la propriété immobilière que va porter maintenant notre rapport, soit sur l'article 22^{quater}, qui s'occupe des règles générales relatives à l'aménagement du territoire et à l'utilisation du sol, en particulier à la création des plans de zones par les cantons. Le Conseil fédéral s'est efforcé de définir de la façon la plus claire possible la subsidiarité du droit fédéral et la prééminence du droit cantonal.

Il appartiendra aux cantons de définir les plans de zones, en vertu de principes généraux valables pour tout le territoire. Les législations cantonales pourront ou devront, selon les circonstances locales, réserver les compétences communales, en vertu du principe de la décentralisation des compétences et de la sauvegarde de l'autonomie des organes de droit public à l'échelon inférieur.

La pensée du Conseil fédéral, qui est définie dans son rapport complémentaire du 7 novembre 1967 au Conseil des Etats, mérite d'être soulignée: elle revient à dire que ce que peut faire la commune par elle-même ne doit pas être fait par le canton, et que ce que les cantons peuvent faire sur leur territoire et en vertu de leur souveraineté ne doit pas devenir l'affaire de la Confédération.

Les cantons devront intervenir pour coordonner les efforts des communes et pour reprendre à leur charge les tâches que les communes ne seront pas à même de maîtriser. La Confédération devra les encourager, c'est-à-dire les soutenir, par des moyens financiers à créer, et coordonner les efforts des cantons. Cela se fera en premier lieu par la voie de la collaboration. Il sera possible de créer des centres d'études et d'exploration à l'échelle de la Confédération, auxquels les cantons pourront s'adresser et qui prennent sur eux de proposer des solutions intercantionales.

Il est dans la tradition suisse que la Confédération puisse établir des règles générales, des principes, sans être tenue de le faire dès le début. L'initiative dans une ambiance de collaboration peut donc pour le moment rester aux cantons, mais la Confédération devra évidemment édicter des règles générales, des mesures de principe, et intervenir en vue d'amener les cantons à en faire usage.

Cependant, dans l'esprit du législateur, on attend évidemment d'une loi fédérale qu'elle indique justement les principes dont l'activité législative des cantons doit s'inspirer. Dans ces limites, les cantons seront libres de mettre sur pied des plans régionaux, voire cantonaux, ou des plans encore plus vastes, conformément aux accords qu'ils passeront entre eux.

Notre système fédéraliste ne doit pas être une entrave à l'évolution harmonieuse de l'ensemble du territoire national. Il nous mène encore une fois sur le terrain de la discussion et des volontés convergentes qui est le nôtre.

Il convient de rappeler que la discussion d'un texte constitutionnel ne peut pas anticiper sur celle qui porte sur le texte de la loi. Une formule constitutionnelle se doit d'être concise et précise et ne pas contenir de détails. Cela veut dire qu'il serait vain de chercher à tirer du texte constitutionnel ce qu'il ne peut et ne veut pas dire pour influencer dès maintenant la future loi.

La création des plans des zones est réservée aux cantons dans les limites des principes posés par la loi. L'encouragement et la collaboration de la Confédération trouveront les formes aptes à s'insérer dans les coutumes politiques générales. M. von Moos, conseiller fédéral, a justement défini les propositions du Conseil fédéral comme étant un «Mittelweg», une solution qui cherche à harmoniser la souveraineté cantonale, que personne ne songe à contester, avec les principes généraux que la Confédération doit définir. Elle doit donc avoir non seulement la compétence de promouvoir et d'encourager mais aussi la compétence constitutionnelle de légiférer.

Cette voie moyenne entre la conception purement cantonale et la tendance centralisatrice qui voudrait conférer une compétence toujours plus vaste à la Confédération au détriment des initiatives cantonales paraît à votre commission digne d'approbation et capable de rallier le maximum d'adhésions. Nous devons être conscients du fait que

nous amorçons un problème dont l'exploration des conséquences en est à ses débuts. Nous sommes conscients d'introduire dans notre système législatif un élément nouveau, soit la faculté pour la main publique de limiter le droit de propriété, faculté dont l'étendue pourrait nous mener loin et soulever des questions de principe d'une très vaste portée.

Les rêves des technocrates devront être tempérés par la prudence du législateur et par la conscience que tout plan doit servir à l'essor de l'économie et ne pas devenir une cuirasse étouffante; que l'évolution des besoins privés et communautaires exigera des variations de la conception primitive qui devront se faire par les voies les plus simples et les moins onéreuses et que les dispositions légales doivent être aussi élastiques que possible si l'on veut éviter les frictions et les injustices, ou en tout cas les réduire à des cas sporadiques qui pourront à leur tour être réglés seulement par des solutions pragmatiques.

L'expérience que nous préparons vaut la peine d'être tentée, mais nous ne devons pas nous cacher qu'elle posera des problèmes très difficiles à résoudre.

En me réservant de revenir ultérieurement sur les problèmes soulevés par les propositions de minorité ou les propositions individuelles, je vous invite, au nom de la commission, à voter l'entrée en matière.

Allgemeine Beratung – Discussion générale

Bärlocher: Das negative Abstimmungsergebnis vom 2. Juli 1967 hatte eine durchaus positive Seite. Man wusste nun endlich in dieser komplexen Bodenrechtsfrage, was das Schweizervolk in seiner grossen Mehrheit nicht will. Es will die wesentlichen Merkmale unserer Privateigentumsordnung nicht preisgeben. Es will keinen eidgenössischen Bodenvogt und keinen administrativen Leerlauf. Wissen wir aber auch, was die Zustimmung des Schweizervolkes finden wird? Aus den Tausenden von Reden, aus den Tonnen von Zeitungspapier, die diesem Thema gewidmet wurden, wissen wir, dass alle politischen Parteien und Wirtschaftsverbände eine bessere Ordnung in der Nutzung des Bodens wünschen, sei es auf dem Gebiete der Urproduktion, sei es auf dem Gebiete der Überbauung.

Es wäre allerdings falsch, zu übersehen, welche Anstrengungen durch Bund, Kantone und Gemeinden in dieser Richtung schon unternommen wurden: Natur- und Heimatschutz, bäuerliches Bodenrecht, Forstgesetzgebung, Meliorationen und Güterzusammenlegung, Baugesetze, Zonenordnung und Zonenreglemente; das öffentliche Gemeinwesen verfügt schon heute über ein reichhaltiges, rechtliches und technisches Instrumentarium, um eine zweckmässige Nutzung des Bodens zu gewährleisten. Aber die Frage ist die, ob die vorhandenen Möglichkeiten auch wirklich ausgeschöpft werden. Eine Bestandesaufnahme zeigt, dass es in der Schweiz Gegenden gibt, die unserem Wunschbild weitgehend entsprechen, andere aber, die in uns Gefühle der Trauer und Empörung über so viel Unverstand erwecken. Die Sünden der Väter und die Sünden der Söhne liegen offen zutage. Und darum wollen wir heute dem Bund die Kompetenz einräumen, dort ordnend einzugreifen, wo Gemeinden und Kantone versagen. Damit ist der subsidiäre Charakter des Bundesrechts hervorgehoben. Es entspricht dem staatsrechtlichen Prinzip in der Eidgenossenschaft, die Gemeindeautonomie und die kantonale Hoheit zu achten. Die grössere Gemeinschaft übernimmt jene Aufgaben, die eine kleinere nicht zu lösen vermag. Dass in den verschiedenen Regionen der Schweiz die topographischen Verhältnisse, die historische Entwicklung

und das Volksempfinden erhebliche Unterschiede aufweisen, die wesentlich zur Gestaltung des Landschaftsbildes beigetragen haben, ist bekannt. Die alemannische und die romanische Siedlungsweise waren grundverschieden. Auch heute gibt es beileibe kein eidgenössisch anerkanntes Wunschbild. Selbst unsere Architekten und Planer haben gar oft divergierende Ansichten, wovon wir uns Tag für Tag überzeugen können.

Und wie verhält es sich mit der Landwirtschaft? Die Schweiz ist nicht Polen. Hätten wir eine grosse, weite Fläche, so wäre unsere Landwirtschaftspolitik gewiss viel einfacher als in unserem Gebirgsland. Wohl unterscheiden wir zwischen Gebirgsbauern und Flachlandbauern. Eine grosse Zahl von Betrieben liegt jedoch in der Übergangszone des Voralpengebietes, wo Bodenbeschaffenheit und Klima die Bewirtschaftung ebenfalls erheblich erschweren. Auf diese Vielgestaltigkeit der Schweiz gilt es Rücksicht zu nehmen.

Es gibt immerhin gewisse Grundsätze, die nach heutigem Erkenntnis für die ganze Schweiz gelten:

1. Die maschinelle Bebauung des landwirtschaftlichen Bodens, Mangel an Arbeitskräften, Zeitersparnis: das drängt zur Mechanisierung; Mechanisierung verlangt zusammenhängende Flächen, die Grössenordnung variiert nach Topographie, Kulturart, Maschinentyp.

2. Zusammenhängende landwirtschaftliche Flächen stehen im Widerspruch zur Streubauweise. Die Streubauweise belastet zudem die Infrastruktur und verunstaltet das Landschaftsbild.

3. Menschliche Siedlungen, soweit sie nicht der Landwirtschaft dienen, sollten zweckmässig geplant sein. In den Wohnquartieren sucht der Mensch Ruhe und Erholung, dazu braucht er überdies den Sauerstoff der Pflanzen, die Verbindung mit der Natur. Die Industrie folgt ihren eigenen Gesetzen, dort ist Lärm und Rauch nicht zu vermeiden. Sie soll daher womöglich ihr eigenes Reservat erhalten.

4. Das Landschaftsbild soll nicht verunstaltet werden. Es gibt zwar kein schweizerisches Schönheitsideal, aber es gibt gewisse Dinge, die nicht vorkommen dürfen: der Wolkenkratzer am idyllischen Bergsee, das Hochkamin neben der historischen Kirche, der Weekendhäuschensalat an Waldrändern und Flussufern und anderes mehr.

Wenn wir Übereinstimmung in diesen Punkten feststellen, so wissen wir auch, um was es grundsätzlich geht. Ziel ist die zweckmässige Nutzung des Bodens, sowohl zur Förderung der Urproduktion als auch im Blick auf eine in die Zukunft planende Erschliessung von Siedlungsräumen, unter gleichzeitiger Erhaltung unserer schönen Landschaftsbilder.

Welches sind nun die Mittel, deren sich der Bund zur Erreichung dieser Ziele bedienen soll? Wir sehen sie in einer Grundsatzgesetzgebung für eine in der ganzen Schweiz anwendbare Zonenordnung. Zonenordnungen sind nichts Neues. Wir kennen aus dem kantonalen Recht die Begriffe der Landwirtschaftszone und der Bauzone, der Freihaltezone, Grünzone, Wohnzone, der Zonen für gewerbliche und industrielle Betriebe, der Mischzonen, der Zonen für öffentliche Bauten. Sie sehen, es gibt bereits einen stattlichen Katalog. Im Kanton St. Gallen ist man gegenwärtig daran, eine eigene Zone für Skipisten und Skiübungsgelände zu schaffen. Für jede Zone gelten besondere Vorschriften. Sie regeln jene vielgestaltigen Einzelheiten, die wir nicht durch den Bund egalisieren wollen. Der Schweizer verträgt kein eidgenössisches Eintopfgericht. Aber der Bund soll die Grundsätze aufstellen, aus denen

für die verschiedenen Gegenden und Verhältnisse differenzierte Rechtssätze durch den kantonalen Gesetzgeber abgeleitet werden können. Grundsätze: Dieser Begriff geht weniger weit als der etwas verschwommene Begriff «allgemeine Vorschriften». Das Adjektiv «allgemein» sagt nur, dass die Vorschriften allgemein anwendbar sind. Allgemeine Vorschriften könnten aber auch sehr in die Details gehen und den kantonalen Hoheitsbereich verletzen. Das dürfen wir aus föderalistischen Gründen nicht zulassen.

Die Grundsätze, die wir von der Bundesgesetzgebung erwarten, sollen sich auf die Zonenordnung beschränken. Damit ist ein klarer, fest umrissener Rahmen gegeben. In diesem Bereich soll die Bundeskompetenz so weit gehen, als es für die Erreichung der Ziele notwendig ist. Der Umfang bestimmt sich nach der Wirksamkeit. Auf Grund dieser Richtlinien braucht die Landwirtschaft keinen eidgenössischen Nutzungskataster, das Hauseigentum keinen helvetischen Wohntyp und der Kanton keine Aufhebung seines Baudepartementes zu befürchten.

Andererseits wäre es falsch, der neuen Verfassungsbestimmung ihre Durchschlagskraft abzusprenken. Die darauf abgestützte Gesetzgebung wird ein machtvolles Instrument werden, das die Kantone und Gemeinden zwingt, die gestellten Aufgaben zu lösen. Die Grundsätze im Rahmen der Zonenordnung können sich auf alles beziehen, was zur Verwirklichung einer zweckmässigen Raum- und Nutzungsordnung in der Schweiz notwendig ist. Ich nenne beispielsweise die einheitliche Festlegung der Zonenbegriffe, die Mittel der Einzonung, wie zum Beispiel das Landumlegungsverfahren, das Minimum an Planung, das jeder Kanton zu erfüllen hat. Es ist aber nicht nur ein Minimalprogramm, denn der Bund fördert und koordiniert ausserdem die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen. Zum Zwecke der Förderung und Koordination kann er im Bundesgesetz ebenfalls zwingende Vorschriften erlassen.

Die von der nationalrätlichen Kommission erarbeitete Formulierung der Artikel 22ter und 22quater der Bundesverfassung wird vom Volk aller Wahrscheinlichkeit nach angenommen werden. Artikel 22ter gewährleistet das Eigentum im Rahmen seiner sozialen Verpflichtung. Die Einschränkung kommt im zweiten Absatz des Artikels zum Ausdruck. Das Prinzip der vollen Entschädigung bei formeller und materieller Enteignung entspricht einem Postulat der Gerechtigkeit. In Artikel 22quater wird die Bundeskompetenz umschrieben und gegenüber der kantonalen Hoheit abgegrenzt.

Der sozialdemokratische Minderheitsantrag bedeutet, dass der Bund verpflichtet und nicht nur berechtigt sein soll, eine Grundsatzgesetzgebung zu erlassen. In der bisherigen Verfassungssprache wird zwar regelmässig dort von der Befugnis des Bundes gesprochen, wo die bestehende kantonale Hoheit eingeschränkt wird. Immerhin wurde auch diese Formulierung nicht konsequent verwendet. Materiell sehe ich keine Meinungsverschiedenheiten. Auch ich bin durchaus der Meinung, dass der Bund etwas unternehmen muss, dass er die Grundsatzgesetzgebung sobald wie möglich zu erlassen hat. Der gegenwärtige Bundesrat hat es mehrfach zugesichert; er wird die Vorarbeiten sicher so rasch wie möglich fördern. Wenn die Sozialdemokraten im Hinblick auf einen zukünftigen Bundesrat die imperative Formulierung vorziehen, so scheint mir zwar dieses Bedenken leicht übertrieben, aber ich würde daraus keinen *casus belli* machen. Die Hauptsache ist, dass jetzt etwas geschieht, etwas geschaffen wird, das Hand und Fuss hat, etwas, das eine

gesamtschweizerische Verbesserung der Bodenrechtsordnung bringt und dennoch der Verschiedenartigkeit unseres Landes und seiner staatsrechtlichen Struktur Rechnung trägt.

Die Verfassungsartikel, die Ihnen von der Kommission vorgeschlagen werden, erfüllen diese Voraussetzungen. Namens der konservativ-christlichsozialen Fraktion beantrage ich Ihnen Eintreten.

Fischer-Weinfeld: Im Namen der einstimmigen Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion beantrage ich Ihnen, auf das vorliegende Geschäft einzutreten. Unsere Fraktion liess sich bei diesem ihrem Eintretensbeschluss von der Erkenntnis leiten, dass in unserem stets stärker industrialisierten Land eine sinnvolle Planung für eine zweckmässige Besiedelung und eine rationelle Aufteilung des Bodens in seine Hauptnutzungsrichtungen nicht mehr länger hinausgeschoben werden darf. Wir müssen zu unserem nutzbaren Boden Sorge tragen, denn er stellt ja bekanntlich ein Gut dar, das sich nicht einfach beliebig vermehren lässt. Ich möchte hier nicht wiederholen, was insbesondere von unseren beiden Kommissionsreferenten und soeben von Herrn Kollega Bärlocher in dieser Beziehung bereits sehr treffend gesagt worden ist, sondern lediglich ein paar Bemerkungen anbringen zur Schaffung der Landwirtschaftszone, die einen integrierenden Bestandteil des vorliegenden Entwurfs darstellt und die insbesondere uns sehr beschäftigt.

Auch wir sind davon überzeugt, dass für die Erhaltung eines gesunden und leistungsfähigen Bauernstandes auf lange Sicht betrachtet eine klar konzipierte Zonenordnung, die vor allem auf die Bedürfnisse der Landwirtschaft Rücksicht nimmt, unerlässlich ist. Das setzt aber voraus, dass Sie und die Mehrheit des Schweizervolkes auch in Zukunft bereit sind, einen gesunden und leistungsfähigen inländischen Bauernstand zu erhalten. Wenn diese Voraussetzung nicht vorhanden sein sollte, dann fiele für uns das wichtigste und wesentlichste Argument für die beiden vorliegenden Verfassungsartikel dahin.

Die Schaffung, das heisst die Ausscheidung von Landwirtschaftszonen schliesst insbesondere dort, wo ihre Einführung entschädigungslos erfolgt, die Verpflichtung in sich, dass man jenen, die innerhalb dieser Zone ihr Auskommen finden müssen, die notwendigen wirtschaftlichen Voraussetzungen bietet, um ihnen eine Existenz zu ermöglichen, die derjenigen in vergleichbaren Berufen ausserhalb der Landwirtschaftszone einigermaßen entspricht. Wir legen deshalb grossen Wert darauf, dass uns dann vor allem bei der Formulierung der hierfür notwendigen Ausführungsgesetze diesbezüglich verbindliche Zusicherungen gemacht werden.

Darf ich im weiteren noch darauf aufmerksam machen, dass der Landwirtschaft und damit der künftigen Landwirtschaftszone auch in Zukunft die wichtige Aufgabe zufällt, die Landesversorgung soweit als möglich zu gewährleisten? Deshalb wird es notwendig sein, dass die hieraus resultierenden Bedürfnisse der einheimischen Urproduktion bei der Ausscheidung der Zonen soweit als möglich berücksichtigt werden. Wir sind uns überdies bewusst, dass die Landwirtschaftszone eine zweite, ich möchte sagen nicht minder wichtige Aufgabe zu erfüllen hat als Erholungsraum für unsere in einem hochindustrialisierten Land lebende Bevölkerung. Die Landwirtschaftszone wird den Grüngürtel darstellen um unsere städtischen Agglomerationen und Industriezentren und damit die eigentliche Lunge zur Gesunderhaltung unserer Bevölkerung bilden. Wir sind der Meinung, dass auch diese Zielsetzung bei

der Schaffung der Zonenordnung gebührend beachtet werden muss; denn wir sind überzeugt, dass dieser Aufgabe, das heisst der Freihaltung von Erholungsräumen, in Zukunft eine wesentlich grössere Bedeutung zukommt, als dies bis anhin der Fall war.

Ich habe eingangs erwähnt, dass sich unsere Fraktion einstimmig für Eintreten auf diese Vorlage ausgesprochen hat. Eine starke Mehrheit unterstützte ferner die Formulierung von Artikel 22quater, wie sie von unserer vorbereitenden Kommission vorgeschlagen wird. Wir sind der Auffassung, dass dieser neu formulierte Absatz 1 präziser und vor allem eindeutiger gefasst ist als derjenige des Ständerates. Gegenüber dem ständerätlichen Vorschlag haben wir vor allem deshalb gewisse Bedenken, weil hier unter anderem gesagt wird: «Der Bund ist befugt, über die Nutzung des Bodens allgemeine Vorschriften aufzustellen.» Nach unserer Meinung könnte diese Verfassungsbestimmung ohne weiteres als Grundlage angerufen werden, um für die Landwirtschaft ein allgemeinverbindliches Produktionsprogramm zu erlassen, indem man zum Beispiel jedem Bauern genau vorschreibt, was er zu tun bzw. anzubauen hat und was nicht. Es wäre da durchaus denkbar, dass man dem einen sagen würde: Du musst jetzt aufforsten, und dem andern: Du darfst nur noch Weidewirtschaft betreiben, und der dritte hätte sich nur noch mit dem Ackerbau zu befassen. Herr Bundesrat von Moos hat zwar in unserer Kommissionsitzung mit allem Nachdruck darauf hingewiesen, dass im Bundesrat keine derartigen Absichten bestehen. Für den Moment könnten wir uns mit dieser Zusicherung ohne weiteres zufrieden geben. Es ist aber möglich, dass man sich in fünf oder zehn Jahren nicht mehr an diese bundesrätliche Erklärung erinnert oder sich nicht mehr an sie gebunden fühlt. Deshalb ist es sicher besser, wenn man derartige Interpretierungskünste durch eine präzise Formulierung zum vornherein verhindert.

Die beiden gestellten Minderheitsanträge zu Artikel 22ter und 22quater lehnen wir ab.

Zum Schluss möchte ich noch auf etwas anderes hinweisen. Ich verrate Ihnen sicher kein Geheimnis, wenn ich Ihnen sage, dass es auch in unsern Reihen Leute gibt, die unsere Ansicht über die Notwendigkeit eines neuen Bodenrechtes nicht teilen. Vor allem die Schaffung der Landwirtschaftszone stösst da und dort auf entschiedenen Widerstand. Es wird von diesen Leuten jeweils so argumentiert: «Das einzige, das bei uns verkehrswertmässig noch ins Gewicht fällt, ist der Boden; alles andere und vor allem das, was wir auf unsern Feldern produzieren, kann man billiger aus dem Ausland beziehen. Nur beim Boden werden wir durch keine ausländischen Dumping-einfuhren konkurrenziert. Und jetzt sollen wir ausgerechnet unseren Boden entschädigungslos als Landwirtschaftsgebiet einzonen lassen und damit den letzten wichtigen Trumpf aus den Händen geben.» So und ähnlich tönt es jeweils von diesen Leuten. Ihre Argumentation erhält dann leider nicht selten indirekt noch Unterstützung durch die Äusserungen gewisser Agrarpolitiker, die jedem, der es wissen will, erzählen, dass bei uns noch mindestens die Hälfte der Bauernbetriebe liquidiert werden müsse, wenn wir eine zur EWG konkurrenzfähige Landwirtschaft wollen. Solche Äusserungen sind natürlich nicht gerade geeignet, um unsern Bauern die Notwendigkeit einer Landwirtschaftszone plausibel zu machen; denn diese sagen sich: «Wenn wir schon von der Bildfläche verschwinden müssen, dann muss sich diese ‚Abdankung‘ zum mindesten finanziell noch lohnen, und dazu können wir keine Landwirtschaftszone brauchen.» Es ist deshalb

sehr zu wünschen, dass sich unsere Strukturpolitiker in dieser Beziehung inskünftig etwas zurückhaltender äussern.

Auch alle jene, die das Landwirtschaftsgesetz aus den Angeln heben wollen, leisten uns gerade in dieser Beziehung einen denkbar schlechten Dienst. Es kommt noch hinzu, dass es gegenwärtig mit der Stimmung in unserer Bauernschaft nicht gerade zum besten bestellt ist. Ich nehme an, Sie wissen warum. Ich bin mir deshalb bewusst, dass uns hier noch ein grosses Stück Aufklärungsarbeit bevorsteht bis zum Abstimmungstag über diese beiden Verfassungsartikel. Hier können Sie uns nun aber entscheidend mithelfen, indem Sie zum Beispiel durch Ihre bevorstehenden Entscheide beweisen, dass Sie nach wie vor gewillt sind, unsere Landwirtschaft zu unterstützen. Ich hoffe deshalb sehr, dass Sie uns diese wichtige Schützenhilfe namentlich auch bei der morgigen Behandlung des Milchwirtschaftsbeschlusses zuteil werden lassen.

Schmid Werner: Ich möchte aus meinem Herzen keine Mördergrube machen und Ihnen gleich von Anfang an sagen, dass ich von dieser Vorlage sehr enttäuscht bin; mit dem Bodenrecht hat eigentlich nur der Titel etwas zu tun. Ich habe in der Kommission die Vorlage als eine «Mini-Vorlage» bezeichnet, und ich bleibe dabei, schon deshalb, weil sie am Kern des Problems vorbeigeht. Der Titel Bodenrecht beinhaltet nämlich die Frage: Wer hat ein Recht am Boden? Die SP-Initiative hat dieses Ziel anvisiert. Die Kernfrage ist und bleibt: Darf der Boden zur Ware werden? Worin besteht das Vorrecht der Minderheit, den Boden zu besitzen und das Vorrecht der Mehrzahl, die Grundrente zu bezahlen? Wieso kommt die Minderheit dazu, durch die Grundrente die Mehrheit auszubeuten? Die Eidgenössische Wohnbaukommission hat festgestellt, dass das Bodenproblem sich auf das Grundrentenproblem beschränke. Aber um dieses Problem ist man herumgegangen wie die Katze um den heissen Brei. Es ist noch immer so, wie es schon vor Jahrzehnten unser Kollege Josef Kurmann in seiner Jugend Maienblüte in seiner Dissertation geschrieben hat: «Jede Auseinandersetzung grundsätzlicher Art wird nach Möglichkeit vermieden. Die Schicksalsfrage nach der Herrschaftsform über den Boden wird kaum berührt, das Grundeigentum, ja selbst der herrschende juristische Privateigentumsbegriff hinsichtlich der Bodenbeherrschung, halten scheinbar unangetastet Bestand. Die praktischen Leistungen gehen vollständig in der Abwehr auf.» Das ist heute noch richtig, hat sich nicht gewandelt; nur Herr Dr. Kurmann hat sich gewandelt. (Heiterkeit.)

Welche Ziele hat die SP-Initiative anvisiert? Die Ziele wurden von den Gegnern der Initiative bejaht. Der Bundesrat selbst hat erklärt, die Ziele der Initiative seien richtig, und unser Kommissionsreferent hat es heute auch wieder getan. Welches waren diese Ziele? Was wollte die Initiative? Sie wollte erstens einmal die Spekulation bekämpfen. Kann man mit der nun vorliegenden Vorlage die Spekulation bekämpfen? Ich behaupte nein. Gewiss, ich gebe zu, in der Landwirtschaftszone wird die Spekulation zurückgehen. Es wird sich nicht mehr lohnen, kurzfristig zu spekulieren. Aber in der Bauzone wird die Spekulation nur um so intensiver werden, und gerade dort wäre ein Eingreifen nötig. Papst Paul VI hat in einem Rundschreiben folgendes geschrieben: «Es ist die Aufgabe der öffentlichen Gewalt als der Hüterin des Gemeinguts, sich für die Lösung der Konflikte zwischen den erworbenen privaten Rechten und den fundamentalen Erfordernissen der Gemeinschaft einzusetzen. Nur zu diesem Preis wird die Organisation des städtischen Raumes für

die Menschen nach den sozialen Forderungen der evangelischen Botschaft erfolgen können.» Nichts davon ist in der Vorlage zu spüren.

Ein zweiter Punkt. Die Initiative wollte die Preissteigerung verhindern. Kann man das mit dieser Vorlage, die uns nun vorliegt? Ich zitiere zunächst den Bundesrat, in seiner Botschaft zur Initiative: «Von einem Umschwung oder einer fühlbaren Rückbildung der Bodenpreise kann nicht gesprochen werden. Auch wirken verschiedene Faktoren langfristig im Sinne einer weiteren Verteuerung.»

Es sind vor der Abstimmung vom 2. Juli 1967 verschiedene Vorschläge gemacht worden. So hat beispielsweise Herr Dr. Rohr vom «Redressement national» geschrieben: «Es ist dafür zu sorgen, dass das erschlossene Land auf den Markt kommt. Man kann das Land erschliessen, aber es kann trotzdem noch gehortet werden.» Gegen die Hortung des Landes sieht die Vorlage nichts vor. Es ist nichts davon zu sehen. Die Bevölkerungszunahme, der Hauptfaktor der Preissteigerung aber, wird bleiben.

Eine dritte Frage, die mit der Initiative anvisiert wurde: die Konzentration des Bodens in den Händen juristischer Personen. Ich zitiere noch einmal den Bundesrat, was er bei der Initiative schrieb: «Die Zunahme des unpersönlichen Eigentums von juristischen Personen und Investments-trusts zulasten des persönlichen Eigentums führt zu einer Entpersönlichung von Grund und Boden. Dabei kann das Hochhaus als Zeichen für die Ausschaltung des individuellen städtischen Grundbesitzes und dessen Zusammenballung in den Händen des anonymen, kollektiven Kapitals betrachtet werden. Im Umkreis der Städte werden Eigenheime für Arbeiter und Angestellte ein Traum der Vergangenheit sein, was staats- und bevölkerungspolitisch zu bedauern ist. Auch die Auswirkungen des neuen Stockwerkeigentums auf die Bodenpreisgestaltung dürften problematischer Natur sein. Wie Parzellierungen des Grundeigentums erfahrungsgemäss gezeigt haben, wird auch diese Form der Eigentumszersplitterung in der Vertikale eher eine preissteigernde Wirkung haben. Hat man gegen diese Konzentration etwas unternommen? Nichts hat man unternommen. In der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 22. Juni 1967 schrieb der vielzitierte Prof. Meyer-Hayoz: «Der Zusammenballung von Grund und Boden in der Hand von einzelnen, namentlich juristischen Personen ist Einhalt zu gebieten. Der Kampf gegen den Staat her drohenden Kollektivismus verliert seinen Sinn, wenn er nicht ergänzt wird durch den Kampf gegen das Überwuchern privaten Kollektiveigentums und privaten Grossgrundbesitzes.» Unternimmt die Vorlage irgend etwas gegen diese Zusammenballung des Grundeigentums? Nichts unternimmt sie, gar nichts.

Der vierte Punkt, der von der Initiative anvisiert wurde, ist das Problem der Grundrente. Um dieses Problem ist man herumgegangen, wie die Katze um den heissen Brei. Und gerade das ist das Kernproblem. Und wenn ich dieses Kernproblem immer wieder zur Diskussion stelle, dann befinde ich mich damit in bester Gesellschaft. In der besten Gesellschaft der Liberalen, eines Smith, eines John Stuart Mill, eines Herbert Spencer; ich muss Ihnen von Herbert Spencer etwas zitieren. Ich weiss, Herr Dr. Raissig hört es nicht gern, aber ich tue es trotzdem. «Nach und nach», schreibt er, «wird man zur Erkenntnis kommen, dass die ewige Gerechtigkeit Gebote erlassen hat, auf die wir nicht gehört und die wir nicht befolgt haben. Die Menschen werden dann lernen, dass ändern Mitmenschen das Recht der Benützung des Bodens vorzuenthalten, ein Verbrechen ist, das an Verruchtheit dem Totschlag oder dem Raub der

persönlichen Freiheit um nichts nachsteht. Wir glauben schliesslich, dass die Theorie vom gleichen Erbe aller Menschen an dem Erdboden sich mit der höchsten Zivilisation vereinbaren lässt, und dass, so schwierig es auch sein mag, die Theorie von dem Gemeineigentum aller Menschen am Boden zu verwirklichen ist.» Meine Herren, wenn ich diese Sprache höre – Verruchtheit, Verbrechen an der persönlichen Freiheit –, dann kommen mir meine eigenen Artikel vor wie die Ansprache einer alten Sonntagsschul-tante, die noch nie einen Mann geküsst hat. Verehrte Anwesende, Spass beiseite. Es ist mir bitter ernst bei diesem Gedanken, denn die Entwicklung wird immer drohender, immer krasser, immer gefährlicher und zerstört den Gemeinschaftssinn in unserer Volksgemeinschaft. Das Gemeineigentum an Grund und Boden fördert diesen Gemeinsinn. Ich halte es hier mit Kollega Dr. Broger, der in seiner Arbeit «Von der Genossenschaft zur Landsgemeinde» folgendes geschrieben hat: «Das gemeinsame Interesse aller Genossen am Gemeinland musste zum Zusammenschluss der Landschaft führen. Die alemannische Auffassung des Grundeigentums forderte eine genossenschaftliche Organisation. Es erzeugte sich ein genossenschaftliches Lebensgefühl, das im Grundsatz gipfelte, das Gemeinnutz vor Eigennutz geht.» Das schrieb Herr Dr. Broger. Ich möchte nicht etwa den Eindruck erwecken, als ob Herr Kollega Broger in der Bodenfrage dieselben Überzeugungen habe wie ich. Ich möchte seinen guten Ruf in keiner Weise gefährden. Ich wollte nur sagen, meine Herren, wenn wir nicht den Mut haben, zu der Grundfrage vorzudringen und sie anzupacken, dann gehen wir unter Umständen revolutionären Gefahren entgegen. Es sind schon grössere Reiche zusammengebrochen an der ungelösten Bodenfrage als die Schweiz.

Nachdem ich in dieser Weise meinen Kropf geleert habe, möchte ich Ihnen mitteilen, dass die Landesringfraktion trotz alldem bereit ist, auf die Vorlage einzutreten, in der Hoffnung, dass durch die Minderheitsanträge die Vorlage schliesslich verbessert aus den Verhandlungen hervorgeht. Die Zonenordnung ist immerhin ein kleiner Fortschritt. Sie ermöglicht eine sparsame Verwendung des Bodens. Wenn diese Minderheitsanträge angenommen werden, wäre eine Mehrheit der Fraktion bereit, der Vorlage zuzustimmen, immer in der Überzeugung, dass es besser ist, den Spatz in der Hand zu haben als die Taube auf dem Dache, wobei wir uns darüber klar sind, dass es sich hier um ein nacktes Spätzlein handelt, von dem noch nicht einmal ganz sicher ist, dass es das Fliegen erlernt.

M. Vincent: Nous comprenons fort bien la position que vient de préciser ici notre collègue, M. Werner Schmid. Nous la comprenons d'autant mieux que nous la partageons; comme disait à peu près M. Joseph Prudhomme: c'est mon opinion et je la partage! Et c'est sans enthousiasme et sans conviction que nous allons voter le texte soumis, tel qu'il ressortira des débats, qu'il soit amélioré ou qu'il ne le soit pas.

Nous n'avions en effet pas beaucoup d'espoir. Nous nous attendions à ce que le texte qu'on allait nous proposer fût imparfait; nous n'ajoutions pas beaucoup de poids aux promesses du gouvernement, mais nous devons dire que ce texte nous paraît maintenant encore plus imparfait que nous ne le redoutions. Comment, d'ailleurs peut-il en aller autrement quand le Conseil fédéral, dans son message, déclare expressément: «Une nouvelle disposition constitutionnelle n'est pas nécessaire pour diminuer la pénurie de logements...» et ajoute: «Des mesures pour freiner la

hausse des prix du sol peuvent déjà être prises partiellement sur la base du droit constitutionnel actuel.»?

Evidemment, si l'on part de cette position que j'oserais qualifier de «défaitiste», on arrive à un texte anodin et sans portée. C'est pourtant curieux parce que le Conseil fédéral lui-même, dans son message, admet bien la réalité de la spéculation foncière. Il admet aussi, en principe seulement, la nécessité d'une intervention. Il déclare ceci, en effet: «Plus le sol devenait une marchandise et se raréfiait par suite de l'augmentation de la population et des besoins de l'habitat, plus les simples restrictions de droit civil et les possibilités d'intervention de police se révélaient insuffisantes pour parer aux inconvénients et aux abus pouvant résulter de l'exercice illimité du droit de propriété foncière.»

Il ne suffit toutefois pas de faire cette constatation, il faut encore parer à ses inconvénients, les combattre efficacement, combattre ce que le Conseil fédéral lui-même appelle «des abus»; et quand on nous dit, Messieurs, qu'il n'y a pas de pénurie à combattre, que cela ne peut pas être le but et le centre du projet de modification constitutionnelle qui nous est soumis, les chiffres nous indiquent le contraire. En 1966, on a construit 1152 unités de moins qu'en 1965. Dans les cinq grandes villes du pays, en 1966 toujours, la construction a diminué de 7%, et nous observons quant aux projets, aux demandes d'autorisations de construire, un recul à Berne et à Genève.

S'il est permis d'évoquer l'exemple du canton de Genève, nous avions, à fin 1967, 8193 demandes de logements insatisfaites, qu'il s'agisse de gens qui cherchent un logement parce qu'ils n'en ont point ou qui doivent déménager, et on dénombrait 600 appartements vacants, lesquels étaient trop chers pour donner satisfaction à ceux qui cherchaient un toit.

Le 12 octobre de l'année dernière a siégé la Fédération genevoise des métiers du bâtiment. C'est en réalité une espèce de concentration patronale du bâtiment qui se réunit chaque automne; elle a constaté que la construction était retombée au niveau de 1960. Elle a constaté également que les quatre cinquièmes de la production annuelle étaient bloqués à cause de la pénurie de prêts hypothécaires. Et comme nous avons toujours recours aux meilleures sources, j'entends citer le *Journal de Genève* du 13 octobre: «Ce phénomène est d'autant plus inquiétant que ces logements sont précisément ceux dont on aura besoin en 1969 et 1970, lorsque les chantiers, en cours actuellement, seront terminés». Alors, Messieurs, qu'on ne nous dise pas qu'il n'y a pas lieu de prendre une disposition constitutionnelle plus précise pour lutter contre la pénurie des logements. D'ailleurs, nous aurons l'occasion d'en discuter puisqu'il faudra bien soumettre aux chambres, pour préavis, l'initiative pour le droit au logement; dans le canton qui nous a député ici, une vingtaine d'organisations syndicales et politiques de toutes tendances se sont groupées dans ce comité d'initiative pour le droit au logement. Il ne sert donc à rien de nier le problème; il subsiste et la question nous sera posée.

Messieurs, ce qui frappe à la lecture du message, c'est le respect, l'extrême respect de la propriété privée. Et quand je parle de respect, c'est encore trop peu dire, c'est une espèce de vénération, d'idolâtrie. On y revient sans cesse, dans les termes les plus lyriques, et surtout, on vénère la plus sacrée d'entre les propriétés, la propriété foncière. Et notre rapporteur de langue française nous disait tout à l'heure: «C'est un peu curieux: il y a là une ironie des circonstances. Voilà qu'on se met à codifier la garantie de la propriété et à l'insérer dans la constitution à l'instant précis où l'on se prépare à lui apporter des restrictions.» Il paraît qu'au Conseil des Etats, on s'est demandé si on n'allait pas

vider de sa substance le principe de la garantie de la propriété au moment même où on le reconnaissait.

Ah! Messieurs, il y aurait de profondes méditations à engager sur ce problème. Comment se fait-il que dans un pays où précisément ce principe a été l'objet d'une vénération totale, il n'ait pas été inscrit dans la constitution? Sans doute parce qu'on pensait – on l'a dit d'ailleurs très expressément dans le rapport, et les rapporteurs l'ont confirmé – que cela allait tellement sans dire qu'il n'était pas nécessaire d'inscrire dans la Constitution cette garantie de la propriété.

Et maintenant encore, alors qu'on reconnaît l'existence de la spéculation et la nécessité de la combattre, on exclut le droit de préemption pour les collectivités publiques. Pourtant ce droit, c'était le principal. Il existait dans l'initiative socialiste et syndicaliste contre la spéculation foncière. Le Conseil fédéral ne s'embarrasse d'ailleurs pas de contradictions. Dans son message, il nous déclare d'abord que le droit de préemption n'est pas admissible parce qu'il constitue une privation complète et durable de la propriété. Deux pages plus loin, il nous dit que ce droit de préemption n'aurait probablement que peu d'efficacité. Et c'est le Conseil fédéral qui nous explique à nouveau que la propriété, l'existence de la propriété, la garantie du droit de propriété, c'est au fond l'assise de la liberté. On établit une espèce d'identité entre la liberté et la propriété et on nous exhorte à ne toucher à cette dernière en aucune mesure, en aucune circonstance et sous aucun prétexte parce que seul le propriétaire est vraiment libre. Ou bien nous sommes, Messieurs, très arriérés, ou bien nous sommes au contraire trop avancés, mais nous ne parvenons pas à concevoir cette identification nécessaire entre le droit de propriété et la liberté; sans doute sommes-nous aveugles, ou bien un autre sens nous manque-t-il. M. Clottu, quand nous avons parlé de l'initiative populaire socialiste, s'était déjà donné beaucoup de peine pour nous expliquer cette nécessaire coïncidence entre la liberté et la propriété et pour nous démontrer qu'on n'était vraiment libre que si l'on était propriétaire. Avouons que nous n'avons pas fait beaucoup de progrès depuis ce débat et que sur ce point, nous serons probablement de mauvais élèves!...

Que va-t-il rester du texte qui nous est soumis aujourd'hui? Fort peu de chose, un très éventuel instrument. Remarquez que si c'est la proposition de la majorité de la commission qui l'emporte, l'instrument sera encore plus éventuel puisque le Conseil fédéral, le Conseil des Etats et la majorité de la commission proposent de dire: «La commission peut établir, par la voie de la législation, des dispositions générales...», alors que la minorité de la commission va plus loin et propose un texte plus impératif qui dit: «La commission édicte, par la voie de la législation...».

Le rapporteur de langue française craint que ce qu'il appelle un peu pompeusement les rêves des technocrates s'opposent à la prudence du législateur. Si les rêves des technocrates sont encore incertains, la prudence du législateur, elle, est très certaine et notre rapporteur n'a aucun souci à se faire: il y a suffisamment de prudence dans ce parlement pour tempérer toutes les audaces, tous les rêves des technocrates! Cependant, chacun doit bien être conscient du fait qu'à notre époque, aucun Etat moderne, même capitaliste, même respectueux à l'extrême du droit de propriété, ne peut se dispenser d'organiser l'aménagement du territoire, de planifier et, nous en avons la conviction, d'aller même beaucoup plus loin que ce qui est prévu.

Quel que soit le texte qui sortira de ces débats, on ne peut s'y opposer, en vertu du fameux principe qu'a rappelé

l'orateur qui m'a précédé à cette tribune et qui vaut même pour nous: «Qui veut le plus, veut le moins», même si ce moins est fort peu de chose. C'est pourquoi le «oui» que nous émettrons tout à l'heure sera à la fois hésitant et sans illusion.

Schlumpf: Auch die Demokratische und Evangelische Fraktion bejaht die Notwendigkeit der Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage für eine Neugestaltung des Bodenrechts. Diese Notwendigkeit resultiert nicht nur aus der anhaltenden Bevölkerungsvermehrung und dem daraus sich ergebenden, steigenden Landbedarf, sondern sie resultiert ebenso sehr aus der fortschreitenden Intensivierung der Beziehungen zwischen den Menschen als Rechtsträgern unter sich und zwischen ihnen einerseits und dem Gemeinwesen andererseits. Sie bildet eine Folge der zunehmenden Verflechtung und Kollision von Privatsphäre und öffentlicher Interessens, von Individualbereich und Gemeinwohl in unserer Zeit, in unserem Leben. Im Zuge der im Gange befindlichen und voraussehbaren Entwicklung gewinnt der Boden zentrale Bedeutung, und zwar als Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung und für die Existenzsicherung, aber auch für die Gesundheit und das Wohlbefinden des Menschen. Diese Tatsachen rufen einer zeitgemässen Gestaltung des Bodenrechtes im Rahmen unserer Rechtsordnung.

Diese zeitgemässe Gestaltung ist auszurichten auf die Erfordernisse einer entwicklungsfördernden Erschliessung des Bodens, einer rationellen Besiedelung und einer zweckmässigen Nutzung des verfügbaren und, wie bereits gesagt wurde, nicht vermehrbaren Landes. Weil eine verfassungsrechtliche Grundlegung zur Diskussion steht, welche der Verwirklichung solch weittragender und bedeutungsvoller Zielsetzungen dienen soll, ist eine klare Abgrenzung nach dem materiellen Gehalt und auch hinsichtlich der Zuständigkeitsordnung unerlässlich. Es kann nicht darum gehen, auf dem Wege der Gestaltung des Planungsrechtes, also neuer moderner Eingriffskompetenzen zugunsten des Bundes oder der Kantone, das als Institut und seinem Bestande nach schon bis anhin garantierte Eigentum sukzessive aushöhlen zu lassen, wie dies den Intentionen, die gerade vorher hier vertreten wurden, zum Beispiel entsprechen würde.

Diesem Anliegen nach einer klaren Abgrenzung in materieller Hinsicht und nach der Zuständigkeitsregelung, wird nach unserem Dafürhalten die Fassung, wie sie die nationalrätliche Kommission erarbeitet hat, am besten gerecht. Diese Fassung unterscheidet insbesondere richtigerweise klar zwischen den anzustrebenden Zielsetzungen und dem hierfür anwendbaren Instrumentarium. Die Fassung der nationalrätlichen Kommission führt auch zu einer klaren Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kanton.

Als Zielsetzungen – und darin unterscheidet sich der nationalrätliche Kommissionsvorschlag von der ständerätlichen Fassung – und nur als das, werden genannt und anerkannt die Erschliessung und Besiedelung des Landes sowie die zweckmässige Nutzung des Bodens. Als Mittel zur Erreichung dieser Ziele soll der Erlass von Grundsätzen über die zu schaffende Zonenordnung der Kantone dienen. Damit ist gesagt, dass dem Bund nur ein genau begrenztes Instrument zusteht, dass der Planungsbereich im übrigen aber den Kantonen verbleiben soll. Diese Aufgabenteilung ist nun zweifellos zweckmässig und entspricht unserer staatlichen Struktur. Die Rücksicht auf die Vielfalt und Verschiedenartigkeit der Gegebenheiten und der Verhältnisse in den Kantonen und in den Gemeinden – es geht ja um Regelungen, welche die Gestaltung der Bodennutzung in den Gemeinden zum Ziele hat – lässt einen

andern Weg nicht als gangbar erscheinen. Angesichts der Bedeutung aber, welche dieser Aufgabe zukommt, die dem Bund hier neu zugeteilt werden soll, erachten wir eine imperative Auftragserteilung als richtig, so wie sie die Minderheit der Kommission bei Artikel 22quater, Absatz 1, vorschlägt.

In diesem Sinne beantragt die Demokratische und Evangelische Fraktion Eintreten und Zustimmung zu den nationalrätlichen Kommissionsanträgen.

Muheim: Ich habe die Ehre, im Namen und Auftrag der Sozialdemokratischen Fraktion zu dieser Vorlage und speziell zum Eintreten Stellung zu nehmen. Ich möchte hier einige grundsätzliche Bemerkungen über die angestrebte Neuordnung des Bodenrechtes in unserer Verfassung anbringen.

Um die heute vorliegenden Vorschläge zu würdigen, ist es nötig, einen kurzen Blick auf den Ausgangspunkt zurückzuwerfen, von dem aus die Bemühungen zur Lösung der Bodenfrage in Gang gekommen sind. Nachdem die eidgenössischen Behörden während Jahren den nachteiligen Erscheinungen der bestehenden Bodenordnung – oder besser Unordnung! –, wie sie heute auch von Kollega Bärlocher in beredten Worten dargestellt worden sind, tatenlos zugeschaut hatten, haben im Jahre 1963 die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und der Schweizerische Gewerkschaftsbund ein Volksbegehren zur Neuordnung des Bodenrechtes eingereicht. Diese Initiative wollte die Bodenspekulation bekämpfen und die Landesplanung fördern. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 31. Mai 1966 die Ziele der Initiative positiv beurteilt, ja, er hat sie sogar zu den seinigen erklärt. In den Beratungen im eidgenössischen Parlament wurde von allen Seiten bestätigt, dass das Bodenproblem ein echtes sei und daher gelöst werden müsse. – Im Vernehmlassungsverfahren zu dieser Initiative haben alle Parteien denn auch bezeichnenderweise Gegenvorschläge zum Volksbegehren eingereicht, und im Abstimmungskampfe selber haben die Gegner die Notwendigkeit bejaht, das Bodenrecht neu zu ordnen. Die bürgerlichen Parteien haben sich vor dem Volke damals moralisch verpflichtet, nach Verwerfung der Initiative für eine Neuordnung des Bodenrechtes und der Landesplanung einzutreten. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft von 1966 zur Initiative in aller Form versichert, die Arbeiten für einen selbständigen Vorschlag ohne Verzug weiterzuführen und in kürzester Frist eine Lösung vorzuschlagen, die eine brauchbare Bodenordnung ermögliche.

Nach diesen Vorbemerkungen möchte ich zur Vorlage folgendes sagen: Bei der Betrachtung der heutigen Vorschläge muss man sich fragen: Hat der Bundesrat seine Zusicherungen gehalten? Man muss sich weiter fragen: Werden die Räte und auch die Parteien die damals gegebenen Versprechungen halten? Dem Bundesrat können wir die Anerkennung nicht versagen, dass er sich redlich bemühte, den ausgestellten Wechsel einzulösen. Schon anderthalb Monate nach Ablehnung des Initiativbegehrens durch Volk und Stände hat er seinen Verfassungsvorschlag mit Botschaft den eidgenössischen Räten unterbreitet. Wenn darin – in diesem bundesrätlichen Vorschlag – auch nicht alle Wünsche der Sozialdemokraten und der Gewerkschafter berücksichtigt sind, so scheint es uns doch, dass die bundesrätliche Vorlage eine diskutabile, ja *grosso modo* eine akzeptable Grundlage für eine neue Raum- und Bodenordnung bilden kann. Gestützt auf eine solche Verfassungsbestimmung besteht jedenfalls die Möglichkeit, die Nachteile und Gefahren einer ungeordneten Überbauung wenigstens zu vermindern und die Preise mindestens für

den landwirtschaftlichen Boden zu dämpfen. Ob das auf dieser Verfassungsgrundlage zu schaffende neue Bodenrecht das Bodenproblem zu einer für die Allgemeinheit befriedigenden Lösung führen wird, wird die Zukunft weisen.

Und nun noch ein paar allgemeine Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Bestimmungen. Wenn man es schon für richtig erachtet, in Artikel 22ter, Absatz 1, das bisher ungeschriebene Verfassungsrecht auf Eigentum ausdrücklich zu garantieren, dann hätten wir es sehr begrüsst, wenn man im gleichen Absatz auch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums – einer Verpflichtung, von der heute sehr oft gesprochen wird, von der auch in den päpstlichen Enzykliken sehr viel gesprochen wird – zum Ausdruck gebracht hätte, wie das übrigens im deutschen Grundgesetz in klassischer Form der Fall ist. Wenn man sagt, die Verpflichtung des Eigentums, dem allgemeinen Wohl zu dienen, sei eine blosser Deklaration, so trifft das im Grunde genommen auch für die Eigentumsgarantie selbst zu, die auch ohne Erwähnung in der Verfassung nach unserer Rechtsordnung besteht. Wenn auch gemäss Absatz 2 des Artikels 22ter die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen als zulässig erklärt werden, so erweckt doch Absatz 1 den Eindruck eines absoluten Anspruches, bei dem jeder Hinweis darauf fehlt, dass das Eigentum auch dem allgemeinen Wohl zu dienen hat. Wir unterstützen in diesem Sinne den Antrag des Kollegen Schmid, es ist nicht der sozialdemokratische Minderheitsantrag, sondern es ist der Antrag des Kollegen Schmid, der dann als Minderheitsantrag in der Fahne Eingang gefunden hat.

Zum zweiten finden wir es ebenso wenig befriedigend, wenn in Absatz 3 des Artikels 22ter mit der vollen Entschädigung nicht nur bestehende Nutzungen, die enteignet werden müssen, sondern auch spekulative Bauerwartungen zulasten der Allgemeinheit zu vergüten sind. Der Ausdruck «angemessene Entschädigung» würde in solchen Fällen erlauben, auch das öffentliche Interesse, das ebenso sehr Schutz verdient wie das private Interesse, zu berücksichtigen. Kollgee Grütter von unserer Fraktion wird in diesem Sinne in der Detailberatung einen Antrag stellen.

Von entscheidender Bedeutung für den Gehalt der Vorlage, die wir heute zu beraten haben, ist aber der Planungsartikel, Artikel 22quater, in welchem die verfassungsmässige Grundlage für die Landesplanung gelegt werden soll. Die Konzeption des Bundesrates bezüglich der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen erscheint uns nicht nur staatspolitisch als tragbar, sondern erlaubt es durch ein Zusammenwirken von Bund und Kantonen, durch eine Kooperation des Bundes mit seinen Gliedern, die Aufgabe einer zweckmässigen Besiedelung und einer möglichst guten Nutzung unseres knappen Bodens zu lösen. Die Gesetzgebungskompetenz für die Landesplanung wird nach dem bundesrätlichen Vorschlag weder den Kantonen allein überlassen, die diese nationale Aufgabe nicht selber bewältigen könnten, noch wird sie ausschliesslich dem Bunde eingeräumt, der doch für die Durchführung der Planung ganz wesentlich auf die Mitwirkung der Kantone angewiesen ist. Vielmehr schlägt der Bundesrat einen Mittelweg vor, indem die Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt wird. Der Bund ist zuständig für die Grundsatzgesetzgebung, das heisst er kann nur allgemeine Vorschriften und Richtlinien aufstellen, im übrigen bleibt aber das Gesetzgebungsrecht bei den Kantonen. Die Kompetenz der Kantone wird also nur eingeschränkt durch Grundsätze, die der Bund aufzustellen hat. Überdies bleibt der Vollzug dieser Bundesvorschriften den Kantonen vorbehalten, unter Aufsicht des Bundes. Es wurde in Absatz 1 bis vom Ständerat zur Klarstellung noch

ausdrücklich festgehalten, dass die Anwendung und vor allem die Festlegung der Zonen Sache der Kantone ist. Dem können wir durchaus zustimmen. Wir halten das für eine Verdeutlichung.

Im übrigen soll der Bund lediglich die Kompetenz bekommen, zu fördern und zu koordinieren. Die Zuständigkeitsordnung des Bundes und der Kantone für die Landesplanung ist also nach dem Konzept des Bundesrates ähnlich geordnet wie zum Beispiel im Artikel 24 der Bundesverfassung betreffend Wasserbau und Forstpolizei, oder Artikel 24bis betreffend Nutzbarmachung der Wasserkräfte, oder Artikel 25 über Jagd und Fischerei, wo ebenfalls eine Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen vorgenommen wird. Diese ausgewogene Verteilung der Befugnisse für die Landesplanung zwischen Bund und Kantonen erfordert und sichert nach unserer Ansicht eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Bund und seinen Gliedern. Dabei sollen nicht nur die Kantone ihre eigenen Interessen wahren, sondern es sollen auch die allgemeinen Gesichtspunkte des ganzen Landes berücksichtigt werden.

Die Sozialdemokratische Fraktion stellt sich daher voll und ganz hinter den ursprünglichen bundesrätlichen Vorschlag, den sie nach näherer Prüfung als das Richtige erachtet. Ich werde in der Detailberatung im Auftrage der Sozialdemokratischen Fraktion den entsprechenden Antrag, Absatz 1 des Artikels 22quater, gemäss bundesrätlicher Fassung zum Beschluss zu erheben, einbringen, und zwar unter Belassung der Ergänzung gemäss Absatz 1 bis, wie sie der Ständerat beschlossen hat. Ich möchte aber sagen: wir wehren uns mit Entschiedenheit gegen jeden Versuch, den Umfang der massvollen Befugnisse des Bundes noch schmälern zu lassen, weil damit das für die Landesplanung zu schaffende Instrument stumpf gemacht würde. Es ist ja nicht erstaunlich, dass diejenigen Leute, die überhaupt gegen eine Neuordnung des Bodenrechtes waren, heute mit beredeten Worten für die Fassung der nationalrätlichen Kommission eintreten. Schon das allein müsste ja irgendwie zum Aufsehen mahnen. Wir halten es für unglücklich, dass der Ständerat in Absatz 1, bei der Umschreibung der Befugnisse die Erschliessung des Landes, das Wort «Erschliessung» gestrichen hat und lediglich noch die «Besiedelung» stehen liess. Es ist sehr fraglich, ob der Bund bei dieser ständerätlichen Formulierung befugt wäre, die Landerschliessung zu fördern, was aber eine dringende Notwendigkeit darstellt. Wir ziehen daher, übrigens auch in Übereinstimmung mit der nationalrätlichen Kommission, die Formulierung des Bundesrates mit den beiden Worten «Erschliessung» und «Besiedelung» vor. Ganz und gar nicht einverstanden ist aber unsere Fraktion mit dem scheinbar harmlosen, aber nach unserer Auffassung sehr gefährlichen Antrag der nationalrätlichen Kommission zu Artikel 22quater, Absatz 1. Bei einem flüchtigen Durchlesen könnte man meinen, es handle sich um eine simple redaktionelle Änderung. Bei näherem Hinsehen – und das haben ja übrigens auch Herr Kollega Bärlocher und andere Herren heute bestätigt –, geht es hier aber um eine wesentliche Einschränkung der Planungskompetenz des Bundes. Der Bund könnte nach der Fassung der nationalrätlichen Kommission nurmehr Richtlinien für eine Zonenordnung aufstellen. Wir bekämen aber damit ein untaugliches Planungsinstrument, und das ist offenbar der Zweck der Übung; wenn schon eine Planungskompetenz, dann ein möglichst stumpfes Instrument. Es würden nämlich wichtige Möglichkeiten für eine zeitgemässe Bodenpolitik fehlen, wie sie im Bericht der eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Landesplanung, die ja beileibe

nicht etwa aus Sozialdemokraten oder Gewerkschaftern zusammengesetzt ist, als notwendig erachtet wurden. Natürlich ist die Aufstellung einer Zonenordnung grundlegend, aber ohne Ergänzung dieser Zonenordnung durch andere Mittel kann sie kaum durchgeführt werden. Wir fragen uns nun schon, soll so viel Wasser in den bundesrätlichen Wein gegossen werden, dass das Gebräu am Schluss ungeniessbar wird? Wir können vorläufig nicht glauben, dass man die Versprechungen, die man dem Schweizer Volk vor der Abstimmung über die sozialdemokratisch-gewerkschaftliche Bodenrechtsinitiative gegeben hat, auf diese Weise «erfüllen» will. Wir widersetzen uns daher dem Versuch, den Vorschlag des Bundesrates zu demontieren und zu verstümmeln. Es ist die Aufgabe von uns allen, jetzt eine ausreichende, eine taugliche Grundlage für ein neues und wirksames Bodenrecht zu schaffen. Es geht um die Gestaltung der Gegenwart und der Zukunft unseres Landes, es geht um ein geordnetes Zusammenleben des Schweizervolkes auf immer enger werdendem Raume, es geht um die Sicherung eines erträglichen Nebeneinander, heute und morgen in unserem Lande. In diesem Sinne beantrage ich Ihnen namens unserer Fraktion Eintreten auf die Vorlage; wir werden aber in der Detailberatung den erwähnten Antrag in bezug auf Absatz 1 des Artikels 22quater stellen, die bundesrätliche Fassung zum Beschlusse zu erheben.

Bieri: Nach der saftigen Rede unseres freiwirtschaftlichen «Abraham a Santa Clara» möchte ich allen künftigen Nationalräten, die jetzt studieren, raten: «Seht Euch vor bei der Abfassung Eurer Dissertation. Der Nachfolger von Herrn Schmid wird nämlich aus diesen Dissertationen zitieren, und dann können die Herren in gewisse Schwierigkeiten geraten, obwohl es ja nicht verboten ist, im Laufe der Zeit an Erfahrung zuzunehmen.» Herr Schmid hat das Gemeineigentum an Grund und Boden postuliert und sich auf liberale Kirchenväter berufen. Ich weiss nicht, ob die Entwicklung beim Bodeneigentum einseitig auf starke Konzentration bei grossen Firmen und Gesellschaften geht; auf jeden Fall glaube ich, dass gewisse Vertreter der Linken mehr Freude haben am Gemeineigentumspostulat von Herrn Schmid als sein Fraktionsfreund Suter und dessen im Rat sitzende Mitarbeiter von dem grössten binnenwirtschaftlichen Konzern unseres Landes. Denn dieser Konzern muss sich ja auch, um seine Expansion betreiben zu können, mehr Grund und Boden zulegen.

Die Betrachtungen, die ich namens der radikal-demokratischen Fraktion vortrage, möchte ich unter das Motto eines französischen Humoristen stellen: «On ne sait pas où on va, mais on y va sûrement.»

Im letzten Jahr wurde von bürgerlicher Seite die Bodenrechtsinitiative der Linken bekämpft. Damals wurde dem Volk und unsern Wählern zugesichert, dass wir das Nein zu dieser Initiative nicht als Passivität auf dem Gebiete des Bodenrechtes verstanden wissen wollten. Der politische Rahmen der Vorlage ist also der, dass Versprechen und Hinweise im letzten Sommer öffentlich gegeben worden sind, die nun eingelöst werden sollen und müssen. Jenes Versprechen lautete zusammengefasst: Lehnt die SP-Initiative ab, weil sie zu weit geht; nachher werden wir eine Vorlage bringen, die vertretbar ist, eine Vorlage, welche die Mitte hält zwischen einem extremen Individualismus im Bodenrecht und einem staatlichen Dirigismus! Die Vorlage steht also zwischen den Minimalisten eines unbegrenzten und ungehemmten privaten Verfügungs- und Ausnutzungsrechts über Grund und Boden

einerseits und den Maximalisten andererseits, die immer noch mit dem Endziel der Verstaatlichung des Bodens schwanger gehen.

Ich möchte Ihnen sechs Punkte vortragen und diese möglichst prägnant halten. Ausgangslage für unsere gemässigten Bemühungen ist keine *terra incognita*, keine weisse Landkarte. Ich zitiere Herrn Nationalrat Bärlocher, der im Jahre 1966 in diesem Saal gemäss dem «Stenographischen Bulletin» folgendes ausführte: «Wenn wir ein Inventar des rechtlichen Instrumentariums aufnehmen, das schon heute den Kantonen und Gemeinden zu planerischen Zwecken zur Verfügung steht, angefangen bei den Einführungsgesetzen zum Zivilgesetzbuch, über die Baureglemente, Zonenpläne, Strassengesetze, Kanalisationsverordnungen, bis zu den kantonalen Baugesetzen und Expropriationsgesetzen, und wenn wir prüfen, was auf diesem Wege geschehen kann und schon geschehen ist, dann erkennen wir, dass in planerischer Hinsicht nicht etwa Neuland beschritten wird und dass dem Bund offenbar nur differenzierte und ergänzende Aufgaben zugeschoben werden können.» Wir müssen also nicht in die Schlacht ziehen gegen einen bodenrechtlichen Manchester-Liberalismus à outrance. Fragen Sie Bauherren, durch welches Gestrüpp an öffentlich-rechtlichen Vorschriften und an privatrechtlichen Einsprachen sie sich durchkämpfen müssen, wenn sie ein Bauvorhaben verwirklichen wollen. Unter diesen Bauherren – ich bin in der Stadt Zürich in der betreffenden Behördensektion tätig; jede Woche haben wir dreissig, fünfzig, siebzig solcher Baugesuche – befinden sich sehr ehrenwerte Fraktionsfreunde unseres Gemeineigentumskollegen Werner Schmid, die von uns auch Ausnahmebestimmungen angewendet wissen wollen.

Auf der einen Seite ist also die Verfügungsfreiheit über Grund und Boden heute schon beträchtlich eingeschränkt – ich möchte das doch unterstreichen –, im Unterschied zum Eigentum an Mobilien, an beweglichem Vermögen. Gewitzte und gefitzte Kantone verstehen es übrigens, die Erstellung von Wohnbauten entschädigungslos zu verhindern. Der Kanton Zürich hat zum Beispiel ein neues Wasserbaugesetz. Via Anschlussverbot an Kanalisation, auch wenn der Bauherr es selbst bezahlen würde, kann man erreichen, dass im sogenannten «übrigen Gemeindegebiet» keine Wohnbauten erstellt werden können, ohne dass die Gemeinde auch nur einen Franken für einen enteignungsähnlichen Tatbestand bezahlen muss. Ich verweise ferner auf die Bundesgerichtsentscheide im Fall Schlarigna (Celerina) und in Sachen Barret gegen den Kanton Neuenburg.

Das ist also die eine Seite: keine volle Verfügungsfreiheit über Grund und Boden. Zu dieser Ausgangslage gehört andererseits eine zweite Feststellung: Es gibt heute kein verbindliches nationales Leitbild für die Besiedlung unseres Landes. Herr Bundesrat von Moos hat in unserer Kommissionssitzung ausdrücklich erklärt, dass dieses eidgenössische Leitbild nicht existiere und dass dieses Leitbild, wenn es einmal existieren sollte,entwicklungsfähig und nicht starr sein müsse, dass sich die kantonalen Leitbilder dem eidgenössischen unterzuordnen hätten. Hinsichtlich dieses nationalen Leitbildes steckt die Planung wenn nicht im Embryonalzustand, so doch in der Kindheitsphase. Unsern Partnern in der «Grossen Koalition» auf der Linken möchte ich nahelegen, sich folgendes zu überlegen: Es gibt heute den grossen planerischen Wurf nicht, für den wir nun wagemutig die scharfgeschliffene Waffe einer flotten, ja massiven Bundeskompetenz in der Planung zur Verfügung stellen müssten. Eine solche Bundeskompetenz

würde heute ins Leere fallen. Wir hätten die Waffe, aber kein Gefechtsfeld. Nichts aber ist politisch gefährlicher, als Schaufensterübungen zu veranstalten; Attrappenaktionen verärgern den Wähler.

Zweiter Punkt: Es stellt sich überhaupt die Frage, ob für unser Land jemals ein nationales Leitbild für die Besiedlung sachlich möglich und politisch realisierbar ist. Zur sachlichen Möglichkeit: Die Art der Besiedlung geht zurück auf eine Vielzahl von individuellen Entscheiden, Wünschen, Motiven. Es spielt hier nicht nur die rationale Objektivität, sondern es spielen irrationale Faktoren hinein. Was die öffentlichen Hand machen kann, ist, den Rahmen, Minimalbedingungen aufzustellen, die Kongruenz herzustellen zwischen einer beabsichtigten Besiedlung und den öffentlichen Versorgungsdiensten, vom Verkehr bis zur Kehrlichtbeseitigung. – Soweit meine Bedenken, ob jemals ein verbindliches nationales Leitbild erarbeitet werden kann.

Nun die politische Durchsetzbarkeit dieses Leitbildes. Das Schwergewicht der öffentlichen Einflussnahme auf die Besiedlung liegt bei den 3000 Gemeinden; sie liegt nicht einmal so sehr bei den Kantonen und sicher auch nicht beim Bund. Hier, in den Gemeinden, findet doch der Zusammenstoss statt zwischen den Bauabsichten für Wohnungen, Industrie, Fremdenverkehr und den öffentlichen Diensten. Ich nenne als Beispiel den Kanton Zürich, der sicher auf diesem Gebiet nicht als hinterwäldlerisch bezeichnet werden kann. Die Stadt Zürich hat ziemlich viel Land in der Region, im sogenannten «übrigen Gemeindegebiet» zusammengekauft. Dort steht keine einzige Wohnung, weil dieses Gebiet von der Gemeinde nicht eingezont wird. Die Gemeindeautonomie hat eben den Vorrang. Ein Mitglied des Zürcher Regierungsrates hat mir vor anderthalb Jahren auf eine Frage folgendes geantwortet: Der Regierungsrat prüfe zwar die Bauordnungen und Zonenpläne der Gemeinden, aber vor allem auf die Rechtmässigkeit; die Prüfung auf Zweckmässigkeit und Angemessenheit könne nicht bedeuten, schrieb er, dass der Regierungsrat sein Ermessen an die Stelle desjenigen der Gemeinde darüber setze, welche Besiedlungsstruktur für die betreffende Gemeinde im einzelnen zu wählen sei. Etwas weiter geht Herr Aregger, der unsere stadtbernerischen Freunde nun aus ihren Planungsnöten befreien soll. Er ist der Auffassung, dass ein von einer kantonalen Regierung genehmigter Gesamtplan doch etwas mehr sei als ein blosser Wunsch, aber immerhin sagt auch er, es handle sich nur um eine Verwaltungsanweisung und nicht um eine gesetzliche Vorschrift zuhanden der Gemeinde. Wenn wir also schon in den Kantonen die schwierige Auseinandersetzung zwischen der Gemeindeautonomie und der kantonalen Genehmigungs-kompetenz haben, müssen wir uns darüber klar sein, dass nun sicher der Bund nicht hingehen und seinerseits im einzelnen materiell vorschreiben kann, was in der Planung zu geschehen habe. Deshalb auch der Vorschlag, die Kantone seien zu verpflichten, Zonenordnungen aufzustellen, aber nicht in welchem Sinne. Das wollte ich den Kollegen von der Linken sagen: Es hat keinen Sinn, eine Bundeskompetenz einzuführen, die in der Praxis ins Leere fällt, weil die Gemeindeautonomie stärker ist, ganz zu schweigen von der kantonalen Autonomie.

Ein dritter Punkt: Warum sind wir überhaupt für ein vermehrtes Tätigwerden des Bundes? Warum wird die Planung heute auf den Schultern fast aller Parteien – wenigstens aller Parteiprogramme – durch den «Triumphbogen der Innenpolitik» getragen? Das hat eine ganz nüchterne Ursache: Es ist die Bevölkerungsvermehrung,

kombiniert mit dem wachsenden Platzbedarf pro Einwohner wegen der erhöhten Mobilität (Motorisierung) und wegen der vermehrten Freizeit, die zu einer wachsenden Beanspruchung an Erholungsraum führt. Es geht also vor allem um die Frage, wie unser Mittelland in 20 bis 40 Jahren aussehen solle. Vom Standpunkt der Existenzbasis des Volkes aus müsste eigentlich im Vordergrund stehen, was Prof. Würigler gesagt hat: die Sicherung einer landwirtschaftlichen Fläche im Hinblick auf die Versorgung mit Lebensmitteln. Das übrige könnte an Schärfe verlieren (ob und wie man die Bauzonen legt, welche Ausnützung vorzusehen sei und wohin die Industrie gehört), weil die moderne Industrie, mindestens teilweise, nicht mehr aus hygienischen Gründen von den Wohngebieten scharf getrennt werden muss. Die Frage «Streusiedlung oder Konzentration» ist vor allem eine solche des rationalen Einsatzes öffentlicher Gelder für die Verkehrsmittel.

Nun hat Herr Fischer Bedenken angemeldet, dass sozusagen die ganze Sache um das Zentralgestirn einer entschädigungslosen Landwirtschaftszone gruppiert werden solle. Aus dem Protokoll einer Expertengruppe erwähne ich das Votum eines prominenten Landwirtschaftsvertreters: «Die Bauern reagieren in diesem Punkte – Landwirtschaftszone ohne Entschädigung – am ehesten negativ, weil sie das Gefühl haben, dass ihnen die Möglichkeiten davonschwimmen, die sie heute als Grundbesitzer haben.» Gut, dafür haben wir Verständnis. Aber man kann dann bei der Landwirtschaftspolitik natürlich nicht klagen, dass unsere Bauern auf dem teuersten Boden der Welt produzieren müssten. Wenn man den Landwirtschaftsboden als Bauerwartungsland behalten will, muss man sich nicht wundern, wenn die Handänderungen zu anderen Preisen erfolgen als zum landwirtschaftlichen Ertragswert.

Ein vierter Punkt: Warum überhaupt eine Bundeskompetenz? Ich sehe dafür drei Gründe: Einmal könnten die säumigen Kantone – das soll es in unserem Lande noch geben – angetrieben werden, mit der Auflage, sie müssten nun eine Zonenordnung aufstellen. Ferner gibt es im Mittelland Siedlungsräume, welche Kantonsgrenzen überschneiden. Als Beispiel erwähne ich das Limmattal mit den Kantonen Zürich und Aargau. Wenn nun in den betreffenden Gemeinden und Kantonen völlig gegensätzliche Auffassungen herrschen, soll der Bund die Möglichkeit haben, koordinierend, ausgleichend einzugreifen. Der dritte Grund liegt im berühmten nationalen Leitbild, wobei ich meine Skepsis angemeldet habe.

Ein fünfter Punkt: Die Abgrenzung zwischen der Bundeskompetenz und der kantonalen Autonomie scheint mir nicht sehr klar zu sein in bezug auf die Zonenordnungen. Welchen Gebrauch kann und wird der Bund von dieser neuen Planungskompetenz machen? Praktisch dürfte es vorläufig auf eine «moral persuasion» hinauslaufen, eine moralische Überredung mit dem Mittel von Kreisschreiben, Konferenzen, Planungsaufträge an Private oder Institute der ETH usw. Auf jeden Fall können die Kantone nicht «überfahren» werden.

Ein letzter Punkt: Der Vorschlag der nationalrätlichen Kommission – da haben die Herren von der Linken völlig recht – ist enger als der Beschluss des Ständerates; die nationalrätliche Kommission will nicht so weit gehen wie der Ständerat. Ich glaube, es hat keinen Sinn, in der Bundesverfassung «Kompetenzrhetorik» zu betreiben, eine Rhetorik, die dem aktuellen Stand der Planungsmöglichkeiten nicht entspricht. Wir wissen gar nicht, ob wir vom Bund aus die Besiedlung des Landes im einzelnen vorschreiben können und wollen.

In unserer Fraktion sind die Meinungen – wir sind eine liberale Fraktion – geteilt, ob man die Fassung des Ständerates oder jene der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission vorziehen solle. Es ist verständlich, dass die Ständeräte, die hier mitstimmten, ihrem prominenten Kollegen Willy Rohner die Treue nicht aufkünden wollten. Andererseits wurde bei uns die Meinung vertreten, die ständerätliche Fassung öffne einem hemmungslosen Planungsdirigismus Tür und Tor; diese Leute stossen sogar düstere Referendumstöne aus. Persönlich glaube ich, dass sie allzu schwarz sehen. Aber die Fassung der nationalrätlichen Kommission ist nüchterner und realistischer.

Ich fasse zusammen: Unsere Fraktion tritt angesichts der Bevölkerungsvermehrung und der dadurch hervorgerufenen Besiedlungsprobleme grundsätzlich für ein Tätigwerden des Bundes ein. Aber dieses Tätigwerden des Bundes soll frei sein von Illusionen und Utopien, es soll Rücksicht nehmen auf die Realität. Wo fallen die Entscheide im Zusammenstoss privater Bauabsichten mit den öffentlichen Bedürfnissen? Diese Entscheide fallen in den Gemeinden, allenfalls noch in den Kantonen. Der Bund soll also eingreifen und tätig werden, koordinierend, anregend, helfend. Das ist der heutige Stand der Dinge, wie wir ihn sehen, und dazu eignet sich die Verfassungsvorlage nach dem Vorschlag der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission trefflich.

Wir empfehlen Ihnen Eintreten und mehrheitlich Zustimmung zur Fassung der nationalrätlichen Kommission.

M. Jaccottet: Le groupe libéral se prononce pour l'entrée en matière sur les deux articles qui nous sont soumis aujourd'hui.

Il n'a pas hésité à donner son approbation à la rédaction formulée pour l'article 22^{ter}. Tant par sa forme que par son fond, ce texte apporte, avec la netteté nécessaire, la garantie qu'il convient maintenant de donner expressément dans une disposition constitutionnelle au droit de propriété jusqu'ici reconnu par une tradition constante et un usage incontesté.

Il est également tout aussi juste et nécessaire que la jurisprudence établie par le Tribunal fédéral au sujet de l'indemnité due en cas d'expropriation ou de restriction analogue soit clairement consacrée dans la constitution.

Si le groupe libéral a pu approuver assez rapidement le projet de l'article 22^{ter}, il a en revanche éprouvé beaucoup d'hésitations en face des propositions formulées pour l'article 22^{quater}.

Je précise d'emblée que nous approuvons pleinement le principe de cette disposition. Nous sommes en effet tout à fait convaincus que l'augmentation constante et, par endroits, extrêmement forte de la population, l'élévation du niveau de vie d'un très grand nombre des habitants de notre pays et la nécessité d'assurer, au mieux des intérêts de tous, l'expansion économique de la Suisse et son développement en général, font apparaître l'aménagement du territoire comme l'un des problèmes les plus importants de notre époque. Nous nous devons de préparer l'avenir des jeunes générations. Il est donc maintenant urgent de prendre les dispositions qui permettront d'assurer cet avenir dans les meilleures conditions possibles.

C'est alors essentiellement sur le choix des moyens les mieux adaptés pour réaliser ces conditions qu'ont porté nos hésitations. Nous ne sommes d'ailleurs pas les seuls à éprouver quelques appréhensions à ce propos. Mais ce ne sont pas les mêmes que celles de M. Werner Schmid ou de M. Vincent, vous vous en doutez bien.

J'ai lu, la semaine dernière, un communiqué dans lequel la Société valaisanne de recherches économiques et industrielles déclarait notamment ce qui suit:

«Ce que l'on peut craindre de dispositions centralisatrices, c'est qu'elles diminuent le droit des cantons de légiférer en matière de zones et, en particulier, de développer certaines régions du pays. On peut craindre en effet – poursuit cette société – que l'aménagement du territoire ne se fasse qu'au profit des grands centres urbains...».

Puis, avec une verve bien sympathique et toute valaisanne, qu'un Vaudois s'en voudrait de désavouer, cette société conclut:

«Pour l'aménagement du territoire, le problème principal est par conséquent de bien réserver aux cantons le droit de déterminer eux-mêmes leur zonage. On n'est jamais mieux défendu que par soi-même!»

De la même manière, dans son rapport de mars 1966, la commission fédérale pour l'encouragement à la construction de logements a clairement posé ce principe qui doit être considéré comme essentiel:

«Il est dans l'esprit de la structure fédéraliste de la Suisse que l'aménagement du territoire s'y développe de bas en haut», c'est-à-dire dans le sens: commune ou association de communes, canton puis Confédération, et non pas dans le sens contraire.

C'est ainsi que nous aurions donné notre préférence à des dispositions constitutionnelles précisant plus nettement que, dans ce domaine, la compétence principale et primaire appartient aux cantons. Il est en effet indispensable que l'on puisse en pareille matière tenir compte de toutes les diversités de chacune de nos différentes régions.

Je ne veux en citer ici qu'un exemple. L'un des problèmes les plus complexes et des plus délicats à régler est celui de la création des zones agricoles. Ces problèmes ne se présentent pas de la même manière dans les cantons-villes, comme Bâle ou Genève, dans les cantons à prédominance industrielle, ou dans les cantons plus spécialement agricoles ou montagnards. Plus les cantons auront conservé de compétences en la matière, mieux ils seront en mesure d'apporter à ces problèmes la solution particulière qui correspondra le mieux à leurs propres besoins.

C'est dans cet esprit que j'avais présenté à la commission une formule plus nettement fédéraliste, qui est malheureusement restée minoritaire.

Aujourd'hui, dans un souci d'efficacité, je me rallie, au nom du groupe libéral, à la rédaction de l'article 22^{quater} que vous recommandez la majorité, en vous demandant toutefois de lui apporter la simple correction que j'ai proposée pour le texte français seulement et que j'expliquerai dans la discussion de détail.

On peut considérer ainsi qu'aussi bien en langue française qu'en langue allemande, cette disposition attribuée à la Confédération la compétence bien délimitée de prévoir – dans une loi-cadre – des règles générales destinées à définir les principes de base des plans de zones que les cantons fixeront en application de l'alinéa 1^{bis} du même article.

De cette manière cette disposition correspond d'ailleurs à des principes que le Conseil fédéral lui-même a énoncés dans le rapport complémentaire qu'il a présenté le 7 novembre 1967 à la commission du Conseil des États au sujet de la réglementation du droit foncier.

Dans ce rapport, il a notamment affirmé, en substance, que, dans l'organisation de la communauté de droit public de bas en haut, qui est la caractéristique de notre pays, «l'accent de la compétence publique repose sur le degré inférieur» et que «toute tâche qui peut être accomplie au

degré inférieur ne doit pas être abandonnée au degré supérieur». Il a également déclaré à cette occasion que le principe de la subsidiarité veut que la Confédération interviene comme dernière communauté publique.

C'est pourquoi, je pense utile de demander aujourd'hui à M. le représentant du Conseil fédéral s'il veut bien nous confirmer que ce conseil est bien disposé à fonder, sur les principes que je viens de rappeler, la législation d'application qui découlera de l'article 22^{quater}. Il m'intéresserait tout particulièrement d'avoir la confirmation que le Conseil fédéral admet que la compétence des cantons devra être définie sur la base des règles qui ont été formulées dans le rapport complémentaire du 7 novembre 1967 de la manière suivante:

1. La création des zones et leur séparation est l'affaire exclusive des cantons, sous réserve de l'intervention de la Confédération en cas de collaboration intercantonale.

2. Les cantons peuvent affiner les plans de zones, c'est-à-dire créer encore d'autres types de zones que ceux prescrits par la Confédération.

3. La Confédération doit autoriser les cantons à tenir compte, par des solutions particulières, de leurs besoins spéciaux et des circonstances régionales existantes (zones de montagne, de tourisme).

Je remercie d'ores et déjà M. le représentant du Conseil fédéral des indications qu'il voudra bien me donner à ce sujet, de même que je vous remercie, mes chers collègues de l'attention que vous avez bien voulu porter à mon intervention.

Raissig: Der Ruf nach einem neuen Bodenrecht geistert seit Jahren, eigentlich seit der Nachkriegszeit, durch unsere Öffentlichkeit, durch die Presse, durch Versammlungen, auch durch die Parlamente. Ich glaube, dass die wenigsten dieser Rufer ganz genau wissen, wie ein Bodenrecht nach ihrer Fassung aussehen müsste und wie es sich im Rahmen des Ganzen auswirken würde. Eine Ausnahme macht natürlich unser gemeinsamer lieber Freund Werner Schmid, der schon seit seinen jungen Jahren ein fertiges Modell einer neuen Bodenordnung mit sich herumträgt. Ich habe schon sehr viel Zeit und sehr viel Mühe in das Unternehmen investiert, ihn von seinen Irrtümern zu befreien; ich will deshalb heute keine weiteren Investitionen in dieser Richtung machen.

Eines haben alle diese Vorschläge gemeinsam: sie bringen und fordern neue Einschränkungen des privaten Eigentums, des Rechts, das aus dem privaten Eigentum fließt. Nirgends wie hier prallen die öffentlichen und die privaten Interessen mit einer derartigen Wucht aufeinander. Ich persönlich gehöre zu den unberührten Idealisten, die immer noch an die wirtschaftliche, staatspolitische und auch soziale Mission des privaten Eigentums glauben. Dem Vernehmen nach sollen diese Idealisten auf dem Aussterbetat sein und es ist die Zeit abzusehen, in der man sie nur noch im Naturhistorischen Museum besichtigen kann. Doch, im Ernste gesprochen, ich glaube, alle diese Neuerungen, die sich irgendwie mit Boden, mit Eigentum befassen, müssen genau geprüft werden, ob sie vom Standpunkt des öffentlichen Interesses aus wirklich so dringend sind, wie man sie etwa darzustellen beliebt. Wenn wir nicht genau abwägen, wenn wir nicht alle irgendwie überflüssigen Eingriffe vermeiden, werden wir es in Kürze erleben, dass das Privateigentum zu einer blossen Form ohne Inhalt denaturiert wird. Ich glaube, wir müssen auch diese Vorlage von diesem Gesichtspunkt aus genau untersuchen. Der Artikel 22ter wird als harmlos hingestellt. Es handle sich

hier bloss um eine Kodifikation des Rechtes, das schon lange durch das Bundesgericht geschaffen worden sei, heutiges Recht, dem man die verfassungsmässige Unterlage endlich schaffen müsse. So harmlos ist aber der Artikel 22ter nicht. Wenn Sie die Bundesgerichtspraxis nach Eingriffen in das Privateigentum untersuchen, so finden Sie eine grosse Zurückhaltung dieses Gerichtes gegenüber solchen Eingriffen. Man hat oft fast das Gefühl, sie seien nur mit einer Art von schlechtem Gewissen getroffen worden. Das wird sich nun vollkommen ändern. Nach dem Artikel 22ter sind Eingriffe in das Privateigentum von der einzigen Bedingung abhängig, dass sie im öffentlichen Interesse liegen. Das sind ausserordentlich weit gezogene Grenzen. Nach dem Verwaltungsrecht darf keine Verwaltung, kein öffentliches Organ irgend etwas unternehmen, das nicht im öffentlichen Interesse ist. Oder, umgekehrt formuliert, alles, was die Verwaltung begehrt, liegt im öffentlichen Interesse. Wir werden also so weit kommen, wie es in Frankreich heute schon ist, wo ein bekannter Rechtsgelehrter sagte, wenn eine Verwaltung ein bestimmtes Grundstück haben wolle, so kriege sie es auch, selbst wenn sie einen Teil davon später wieder wegen Nichtgebrauches weiter verkaufe. Ich möchte daran erinnern, dass der Artikel 22ter die verfassungsmässige Grundlage für die Landwirtschaftszone darstellen soll. Die Landwirtschaftszone stellt einen sehr harten Eingriff in private Rechte dar. Dem Betroffenen wird das Bauen auf seinem Grundstück verboten. Er ist darauf angewiesen, vielleicht auf Generationen hinaus, das Land nur landwirtschaftlich zu nutzen. Ich bin kein Gegner der Landwirtschaftszone, ich betrachte sie im Gegenteil als notwendig, wenn die Landwirtschaft in den Grundlagen, in der Struktur, saniert werden soll. Ich möchte nur sagen, was diese Planung, dieser neue Artikel unserer Verfassung für den einzelnen Grundeigentümer bringen kann. Überlegen Sie einmal, wo der Grundsatz der Rechtsgleichheit bleibt zwischen zwei Bauern an der Grenze einer Stadt oder einer Ortschaft, von denen der eine das Glück hat, in die Bauzone zu kommen und der andere in der Landwirtschaftszone bleibt; Unterschiede von 50, 100 Franken pro Quadratmeter im Werte ihres Bodens werden da keine Ausnahme sein. So harmlos ist also dieser Artikel nicht. Er wird besonders nicht mehr harmlos, wenn wir ihn in Verbindung bringen mit dem geplanten Artikel 22quater, mit der Landesplanung. Wenn die Fassung des Ständerates angenommen wird, dann haben wir allerhand an neuen Gesetzen zu erwarten. Und alle diese Gesetze, alle diese Eingriffe ins Eigentum, werden ihre verfassungsmässige Grundlage im Artikel 22ter finden. Ich stelle keinen Antrag, diesen Artikel zu mildern, er ist notwendig, wenn man Planung treiben will. Aber ich möchte nur mit aller Deutlichkeit immer wieder darauf hinweisen, dass vom Gesichtspunkt derjenigen aus, die Grund und Boden besitzen, jedes Zugeständnis in Sachen Planung bereits ein grosses Opfer bedeutet und dass man ihnen kaum böse sein kann, wenn sie sich für eine minimale Lösung der Planung, sagen wir für eine liberale aber wirksame Planung einsetzen. Diese Planung war bisher Sache des Kantons.

Niemand kann sagen, es sei bei uns nichts geschehen. Wir haben sehr viele Gemeinden, Hunderte von Gemeinden, die eine Planung bereits durchgeführt oder die eine im Entwurf haben. Wir haben Kantone mit ganz modernen Baugesetzen, die der Planung Rechnung tragen. Und es stellt sich nun die Frage, ob überhaupt der Bund auf dem Gebiete der Planung tätig werden soll, oder ob er das weiterhin nach den föderalistischen Grundsätzen den Kantonen überlassen soll, die ihre Sache bisher bestimmt nicht so schlecht gemacht haben, wie es etwa dargestellt

wird. Ich bin damit einverstanden, dass der Bund die Planung fördert. Es zeigt sich offenbar doch, dass gewisse Postulate der Planer von den Kantonen allein nicht durchgeführt werden können. Leider ist es ja schwer, die Planung genau zu umschreiben. Sie schwebt noch weitgehend im luftleeren Raum. Es liegt in ihrem Wesen, das ist kein Vorwurf. Der Bundesrat selber erklärt ja in seinem ausgezeichneten Bericht (den leider nur die beiden Kommissionen erhalten haben, und der einiges Ungerade der Botschaft wieder grädet, den ich gern jedem von Ihnen gegönnt hätte), dass er sich noch keine genauen Vorstellungen machen könne, was in den Gesetzen enthalten sein werde, die gestützt auf diese Verfassungsgrundlage zu erlassen seien.

Ich beziehe mich in der Schilderung der Forderungen der Planer auf die Eidgenössische Expertenkommission für Landesplanung, die vor etwa zwei Jahren vom Departement des Innern ins Leben gerufen wurde. Sie hat vor einigen Monaten einen gedruckten Bericht herausgegeben, den Sie zweifellos auch erhalten haben. Die Kommission hat eine ganze Wunschliste, eine Liste von Postulaten, aufgestellt: Wunsch der Planer an den Bund für die Förderung der Planung, wobei fast alle diese Wünsche realisierbar sind, wenn der Bund die Kompetenz erhält, die Planung zu fördern. Diese Förderungskompetenz hat dem Bund noch niemand bestritten; diese war in der Expertenkommission absolut unangefochten, und sie war es auch in unserer nationalrätlichen Kommission. Ich nehme an, dass ich in der Detailberatung noch näher auf diese Fragen eingehen muss; ich verzichte auf Einzelheiten. Dass der Bund die Planung fördert, ist durchaus in Ordnung und unbestritten.

Nun stellt sich die weitere Frage: Soll der Bund auch eine Gesetzgebungskompetenz erhalten? Soll er auch in der Gesetzgebung in die bisherigen ausschliesslichen Kompetenzen der Kantone eingreifen? Hier hat die Kommission folgendes erklärt: Es gäbe immer noch Kantone und Gemeinden, die von sich aus in Sachen Planung nichts machen würden, und man müsse dem Bund die Kompetenz geben, diese Gemeinden wenigstens zu einer minimalen Ortsplanung zu zwingen, zu einer Ortsplanung, die im Prinzip nur darin bestehen soll, dass Bauland und Nichtbauland ausgedehnt wird, wobei – wie es der Bundesrat in seinem Bericht ausdrücklich formuliert – in der Nichtbaulandzone die Landwirtschaftszone enthalten sei. Man kann also darüber streiten, ob eine solche Kompetenz nötig ist; man hat sich auch in der Expertenkommission bis zur Schlussitzung darüber gestritten. Es war eine nicht unbeträchtliche Minderheit, die dem Bund überhaupt keine Gesetzgebungskompetenz geben wollte. Man hat sich unterdessen geeinigt. Man betrachtet diese Minimalkompetenz als notwendig; man stimmt dem Vorschlag, wie unsere Kommission ihn macht, zu; man will also dem Bund diese genau abgegrenzte Gesetzgebungskompetenz geben.

Aber nun kommen ganz neue Forderungen, von denen man seinerzeit in der Expertenkommission überhaupt nichts wusste, überhaupt nicht sprach, nämlich dass der Bund nicht nur die Gesetzgebungskompetenz für eine Zonenordnung, sondern auch die Gesetzgebungskompetenz für die Bodennutzung und für die Besiedlung des Landes erhalten soll. Das sind nun zwei ganz und gar verschiedene Dinge. Überlegen Sie sich einmal, was man tun könnte! Ich spreche keinen Verdacht aus, dass der heutige Bundesrat das tun wollte; ich sage nur, was man tun könnte gestützt auf diese Verfassungsbestimmung, die

dem Bund das Recht gibt, die Nutzung des Bodens gesetzlich dem Grundsatz nach zu ordnen. Denken Sie an die Gebiete des Bauens, die Dichte des Bauens, die Wohn-dichte, die Abstände der Gebäude, die Höhe, die Erschliessung des Landes! Über alles das könnte der Bund als Gesetzgeber legislieren. Denken Sie an die bäuerliche Nutzung des Bodens. Man hat erklärt, dass es ohne weiteres möglich wäre, einen bäuerlichen Produktionskatalog gestützt auf diese Bestimmung aufzustellen. Ich wiederhole: Ich behaupte nicht, dass man heute etwas Derartiges plant; aber ich bin absolut überzeugt, dass man das tun könnte, dass die verfassungsmässige Grundlage für solche Gesetze gegeben wäre. Jedenfalls gehen diese zwei Gesetzgebungskompetenzen weit über das hinaus, was seinerzeit von den Planern selber gefordert wurde, weit über das, was für eine zweckmässige Planung notwendig ist.

Gestatten Sie mir zum Schluss noch, auf einen andern Aspekt hinzuweisen. Nach meiner Meinung ist die Vorlage nach ständerätlicher Fassung absolut untragbar. Sie geht in vielen Punkten weiter als die Initiative der Sozialdemokraten, der Gewerkschaften usw. Sie geht weiter mit den Möglichkeiten der Gesetzgebung. Wenn wir nun bedenken, wie das Volk zur Initiative Stellung bezogen hat, kann man sich vorstellen, wie die Stellungnahme zu dieser neuen Formulierung sein könnte. Ich kann Ihnen jedenfalls das sagen: Ich weiss genau, dass die Formulierung des Ständerates auf scharfe Opposition in der Volksabstimmung stossen wird. Wie die Abstimmung ausgeht, kann natürlich niemand sagen; aber es werden die Liebe des Volkes zum Privateigentum und die föderalistischen Überlegungen, die beide gegen die ständerätliche Fassung sprechen, ins Feld geführt.

Ich möchte Sie bitten, zu überlegen: Wo stünden wir, wenn die Vorlage abgelehnt würde? Wir hätten sehr viel zerschlagenes Porzellan; wir könnten wahrscheinlich auf Jahre hinaus nichts Neues mehr bringen; wir hätten die Bestrebungen der Planung um Jahre zurückgeworfen. Ich kann Ihnen mit einiger Bestimmtheit umgekehrt sagen, dass die Fassung unserer Kommission als äusserstes Zugeständnis, aber immerhin als Kompromiss anerkannt würde und dass ihm keine, wenigstens keine organisierte Opposition entgegengebracht würde. Ich bringe dieses Argument nicht gern; es sieht – ich weiss es – nach Drohung und Erpressung aus. Aber ich glaube, wir sollten im Interesse der Sache diese Überlegungen doch anstellen. Wir sollten überlegen, wie weit diese beiden uns vorliegenden Fassungen die Chance haben, die Volksabstimmung zu passieren. Und wir sollten uns nach dem Grundsatz richten: Besser den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach!

Brunner: Gestatten Sie mir eine kurze einleitende Bemerkung. Kollegen mit langer parlamentarischer Erfahrung haben mich freundlicherweise auf verschiedene Gegebenheiten aufmerksam gemacht, die ein neues Ratsmitglied nicht übersehen sollte. Zu diesen gehört insbesondere, dass die Beratungen im Plenum unseres Rates in der Regel nicht mehr viel an den von den Kommissionen ausgearbeiteten Vorlagen zu ändern vermögen. Ihr freundlicher Rat lief darauf hinaus, ich sollte zwar meine Meinung zur Vorlage vorbringen, dann aber darauf verzichten, einen Antrag zu stellen. Ich sollte mich nicht unnötig der Gefahr aussetzen, in den Ruf eines Ritters «des causes perdues» zu geraten.

Nun möchte ich zwar diese Rats schläge nicht einfach in den Wind schlagen, da sie durchaus wohlwollend ge-

meint waren. Aber sie haben mich aus grundsätzlichen Erwägungen etwas beunruhigt. Denn wenn es praktisch wirklich sinnlos ist oder wäre, im Plenum neue Anträge zu stellen, müsste man doch daraus den Schluss ziehen, dass bei den einzelnen Vorlagen jeweils nur jene Mitglieder ein wirkliches Mitspracherecht haben, die auch Mitglied der vorberatenden Kommission waren, während die übrigen 80 bis 90% der Mitglieder unseres Rates jeweils nur «Statistenrollen» zu spielen hätten. Unsere Stellung (jene der Mehrheit in jedem Falle) wäre also schlechter als jene Stellung, die den Interessengruppen und den verschiedenen Verbänden zukommt in einem Vernehmlassungsverfahren, bei dem sie sich sehr spürbar und hörbar zum Worte melden können. Dieser Ratschlag, den ich erhalten habe, wirft also ein grundsätzliches Problem auf. Nun, während man bei Vorlagen von untergeordneter Bedeutung aus Gründen der Arbeitsökonomie das noch annehmen könnte, schiene es mir bedenklich, dieser Interpretation der Rolle unseres Rates auch bei der Beratung wichtiger Gesetze oder gar bei Verfassungsbestimmungen zuzustimmen. Es scheint mir, es wäre auch nicht richtig, ein sachliches Anliegen einfach aus taktischen Überlegungen (d. h. der Frage der Erfolgsaussichten) einfach nachher fallenzulassen. Und dieses Anliegen möchte ich in den folgenden Ausführungen etwas darstellen.

Die Vorlage soll der verfassungsmässigen Ordnung des Bodenrechts dienen. In der bisherigen Diskussion ist es deshalb weitgehend unbeachtet geblieben, dass die Vorlage gleichzeitig ein viel umfassenderes Problem als jenes des Bodenrechts verfassungsmässig ordnen will. Weil bisher fast nur vom Bodenrecht die Rede war (das war auch heute wieder der Fall), wird es einer breiteren Öffentlichkeit wohl erst durch die Diskussion über den Antrag der Minderheit der nationalrätlichen Kommission bewusst werden, dass mit dem Artikel 22ter die Frage einer allgemeinen Eigentumsgarantie zur Diskussion gestellt wird. Dabei wird sich mancher fragen, ob diese grundsätzlich eigentlich nicht noch wichtiger wäre als die Frage des Bodenrechts.

Nun liegen allerdings die Voraussetzungen für eine gründliche Auseinandersetzung mit dem Problem des Eigentums in einem umfassenden Sinne sicher nicht günstig. Das zeigt übrigens auch die Art und Weise, wie diese Frage vom Bundesrat in die Vorlage eingeführt wurde. In der Botschaft heisst es auf Seite 6, der Bundesrat wolle «die Gelegenheit wahrnehmen», die als ungeschriebenes Grundrecht zwar schon bestehende, aber bisher in der Bundesverfassung nicht niedergelegte Garantie des privaten Eigentums ausdrücklich zu verankern. Nun, der Ausdruck «die Gelegenheit wahrnehmen» ist – glaube ich – durchaus zutreffend und zeigt den Zufallscharakter des ersten Absatzes von Artikel 22ter nur allzu deutlich. «Das Eigentum ist gewährleistet.» Das ist ein einfacher und scheinbar einleuchtender Grundsatz. Wenn man sich aber die ganze Problematik des privaten Eigentums überlegt, sollte man auch bedenken, ob dieser simple Satz nicht doch allzu simpel sei. Denn der Bundesrat stellt in der Botschaft weiter fest: «Freilich handelt es sich bei der Eigentumsgarantie nicht um ein weiteres positives Ziel unserer Vorlage, um eine neue staatliche Aufgabe im Sinne einer Zuständigkeit, sondern vielmehr um die ausdrückliche Gewährleistung einer Freiheit des Bürgers und die Verbürgung des Fortbestandes des Privateigentums.»

Eignet sich nun dieser einzige Satz wirklich «zur Verbürgung des Fortbestandes des Privateigentums»? Ich glaube es nicht und halte es deshalb für richtig, gegen

die Schaffung einer neuen Verfassungsbestimmung Bedenken anzumelden, wenn diese – erstens – an sich als überflüssig gelten kann, wenn es – zweitens – deren erklärter Zweck ist, lediglich «eine Gelegenheit wahrzunehmen», und wenn – drittens – deren Formulierung sachlich von fragwürdigem Wert ist. Dabei muss es vor allem auch Bedenken erwecken, dass die Frage der Eigentumsgarantie in unserer Vorlage praktisch ausschliesslich in Verbindung mit dem Eigentum an Boden gesehen wird. Das wird aber in Zukunft nicht mehr der Fall sein, weil der Untertitel der Vorlage «verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts» im Text der Verfassung nicht mehr vorkommen wird, und im Text des Artikels 22ter kommt das Wort «Boden» überhaupt nicht vor. Es handelt sich also beim Artikel 22ter nicht um eine Frage, die mit dem Bodenrecht wirklich eng zusammenhängt. Es ist eine viel umfassendere Angelegenheit.

Es fehlt mir nun keineswegs am Verständnis dafür, dass versucht wird, die Frage des Bodenrechts in einen grösseren Zusammenhang hineinzustellen. Ich verneine auch nicht, dass zwischen der Bodenrechts- und der Eigentumsfrage ein Zusammenhang besteht, weil Eigentum an Boden eben eine Form von Eigentum ist. Aber Eigentum an Boden ist keineswegs die einzige oder auch nur die wichtigste Form des Eigentums. Das trifft heute, in der industrialisierten Schweiz im letzten Drittel des zwanzigsten Jahrhunderts, selbst in innerschweizerischen Kleinkantonen zu.

Will man aber wirklich die «grosse Frage» einer allgemeinen Eigentumsgarantie behandeln, wäre es doch sicher richtig, sie nicht nur als Nebenfrage zur Regelung des Bodenrechtes aufzubringen, sondern sie umfassend zu durchleuchten und zur Hauptfrage zu machen. Die «kleine Frage» (jene des Eigentums an Boden) wäre dann entsprechend ihrer untergeordneten Bedeutung als Spezialfrage spezifisch zu behandeln. Auch wenn der gegenwärtige Zustand der Bundesverfassung nicht dazu angetan ist, das logische Denken zu fördern, wäre es doch wohl auch angemessen, sich zu überlegen, ob eine Eigentumsgarantie wirklich (wie es der Bundesrat vorschlägt) in den Rahmen der Bestimmungen über die Wehrpflicht (Art. 19), das Bundesheer (Art. 20), die Gesetzgebung über das Wehrwesen (Art. 21), die Waffenplätze (Art. 22) und die Errichtung öffentlicher Werke (Art. 23), hineingesetzt werden soll. Eine allgemeine Eigentumsgarantie wird dort nichts anderes als ein Findling eines weitentfernten Gletschers sein.

Wichtiger als diese Frage der Verfassungskosmetik wäre allerdings die materielle Frage, was man eigentlich mit einer solchen Eigentumsgarantie wolle. Wollen wir wirklich «das Eigentum gewährleisten»? Sind mit einer deklamatorischen Gewährleistung des Eigentums nicht Vorstellungen verbunden, die einer anderen wirtschaftlichen und geistesgeschichtlichen Epoche angehören und die deshalb etwas antiquiert sind? Ich würde mich nicht daran stossen, wenn diese Bestimmung schon 1848 in die Verfassung hineingekommen wäre; damals hätte sie nämlich dem Geist der Zeit entsprochen. Wäre es nicht sinnvoller, zum Beispiel zu sagen: Der Bund schützt jede Art von rechtmässig erworbenem Eigentum gegen Willkür? Das wäre zwar etwas komplizierter und gäbe wohl auch zu einigen Diskussionen Anlass. Aber sie wäre sinnvoller als eine blanke Eigentumsgarantie, wie sie der Bundesrat vorschlägt. Dabei ist es auch noch fraglich, ob sogar diese andere Formulierung der Komplexität der modernen Wirtschafts- und Eigentumsverhältnisse Rechnung tragen würde. Denn unter anderem wären folgende Tatsachen

in Rechnung zu stellen: Der Schutz des «direkten Eigentums» ist schon heute und auch ohne besondere Verfassungsbestimmung kaum besonders problematisch. Im Gegensatz zum Bodeneigentum, das in der Regel direktes Eigentum ist, ist aber heute als Folge der Industrialisierung im weitesten Sinne des Wortes ein sehr grosser Teil des Eigentums eher als «indirektes Eigentum» zu bezeichnen. Wohl verfügt der Eigentümer über Eigentumstitel, zum Beispiel Aktien, aber die in diesen Titeln verkörperten wirtschaftlichen Mittel werden oft durch Dritte verwaltet. Der Schutz dieser Art von Eigentum ist nun aber nicht nur komplexer und wirtschaftlich wichtiger, sondern auch juristisch viel problematischer als der Schutz des direkten Eigentums. Denn im Zusammenhang mit diesem indirekten Eigentum wird mit juristischen Fiktionen gearbeitet, deren praktische Bedeutung als Schutz gegen Willkür äusserst fragwürdig sein kann und durch die in gewissen Fällen jeder Schutz gegen Willkür sogar aufgehoben wird. Es dürfte kein Geheimnis sein, dass ich damit unter anderem auf das Aktienrecht anspiele, durch das heute ein zum Eigentumsproblem gehörender Fragenkomplex in sehr fragwürdiger Weise geregelt wird. Es dürfte auch klar sein, dass dieser Fragenkreis in seiner volkswirtschaftlichen Bedeutung dem Eigentum an Boden keineswegs nachsteht. Wenn in der Bundesverfassung schon der Schutz des Eigentums, und sogar für alle Arten von Eigentum, verankert wird und darüber besondere Bestimmungen erlassen werden sollen, wäre es sicher angebracht, zum Beispiel eben dem Problem des indirekten Eigentums wenigstens so viel Aufmerksamkeit zu schenken wie jenem des Eigentums an Boden. Es wäre deshalb auch keineswegs abwegig, eine das Eigentumsrecht schützende Verfassungsbestimmung, zum Beispiel durch folgenden, in Anlehnung an Artikel 959 des Obligationenrechts formulierten Grundsatz zu ergänzen: «Wer das Eigentum Dritter verwaltet, ist gegenüber dem Eigentümer so zur Rechenschaft verpflichtet, dass dieser einen möglichst sicheren Einblick in die Lage seines Vermögens erhält.»

Die vorangehenden Ausführungen haben nicht den Zweck, die Diskussion durch entsprechende Anträge über den ursprünglichen Fragenkreis des Bodenrechts hinaus zu erweitern. Sie sollen lediglich dartun, dass man es mit gutem Grund als unzweckmässig betrachten kann, die Frage einer verfassungsmässigen Garantie des Eigentums sozusagen wie eine «Zugabe» zu behandeln oder einfach eine «Gelegenheit wahrzunehmen». Dagegen kann es im Rahmen einer Totalrevision der Bundesverfassung durchaus angemessen sein, die Formulierung einer Eigentumsgarantie vorzusehen. Das sollte aber auch nur dann getan werden, wenn man gleichzeitig bereit ist, alle mit einer solchen Eigentumsgarantie verbundenen Probleme zu beachten und zu behandeln. Im Zusammenhang mit der Regelung des Bodenrechts besteht dazu aber weder ein Anlass, noch ist die dafür erforderliche Zeit verfügbar. Aus den angeführten Gründen soll darauf verzichtet werden, im Zusammenhang mit der Bodenrechtsfrage eine Gelegenheit wahrzunehmen, die Verfassung mit einer in ihren Kompetenzen bisher gar nicht gründlich durchdachten allgemeinen Eigentumsgarantie zu garnieren. Es fällt uns kein Stein aus der Krone, wenn wir darauf verzichten, die Vorlage über das Bodenrecht mit einer allgemeinen Eigentumsgarantie zu krönen. Denn diese Krone wäre nicht aus echtem, sondern höchstens aus «Trompetengold». Das Wortspiel könnte man etwa fortsetzen: Trompeten – Blechmusik – Blech. Die Annahme, eine solche Eigentumsgarantie sei Voraussetzung für das richtige Ver-

ständnis anderer Bestimmungen, ist nämlich durchaus nicht stichhaltig. Im Gegenteil. Es wäre viel logischer, überhaupt nur einen neuen Verfassungsartikel zu schaffen und diesen im Sinne des Bundesrates und der Anträge der nationalrätlichen Kommission, entsprechend dem Ihnen schriftlich vorgelegten Antrag, zu fassen. Durch diesen Antrag werden alle Punkte erfasst, die im Zusammenhang mit dem Bodenrecht geregelt werden sollen. Dieser Auffassung stimmt auch Herr Prof. Meyer-Hayoz zu, der an den mühsamen Vorarbeiten für diese Vorlage intensiv mitgearbeitet hat und mit dem ich meine Vorschläge verschiedentlich besprach. Sobald Eintreten auf die Vorlage beschlossen ist, werde ich mir gestatten, Ihnen zu beantragen, das Bodenrecht durch einen einzigen neuen Verfassungsartikel zu regeln. Der dafür vorgeschlagene Text beschränkt sich auf die das Bodenrecht betreffenden Punkte und stellt zweckentsprechend die für das Bodenrecht in erster Linie wesentlichen Punkte an den Anfang. Dabei möchte ich meinen Antrag so verstanden wissen, dass er zunächst grundsätzlich einen Antrag zu Artikel 22ter, Absatz 1, darstellt. Demgemäss sollte zunächst festgestellt werden, ob dieser Absatz 1 gemäss Vorschlag der Minderheit oder Mehrheit zu formulieren wäre, denn erst dann wird man wissen, ob gegenüber der gewählten Form von Absatz 1 nicht der Verzicht auf diesen Absatz doch eigentlich vorzuziehen wäre.

Gerwig: Im Rahmen der weitgespannten Eintretensdebatte dürfte es erlaubt sein, ebenfalls ein wenig gegen den Stachel zu löcken und einen Antrag zu unterstützen, der weder vom Bundesrat, noch vom Ständerat und auch nicht von der nationalrätlichen Kommission, weder von der Mehrheit, noch von der Minderheit kommt, sondern eben vom Kollegen Brunner, den Sie gehört haben, den Sie auch in der «Neuen Zürcher Zeitung» gelesen haben.

Für einen Neuling in diesem Saal ist die vorgeschlagene Regelung der verfassungsrechtlichen Ordnung des Bodenrechtes zweifellos an sich enttäuschend. Der magere, gepupfte bundesrätliche Spatz vermag – ich kann das für meine Generation sagen – nicht sehr zu begeistern. Alle Massnahmen, die hier vorgeschlagen werden, hätten bei gutem Willen schon längst durchgeführt werden können, zu einer Zeit notabene, in welcher diese Massnahmen noch viel wichtiger gewesen wären als heute. Etwas Neues, Mutiges oder auch nur Eigenes ist nicht gewagt, aber – was noch schlimmer ist – auch kaum diskutiert worden. Es wird so sein, dass man auch hier die etwas ausgetretenen Pfade unserer sogenannten wohlbewährten Institutionen leicht ausbessert, ohne jedoch einen neuen Weg zu suchen, der doch ebenso dringend nötig wäre. Dieser Weg ist – das ist mir auch klar – heute politisch gar nicht mehr möglich. Immerhin muss der Text genau durchleuchtet werden. Meines Erachtens wird auf der einen Seite materiell zu wenig, auf der andern formell zuviel verwirklicht. Der Bundesrat hat das bisher schon bestehende, aber in der Verfassung nicht niedergelegte Grundrecht des Eigentums, des privaten Eigentums, jetzt auch noch in der Verfassung verankern wollen. («Das Eigentum ist gewährleistet.») Herrn Brunners Frage, ob wir gerade in der heutigen Zeit das Eigentum wirklich gewährleisten und damit aufwerten wollen oder ob nicht mit einer solchen Gewährleistung des Eigentums Vorstellungen verbunden sind, die antiquiert, ideologisch und einer vergangenen wirtschaftlichen und geistesgeschichtlichen Epoche angehören, erscheint berechtigt, und ich habe heute noch keine Antwort gehört.

Die ganze Neuregelung des Bodenrechtes im Sinne der vorgeschlagenen Artikel 22ter und quater zeigt ja eben, dass heute der Eigentumsbegriff nicht mehr so einfach zu formulieren ist wie früher, dass gerade das Eigentum sich eben gewisse Eingriffe im Interesse des Landes und des Volkes gefallen lassen muss. Und ausgerechnet in einem solchen Moment wird apodiktisch der Verfassungssatz geprägt, das Eigentum werde gewährleistet. Wenn dieser Satz im ungeschriebenen Recht doch so sicher gilt, dann wäre es jetzt nicht nötig, ihn auch noch schriftlich festzusetzen; dann hätte er ja seine Wirksamkeit bewiesen. Wenn aber – und ich glaube, da sind sich Linke und Rechte einig – das Eigentum nicht mehr so unangefochten dasteht, wenn überhaupt ein neues Bodenrecht in der Hauptsache nur deshalb kommen muss, um gerade das Grundeigentum zu beschränken, dann gehört der Artikel eben heute nicht in die Verfassung. Wir können nicht gerade dann ein Freiheitsrecht schriftlich demonstrieren, wenn uns allen ein wenig Angst wird davor, es uneingeschränkt auszuüben. Wir dürfen dem Bürger nicht unter Artikel 22ter, Absatz 1, sagen, sein Eigentum sei frei, im zweiten Absatz ihm aber zurufen, dass diese Freiheit eben doch nicht so frei sei. Das verwirrt den Bürger und verwirrt die Verfassung. Wir wollen den Bürger durch die Neuregelung des Bodenrechtes daran erinnern, dass es heute Aufgaben des Bundes und der Gemeinden gibt, bei deren Durchführung Opfer des Einzelnen nötig sind, um das Gesamtziel zu gewährleisten. Dieses Opfer wollen wir heute verankern und nicht das Eigentum, das im übrigen kantonal schon gesichert ist.

Die Kernfrage: Was ist überhaupt Eigentum, was ist recht verstandene Eigentumsgarantie?, wird durch den Satz «Es ist gewährleistet. . .» ja nicht beantwortet. Vielmehr ist es dringend notwendig, dass wir Parlamentarier uns mit dem Eigentumsbegriff einmal wirklich befassen. Dies ist aber nur im Zusammenhang der Totalrevision der Bundesverfassung möglich. Es ist sinnlos, heute die Eigentumsgarantie zu verankern, wenn wir bei der Totalrevision, auf die wir ja wirklich hoffen, alles noch einmal neu überdenken und wohl auch neu definieren müssen. Unsere in der Verfassung enthaltenen Grundrechte tönen – speziell nach aussen – ja immer sehr fortschrittlich und freiheitlich. Wir sind auch immer gebührend stolz darauf. Wie weit sie aber effektiv wirken, hängt nicht von der Formulierung in der Verfassung ab. Und da ist dann der Stolz doch etwas geringer.

Ich bin der Auffassung, dass wir heute das Bodenrecht und nicht die Probleme des Eigentums regeln sollen. Ich bin daher mit dem Antrag von Herrn Brunner einig, Artikel 22ter, Absatz 1, überhaupt zu streichen. Auch die Fassung der Minderheit – die Fassung von Werner Schmid und einiger meiner Kollegen – ist unglücklich und bringt die rechte Lösung nicht. Die Formulierung: «Das Eigentum ist im Rahmen des Volkswohls gewährleistet», zeigt deutlich das Missbehagen mit dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Verfassungstext, beseitigt aber dieses Missbehagen in keiner Weise. Ein unnötiger Verfassungstext wird nicht besser und nicht nötiger durch unglückliche Abschwächungen. Ich kenne in der ganzen Bundesverfassung der Eidgenossenschaft keinen einzigen Artikel, mit Ausnahme des Jesuitenverbotes, der nicht nur unter der stillschweigenden Voraussetzung des Wohles des Volkes gilt. Die ganze Bundesverfassung ist doch – oder sollte es sein – so konzipiert, dass sie zum Wohle des Volkes da sein muss. Somit ist der Zusatz «zum Wohle des Volkes» sicher gut gemeint, und der Verfassungsartikel ist mit dieser Beschränkung etwas besser,

aber er wird nicht nötiger. Was ist überhaupt «das Wohl des Volkes»? Wir sind Volksvertreter. Was aber dem Volk gut tut, was ihm zum Wohle dient, darüber haben wir wohl etwa 200 Vorstellungen, und dann kommen noch jene der Parteien hinzu.

Ich bitte Sie daher, dem Antrag Brunner zuzustimmen.

Wüthrich: Ich will mich nicht zu der amputierten bundesrätlichen Vorlage äussern; das ist sehr gut und eindrücklich getan worden durch unseren Fraktionskollegen Muheim und durch unsern Ratskollegen Werner Schmid.

Ich möchte aber festhalten, dass auch meine Generation vom Vorschlag der nationalrätlichen Kommission nicht begeistert ist. Ich glaube, es handelt sich beim Bodenrecht nicht um ein Generationenproblem, sondern um ein Problem, das das ganze Volk angeht.

Ich möchte mich aber nicht dazu äussern, sondern ein Problem zur Diskussion stellen, das in den Rahmen der Vorlage gehört, jedoch nicht direkt berührt wird. Es handelt sich um den Schutz der Landschaften von nationaler Bedeutung, der nach Äusserungen kompetenter Persönlichkeiten durch die Vorlage nicht gedeckt sein soll. Ist diese Lücke – so kann man sich fragen – durch Artikel 24sexies gedeckt? Das ist der Natur- und Heimatschutzartikel. Es heisst dort: «Der Natur- und Heimatschutz ist Sache der Kantone.» Im Absatz 2 lesen wir: «Der Bund hat in Erfüllung seiner Aufgaben das heimatische Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.»

Die Expertenkommission für Fragen der Landesplanung – sie wurde hier schon mehrmals zitiert – sagt in ihrem Bericht dazu: «Der Natur- und Heimatschutz ist in erster Linie durch die Kantone zu pflegen und zu unterstützen. Der Bund schreitet unter möglicher Wahrung des Föderalismus nur dann ein, wenn die kantonalen Bestrebungen allein nicht zum Ziele führen oder wenn das allgemeine Interesse des Landes Massnahmen als dringend notwendig erscheinen lässt. Bei der Schaffung des Verfassungsartikels 24sexies sind Belange der Landesplanung in engerem Sinne bewusst ausgeklammert worden. So wird es beispielsweise nicht zulässig sein, auf Grund des Verfassungsartikels Erholungsgebiete zu schaffen, indem sie als Naturreservate bezeichnet werden. Es muss in grundsätzlicher Hinsicht davon ausgegangen werden, dass Artikel 24sexies der Bundesverfassung hiezu keinerlei planerische Handhabe bietet.»

Bekanntlich existiert eine Liste der zu erhaltenden Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung, ausgearbeitet von einer Kommission, die aus Vertretern des Schweizerischen Bundes für Naturschutz, der Schweizerischen Vereinigung für Heimatschutz und des Schweizerischen Alpenclubs bestand. Diese Liste dient jedoch nur als Wegleitung, es kommt ihr keinerlei Rechtskraft zu. Daraus sehen wir, dass der Schutz der Landschaften von nationaler Bedeutung durch den Natur- und Heimatschutzartikel nur sehr bedingt gedeckt ist. Wenn in einem Kanton die rechtlichen Grundlagen, entsprechende Massnahmen durchzusetzen, fehlen, das heisst wenn die Gemeinden nicht dazu gezwungen werden können, dann hängt die ganze Sache in der Luft. Hier muss man sich deshalb die Frage stellen: Ist der Landschaftsschutz mit dem Artikel 22quater der heute zur Diskussion stehenden Vorlage gedeckt? Diese Frage ist sehr umstritten. Jedenfalls kann der Bund kaum gegen

die Kantone verfügen, da immer auch eine Kostenfrage damit verbunden ist.

Diese Lücke hatte mich in der Kommission veranlasst, einen neuen Absatz 3 des Artikels 22quater vorzuschlagen, und zwar mit folgendem Wortlaut: «Zum Schutze der Landschaften von nationaler Bedeutung kann der Bund nach Anhören der betroffenen Kantone besondere Zonenordnungen erlassen.» In der Diskussion über diesen Vorschlag wurde von Kommissionsmitgliedern erklärt – auch der Bundesrat liess das durchblicken –, dass der Landschaftsschutz durch die Kompetenz des Bundes, Grundsätze für die der Erschliessung und Besiedlung des Landes und der zweckmässigen Nutzung des Bodens dienenden Zonenordnungen aufzustellen, gedeckt sei, allerdings – so wurde erklärt – nur subsidiär.

Ich möchte den Herrn Bundesrat bitten, sich auch vor dem Plenum zu dieser Frage zu äussern. Ich behalte mir vor, wenn die Antwort unbefriedigend ausfallen sollte, den in der Kommission gestellten Antrag wieder aufzunehmen. Ich danke Ihnen.

Fischer-Bern: Bei der Beurteilung dieser Vorlage müssen wir in erster Linie davon ausgehen, dass es sich weniger um die Schaffung neuen Rechtes handelt, als um die Übertragung von Kompetenzen, die bisher den Kantonen zustanden, auf den Bund. Es handelt sich also vor allem um eine staatspolitische Angelegenheit. Ich bedaure deshalb, dass die Föderalisten in diesem Saale nicht zahlreicher auf diesen sehr wichtigen Punkt hingewiesen haben. Wenn man überzeugt ist, es sei an der Zeit, auch diese Aufgabe den Kantonen wegzunehmen und in die Hände des Bundes zu legen, dann sollte man nach meiner Auffassung dafür sorgen, dass die neue Verfassungsbestimmung so klar und eindeutig lautet, dass sie nachher zu keinen Schwierigkeiten in der Auslegung Anlass bietet. Es gibt viele andere Fälle – ich erinnere an das Instrumentarium der Nationalbank –, bei denen wenige Jahrzehnte nach Erlass einer Verfassungsbestimmung die Dinge völlig anders beurteilt und interpretiert werden, als es seinerzeit der Wille des Verfassungsgesetzgebers war. Sie wissen, dass beim Instrumentarium der Nationalbank für jede der möglichen Thesen zwei bis drei Gutachten dafür, aber ebenso zwei bis drei Gutachten dagegen bestehen, und zwar von namhaften Staatsrechtlern.

Der Bundesrat will bekanntlich im Artikel 22quater über die Landesplanung sowohl die Erschliessung wie die Besiedlung des Landes und die Nutzung des Bodens als Kompetenzumschreibung aufgenommen wissen. Wir sind dem Ständerat sehr dankbar, dass er wenigstens die Erschliessung des Landes herausgestrichen hat. Damit ist eine gewisse Klarstellung erfolgt. Während man sich in bezug auf die Nutzung des Bodens immerhin etwas Konkretes vorstellen kann, nämlich die Schaffung von Zonen, ist es schwierig zu wissen, was mit dem Begriff der Besiedlung des Landes gemeint ist. Wie der Herr Kommissionsreferent bereits erklärte und wie im Bericht des Bundesrates an die ständerätliche Kommission vom November letzten Jahres nachzulesen ist, ist man sich offenbar selbst im Bundesrat noch nicht klar darüber, welcher Gegenstand definitiv in der Ausführungsgesetzgebung über die Besiedlung des Landes behandelt werden soll.

Es gibt drei Probleme, die mit diesem Artikel 22quater gelöst werden sollen. Das eine betrifft die Finanzierung und Subventionierung der Landesplanung. Ich habe nichts dagegen, dass man in massvoller Weise Subventionen zur Förderung der Landes-, Regional- und Ortsplanung ausrichtet, wobei man sich allerdings darüber klar sein muss,

dass in erster Linie die Gemeinden und Kantone zum Zuge kommen sollen, der Bund nur dann, wenn es nicht anders geht.

Die zweite Gruppe von Kompetenzen ist diejenige, die der Herr Kommissionsreferent als Koordination bezeichnet hat. Das betrifft die bundesrechtliche Regelung von Fällen, in denen es darum geht, dass Probleme über die einzelnen Kantonsgrenzen hinausgehen. Auch hier wird keine prinzipielle Opposition gemacht werden können, obwohl man sich überlegen muss, ob hier nicht der viel gerühmte kooperative Föderalismus zum Zuge kommen sollte und der Bund möglichst wenig zu intervenieren hätte.

Viel problematischer ist demgegenüber der Hauptteil der beabsichtigten Kompetenzen, nämlich die Kompetenz zu Interventionen in bezug auf die Besiedlung des Landes. Es ist im Bericht des Bundesrates an die ständerätliche Kommission nachzulesen, dass man hier nach einem Leitbild suchen will und im Rahmen dieses Leitbildes soll dann diese Besiedlungspolitik betrieben werden. Ich kann mir praktisch nicht gut vorstellen, wie ein solches Leitbild auszusehen haben wird. Ich nehme an, es würde dann von den Landesplanern ausgearbeitet und wir hätten hier darüber zu befinden, ob diese oder jene Gegend in der Besiedlungspolitik zu fördern, oder im Gegenteil zu behindern sein wird. Ich habe irgendwo nachgelesen, dass eine Bundesstelle dem Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH den Auftrag gegeben hat, einen gesamtschweizerischen Industriezonenrichtplan aufzustellen. Ich bin zu wenig im Bild, um zu wissen, was damit gemeint ist, aber man könnte sich vorstellen, dass der Bund dazu übergeht, anhand eines solchen Planes in Zukunft die Industrie dort zu fördern, wo es ihm gut scheint, oder dort zu behindern, wo er das Gefühl hat, es habe schon viel zu viel davon. Ich habe persönlich Mühe, diesem Glauben an einen solchen Superinterventionismus, an diese Gesamtsteuerung in strukturpolitischer Hinsicht irgend etwas abzugewinnen und ich glaube auch, dass es sehr schwer und politisch fast nicht möglich sein wird, zugunsten und vor allem zu Lasten einzelner Regionen des Landes Besiedlungspolitik zu betreiben. Wir wissen ja, dass die Regionalinteressen immer sehr virulent zum Ausdruck gebracht werden, und hier werden dann regionale Interessen in sehr starker Form tangiert.

Das einzige, was mir notwendig scheint, oder womit ich mich schliesslich abfinden könnte, ist eine verfassungsmässige Grundlage für die Schaffung von Nutzungszonen. Es geht hier, vereinfacht gesagt, um die Möglichkeit, die verfassungsmässige Kompetenz dem Bund zu geben, Landwirtschaftszonen einzuführen, das heisst das bäuerliche Bodenrecht zu realisieren, wobei ja heute morgen schon gesagt worden ist, dass es noch gar nicht sicher ist, ob die Bauern ein solches Bodenrecht überhaupt wollen. Die übrigen Volkskreise werden den Bauern ein Bodenrecht zweifellos nicht verwehren dürfen, aber wenn dieses bäuerliche Bodenrecht nicht sehr grosszügig und freiheitlich ausgebaut ist, wenn es kurzfristig oder engherzig gestaltet wird, wird es praktisch nicht realisierbar sein. Aber wir möchten hier der Landwirtschaft zum mindesten die verfassungsrechtliche Möglichkeit nicht vorenthalten, ein solches bäuerliches Bodenrecht an die Hand zu nehmen. Aber die übrigen Bestimmungen, diese Erschliessung des Landes, die auch vom Ständerat herausgestrichen worden ist und die Besiedlung des Landes, gehen mir zu weit, und im Gewerbe ist man der Auffassung, dass eine Kompetenzerteilung in dieser Richtung nicht in Frage kommen kann. Man soll sich auf das beschränken, was die nationalrätliche Kommission vorschlägt, nämlich

auf die verfassungsmässige Kompetenz des Bundes, auf dem Wege der Gesetzgebung eine Zonenordnung oder Zonenordnungen einzuführen. Wir würden in der Volksabstimmung einer weitergehenden Lösung unter keinen Umständen zustimmen können.

Noch eine Bemerkung in referendumpolitischer Hinsicht. Ich glaube, dass sich diejenigen täuschen, die glauben, im Volke bestehe eine Grundwelle zum Interventionismus auf dem Gebiete des Privateigentums und des Bodens. Wir haben ja glücklicherweise, und dafür sind wir den Sozialdemokraten dankbar, das letzte Jahr eine Testabstimmung durchführen können über eine politisch und referendumpolitisch sehr schön gestaltete und aufpolierte Vorlage, über die Bodenrechtsinitiative, die am 2. Juli 1967 verworfen worden ist. Ich möchte doch für diejenigen, die sich nicht mehr an die Zahlen erinnern, sagen, dass die Initiative der Sozialdemokraten und des Gewerkschaftsbundes mit 397 000 Nein gegen 193 000 Ja und mit allen Ständen gegen einen einzigen Stand verworfen worden ist. Ich glaube, niemand wird auch sagen können, dass das Resultat der Nationalratswahlen diese freiheitliche Gesinnung, die im Volksentscheid vom 2. Juli 1967 zum Ausdruck gekommen ist, korrigiert hat.

Ich bin der Meinung, wir sollten auf die Vorlage eintreten. Es kann aber meines Erachtens nicht in Frage kommen, dass die Lösungen des Bundesrates oder des Ständerates schliesslich Verfassungsrecht werden dürfen, und vor allem möchte ich auch vorschlagen, dass man die Anträge der nationalrätlichen Kommission *tel quel* akzeptiert und nicht durch Abänderungen korrigiert.

Binder: Anlässlich der letzten Bodenrechtsdebatte habe ich mich sehr heftig mit meinem verehrten Kollegen Muheim gestritten. Heute muss ich sagen, dass ich in der Frage Planungsartikel weitgehend mit ihm einverstanden bin. Ich hoffe, dass ich deswegen nicht als Linker verschrien werde. Ich möchte auch Herrn Kollega Fischer sagen, dass ich ein überzeugter Föderalist bin, aber ein Anhänger des dynamischen Föderalismus, nicht des statischen Föderalismus.

«Raumplanung – Zentralproblem der Industriegesellschaft», so lautet ein bemerkenswerter und ein anspruchsvoller Aufsatz von Dr. Nicolaus Sombart in der Monatschrift «Civitas» des Schweizerischen Studentenvereins. Handelt es sich hier lediglich um das Schlagwort eines Planungsfanatikers oder verbirgt sich hinter dieser Formulierung die politische Realität der heutigen Gesellschaft? Die Antwort könnten Sie an sich erst geben, wenn Sie diesen sehr gescheiterten Aufsatz gelesen hätten. Ich für meinen Teil bin sicher kein Planungsfanatiker. Aber ich möchte festhalten, dass das höchst interessante und erregende und vielleicht für die Zukunft unseres Staates entscheidende Phänomen «Planung» bis heute von uns kaum begriffen und sicher nicht bewältigt worden ist.

Zum näheren Verständnis möchte ich zunächst einige Fakten geben. Ein bekannter schweizerischer Publizist hat vor einiger Zeit erklärt, die Fakten seien eigentlich das Aufregendste in unserer Zeit. Ich glaube, wenn wir die Frage Planung richtig beurteilen wollen, dann müssen wir zunächst von gewissen Fakten, die einfach da sind, ausgehen.

Erstes Faktum: In den beiden letzten Jahrhunderten hat sich die Bevölkerung in Europa von 144 Millionen auf 573 Millionen gesteigert. Die schweizerische Bevölkerung hat sich in hundert Jahren rund verdoppelt. Vor allem in den letzten beiden Jahrzehnten hat sich jedoch das Bevölkerungswachstum ganz bedeutend beschleunigt. Wenn dieses

Wachstumstempo beibehalten wird, dann wird sich unsere Bevölkerung in rund 50 Jahren verdoppeln.

Zweites Faktum: Die fortschreitende Rationalisierung aller Lebensbereiche führt zu einer beispiellosen Steigerung der Produktivität. Immer grössere Teile der Bevölkerung steigen in den sogenannten tertiären Sektor, also in den Dienstleistungsbereich, auf. Die schönste Errungenschaft der Steigerung der Produktivität besteht für viele Menschen darin, dass sie wohl geistig anspruchsvoller, aber weniger lang arbeiten müssen. Man nennt deshalb die entfaltete Industriegesellschaft vielfach auch eine Freizeitgesellschaft.

Drittes Faktum: Die moderne Industriegesellschaft wird eine städtische Gesellschaft sein. Gegen Ende des 18. Jahrhunderts – das ist immerhin bemerkenswert: um 1790 – bestanden in der Schweiz erst zwei Städte im heutigen Sinn des Wortes, also mit einer Einwohnerzahl von mehr als 10 000, nämlich Basel mit rund 13 000 Einwohnern und Bern mit 11 200 Einwohnern. Alle andern heutigen Städte lagen noch unter der Grenze von 10 000 Einwohnern, nämlich Zürich mit 9500, Luzern mit 6400 und Solothurn mit 3800 Einwohnern. In den Jahren 1850 bis 1950 – kurz vorher wurde unsere Bundesverfassung geschaffen – wiesen unsere fünf grösseren Städte folgende Zuwachsraten auf: Genf 368%, Bern 425% Lausanne 530%, Basel 554% und Zürich 2194%. Im Jahre 1850 lebten erst 6,5% der schweizerischen Bevölkerung in Städten oder städtischen Agglomerationen; 1960 befand sich bereits die Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung in städtischen Agglomerationen. Dieser Konzentrationsprozess geht rapid weiter, und die Planer erklären, dass bei einer Einwohnerzahl zum Beispiel von 8 Millionen mehr als 5 Millionen Schweizer sich in Städten befinden werden.

Viertes Faktum: Bevölkerungsvermehrung, Steigerung der Produktivkräfte und dadurch Vermehrung der Freizeit sowie die zunehmende Urbanisierung werden die Raumbedürfnisse der Menschen gewaltig ansteigen lassen. Vor allem für die Wohnung, für Büros und für die Freizeit müssen in den kommenden Jahrzehnten Nutzungsflächen zur Verfügung gestellt werden, über deren Ausmass wir uns heute gar keine Vorstellungen machen.

Ich fasse zusammen: Die schweizerische Bevölkerung wird in den nächsten Jahrzehnten weiterhin stark ansteigen. Der Wohlstand wird wachsen, und der Mensch wird besser und komfortabler wohnen wollen und damit auch mehr Wohnraum beanspruchen. In der reichlich zur Verfügung stehenden Freizeit werden Sportanlagen, Grünflächen, Parks, Schwimmbäder, Seen zum Segeln und Hänge zum Skifahren beansprucht werden. Die Urbanisierung – also die Verstädterung – ist nicht aufzuhalten. Jedermann will motorisiert sein. Wasserverbrauch und Abwasseranfall werden ins fast Unermessliche ansteigen. Bei dieser Situation bin ich der Meinung, dass nur eine zielbewusste Siedlungs- und Verkehrsplanung eine chaotische Entwicklung zu verhindern vermag.

Kein Staat darf heute die Raumplanung vernachlässigen, auch ein Bundesstaat nicht. Die föderative Struktur des Bundesstaates, die ich nach wie vor als richtig erachte, muss immer wieder fortgesetzt den veränderten Verhältnissen und Umständen angepasst werden. Auch der Bundesstaat darf nicht planlos in die Zukunft schreiten. Mit Recht hat deshalb der Bundesrat spät – vielleicht noch nicht zu spät – eine Planungskompetenz des Bundes vorgeschlagen. Dem Bund fehlte bis heute die Kompetenz zu einer Gesamtplanung. Nach übereinstimmender Auffassung soll der Bund nicht eine Vollkompetenz erhalten, sondern nur eine Rahmenkompetenz. Ich glaube, in dieser

Beziehung decken sich alle Formulierungen, die uns vorgeschlagen werden.

Die Frage stellt sich nun: Was gehört in diese Rahmenkompetenz hinein? Zunächst einmal muss der Bund kompetent sein, Grundsätze aufzustellen über ein nationales Leitbild. Auf ein solches Leitbild kann ein moderner Staat nicht verzichten. Hier bin ich mit Herrn Kollega Bieri in keiner Weise einverstanden. Auch wenn es schwierig ist, ein nationales Leitbild zu schaffen, dürfen wir darauf nicht einfach verzichten. Ich glaube auch, die Zuständigkeiten von Bund, Kanton und Gemeinden müssen immer wieder gegenseitig abgestimmt werden. Wenn wir heute schon von Staatsreform sprechen, dann müssen wir auch einsehen, dass ein Staat ohne Planung und ohne Leitbild über die Raumordnung überhaupt nicht mehr geführt und regiert werden kann.

Sodann soll und muss der Bund die Planungen auf der eigenen Stufe, aber auch die Planungen der untergeordneten staatlichen Gemeinschaften koordinieren können. Jede Planung ist sinn- und zwecklos, wenn sie nicht aufeinander abgestimmt ist. Diese Planungskoordination wird im Bund eine sehr schwierige, aber eine notwendige Aufgabe sein, die er einfach besitzt.

Drittens muss der Bund, damit die Gesamtplanung durchsetzbar ist, ein Instrumentarium für die Planung zur Verfügung stellen. Dazu gehört als Kernstück die Zonenordnung, das heisst die klare Aufteilung zwischen Bauland und landwirtschaftlichem Land, wobei der Bund wiederum nur Grundsätze aufstellt, aber die Legung der Zonen im Einzelfall Sache der Kantone und der Gemeinden bleiben muss. Zu diesem Planungsinstrumentarium gehören dann aber auch die modernen Planungsmittel der Landumlegung, der Bausperre, des Immissionsverbotes usw. Kein Planungsgesetz kann auf dieses Instrumentarium verzichten.

Zur Lösung dieser Aufgaben sind uns gemäss der Fahne vier verschiedene Anträge gestellt worden. Ich persönlich bin der Meinung, dass der Antrag des Ständerates die beste und die zweckmässigste Lösung dieses schwierigen Problems darstelle. Auf die föderalistische Struktur des Staates ist dort in hinreichender Weise Rücksicht genommen, indem ganz klar gesagt wird, der Bund könne nur allgemeine Vorschriften erlassen, während die Anwendung dieser Vorschriften und insbesondere die Festlegung der Zonen Sache der Kantone sei. Der Vorschlag der Kommissionmehrheit unseres Rates scheint mir hingegen *prima vista* zu eng zu sein. Hier kann der Bund lediglich Vorschriften über ein einziges Planungsmittel, nämlich über die Zonung erlassen. Nun ist, das will ich zugeben, diese Zonenordnung wohl ein Kernstück jeder Raumordnung, aber wenn wir den Text so eng fassen, wie es die Kommissionmehrheit tut, dann stellen sich einfach ganz konkrete Fragen, und ich wäre dankbar, wenn diese konkreten und klaren Fragen eindeutig beantwortet würden.

1. Frage: Kann nach dieser Formulierung der Bund ein siedlungspolitisches nationales Leitbild erstellen?

2. Frage: Wie will der Bund die verschiedenen Planungen nach dieser Formulierung koordinieren?

3. Frage: Kann der Bund, nachdem nur von der Zonenordnung die Rede ist, auch Vorschriften über Landumlegung, Bausperre, Immissionsverbot usw. erlassen?

Ich sehe vorläufig diese Möglichkeiten bei dieser engen Fassung nicht, aber ich lasse mich gerne belehren. Ich werde für einmal dem Antrag des Bundesrates zustimmen, weil ja der Antrag des Ständerates in unserem Plenum nicht aufgenommen worden ist.

Wir haben anlässlich der Abstimmung über die Bodenrechtsinitiative versprochen, dass wir eine zeitgemässe Lösung des Bodenproblems in Angriff nehmen werden. Ich möchte mich persönlich an dieses Versprechen halten und mich nicht dem Vorwurf aussetzen, nach dem Prinzip zu handeln: Es muss etwas geschehen, aber es darf nichts passieren.

Präsident: Ich begrüsse den frühern Aussenminister unseres Nachbarlandes Österreich, Herrn Dr. Kreiski, auf unserer Gästetribüne und heisse ihn in unserem Rat recht herzlich willkommen. (Beifall.)

Tschäppät: Wenn man sich erinnert, was von den Gegnern der sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Initiative seinerzeit versprochen wurde, muss man heute enttäuscht sein. Herr Kollega Fischer: Sie waren konsequent, Sie haben zu allem immer Nein gesagt; aber es gibt noch andere. Nun hat Herr Kollega Bieri von «Schaufensterübungen der Linken» gesprochen im Zusammenhang mit den Beratungen dieser Vorlage. Was hier über den Schutz des Privateigentums heute gesagt wurde, sind «Schaufensterübungen», denn es geht ja nicht um: Privateigentum, ja oder nein, sondern zur Diskussion steht ein Beschluss des Ständerates, dem Sie wohl nicht Eigentumsfeindlichkeit vorwerfen können, und ein Beschluss der nationalrätlichen Kommission. Ich möchte es auch als eine gewisse Schaufensterübung betrachten, wenn man das Problem darstellt wie Herr Kollega Fischer: Interventionismus ja oder nein? Auch diese Frage stellt sich in diesem Zusammenhang wohl nicht.

Es ist schon gesagt worden, die nationalrätliche Kommission will eine minimale Bundeskompetenz, die sich beschränkt auf die Aufstellung von Zonenordnungen, im besondern auf die Aufteilung von Bauland und Nicht-Bauland. Nun haben wir doch die paradoxe Situation, dass der Ständerat dem Bund mehr Kompetenz geben will als die nationalrätliche Kommission, und zwar einfach deshalb, weil sich im Ständerat die Auffassung durchgesetzt hat, dass mit der Fassung der nationalrätlichen Kommission eine Landesplanung nicht verwirklicht werden kann. Und noch etwas anderes Paradoxes: Einige Herren haben gesagt, Landesplanung ja, Leitbild nein. Das ist doch ein Eingeständnis (wenn man diese Theorie vertritt), dass man im Grunde genommen gar nichts will.

Nun wird ja viel von Landesplanung gesprochen, aber niemand sagt, was das ist. Meines Erachtens bedeutet Landesplanung die Zusammenfassung und Koordination der kantonalen Planungen über die Besiedlung. Es ist völlig falsch, zu meinen, ein Leitbild sollte – oder könnte überhaupt – von oben geschaffen werden. Die Basis bleiben die Kantone. Aber die Kompetenz muss vorhanden sein, die Kantone zu verpflichten, auf ihrem Gebiet überhaupt eine Zonenordnung aufzustellen; und der Bund braucht die Kompetenz, dann eine Koordination durchzuführen. Aber da genügt die Fassung der nationalrätlichen Kommission nicht.

Landesplanung ist aber noch etwas Weiteres: die Förderung einer Politik sinnvoller neuer wirtschaftlicher Schwergewichtsbildungen. Herr Kollega Fischer: Wir müssen verhindern, dass die bisherigen Zentren – und ich vertrete hier ein grosses Zentrum – noch grösser und dass andere Gebiete wirtschaftlich entblösst und entvölkert werden. Ohne Planung und ohne gewisse Kompetenzen kommen Sie da nicht durch.

Herr Kollega Raissig hat gesagt «es genügt doch, wenn der Bund Kompetenzen bekommt, Förderungsmassnah-

men zu unterstützen». Darf ich Sie mal bitten, den Text der nationalrätlichen Kommission genau anzusehen? Was können Sie dort fördern? Dort können Sie nämlich nicht die Erschliessung fördern und diese Siedlung, sondern die Zonenordnung und diese Förderung – wir sprechen von Geld, wenn wir von Förderung des Bundes sprechen – für diesen Punkt bedarf es nicht vieler Geldmittel, sondern unser Problem ist doch das – in den Kantonen und in den Gemeinden –, dass wir zu wenig Geld haben um Land erschliessen zu können, das dann für die Besiedlung und für die wirtschaftliche Entwicklung zur Verfügung steht. Meines Erachtens reicht hierzu der Text der nationalrätlichen Kommission nicht aus.

Ich möchte nun nicht Gesagtes wiederholen. Herr Kollega Bieri hat gesagt, der Vorschlag der ständerätlichen Kommission sei nüchterner und realistischer. Er ist sehr nackt, er ist nüchtern, das ist unbestritten. Aber in die Zukunft gesehen ist er unrealistischer, weil wir mit diesem Text die Probleme, die sich jetzt für uns stellen, in den nächsten 10 bis 20 Jahren nicht weiter kommen.

Lassen Sie mir zum Schluss sagen: es ist viel von Juristerei gesprochen worden. Juristerei ist eine Wissenschaft, aber auf politischem Parkett gelegentlich ein Denkmal für ein politisches Rückzugsgefecht. Und hier wurde, wenn man nicht von der Sache politisch sprechen wollte, doch vielleicht allzu viel von Juristerei gesprochen. Wir sollten nun vielleicht doch den Mut haben, eine Verfassungsgrundlage zu schaffen, sagen wir auf der Grundlage des bundesrätlichen Vorschlags. Er ermöglicht ein Minimum an Massnahmen vorzusehen, die notwendig sind, um die grossen Schwierigkeiten, vor denen wir früher oder später stehen werden, bewältigen zu können. Deshalb würde ich dem Antrag des Bundesrates zustimmen.

M. Sandoz: Notre collègue, M. Muheim, a fort bien expliqué pourquoi et comment l'instrument de droit constitutionnel, qui nous est proposé pour permettre de résoudre quelques-uns des problèmes posés par l'utilisation rationnelle du territoire, peut constituer une base de discussion acceptable, même s'il est loin de répondre à un certain nombre de postulats qui furent ceux du parti socialiste et de l'Union syndicale, lors du dépôt de l'initiative populaire dont le sort a été rappelé au cours de ce débat.

Certes nous préférierions que la notion du droit de préemption ait été retenue et cela à d'autant plus forte raison que si l'on étudie les tendances de l'évolution du droit moderne en cette matière, on s'aperçoit qu'un certain nombre de législations le connaissent déjà, comme en Allemagne fédérale par exemple, ou semblent à la veille de l'introduire, comme en Belgique. Nous devons cependant enregistrer sur ce point que l'échec de l'initiative populaire nous prive – très momentanément, nous voulons l'espérer – d'un instrument qui aurait pu être efficace.

Remarquons cependant, pour nous en réjouir, que sans l'initiative et sans le courant d'intérêt qu'elle a déterminé pour les problèmes du droit foncier, nous n'aurions probablement pas aujourd'hui à examiner les mérites et les faiblesses d'un projet d'article constitutionnel sur cette matière.

M. Muheim l'a dit également, et il faut insister sur ce point, le modeste instrument placé en nos mains ne doit pas être édulcoré encore sous peine de devenir – ainsi que l'est déjà, reconnaissons-le, l'affirmation de principe de la garantie de la propriété – une disposition purement décorative de notre constitution. C'est là une des raisons impérieuses pour lesquelles il faudra de toute évidence revenir de la solution, à notre avis insuffisante, à laquelle s'est

arrêtée la majorité de notre commission pour la rédaction de l'article 22^{quater}, alinéa 1, à la solution proposée par le Conseil fédéral.

Mais il est une autre disposition encore qui mérite d'être améliorée, dans le sens de la proposition formulée par M. Grütter, qui tend à substituer à la notion de juste indemnité celle d'indemnité équitable. Je pense, en effet, qu'il importe de ne pas se borner à modifier le texte allemand en remplaçant le terme de «volle Entschädigung» par «angemessene Entschädigung», mais qu'il convient de modifier aussi le texte français et de remplacer «juste indemnité» par «indemnité équitable».

Il ne s'agit pas ici d'une simple querelle de mots. En fait, le principe constitutionnel, comme la notion légale et comme l'interprétation que donne la jurisprudence des tribunaux du terme de «juste indemnité» est celle d'«indemnité pleine», qui se calcule généralement sur la valeur vénale, parfois largement supérieure au sacrifice réel consenti par le propriétaire du bien exproprié, dont la mesure est donnée par l'usage que ledit propriétaire fait de son bien.

Ici aussi, l'étude des tendances de l'évolution du droit moderne en la matière, permet de constater que certains textes constitutionnels et certaines dispositions légales d'application, sans rompre du tout avec le principe – ce que nous ne demandons pas non plus – de l'indemnisation du propriétaire qui subit une expropriation ou une autre limitation importante de son droit de propriété pour la couverture intégrale du dommage subi, tendent à se dégager de la notion d'indemnité pleine ou «juste indemnité» pour adopter des critères plus souples, mieux en harmonie avec les intérêts économiques en jeu – ceux de la collectivité, comme ceux du particulier.

C'est ainsi que l'article 14 de la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, du 23 mai 1949, prescrit que «pour déterminer l'indemnité, il sera tenu équitablement compte des intérêts de la collectivité et de ceux des parties».

Quant à la constitution de la République italienne, du 22 décembre 1947, elle prescrit que: «La propriété privée peut, dans les cas prévus par la loi, être expropriée contre indemnité pour des raisons d'intérêt général.»

La législation d'application et la jurisprudence de la cour constitutionnelle se sont chargées de préciser cette notion d'une manière qui nous paraît fort intéressante. Il a été statué, en particulier en Italie, que si l'indemnité ne peut être seulement fictive ou symbolique – ce qui nous paraît tomber sous le sens – son montant doit résulter d'une pesée des intérêts en présence: ceux du propriétaire privé d'une part, ceux de la collectivité d'autre part, que ces intérêts soient de nature technique, économique, financière ou politique. Si la législation d'application admet en principe comme base la valeur vénale du bien, au moment de l'expropriation, elle rejette expressément les éléments spéculatifs qui augmentent cette valeur, qu'il s'agisse d'impenses faites par le propriétaire en vue de prétendre obtenir une indemnité plus élevée, ou qu'il s'agisse de plus-value résultant de faits extérieurs à son activité, comme des mesures de planification du territoire ou l'érection dans le voisinage de bâtiments publics.

Certes nous voulons faire confiance aux autorités judiciaires de notre pays pour éviter que l'article 22^{ter} de la Constitution ne serve de prétexte à certains propriétaires expropriés pour s'enrichir aux dépens de la collectivité. Mais nous pensons que ces autorités seront mieux armées pour l'éviter si elles peuvent s'appuyer sur un texte qui, rompant avec le principe qui ne répond plus aux exigences

de notre temps de la juste indemnité, lui substitue le concept juridique plus souple et plus satisfaisant de l'indemnité équitable.

Präsident: Damit ist die Eintretensdebatte geschlossen. Da kein Antrag auf Nichteintreten gestellt wurde, verzichten die Kommissionsreferenten aufs Wort. Am Anfang der Nachmittagssitzung werden wir die Ausführungen des Bundesrates entgegennehmen.

*Hier werden die Beratungen abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

Nachmittagssitzung vom 6. März 1968
Séance du 6 mars 1968, après-midi

Vorsitz – Présidence: Herr Conzett

9716. Bodenrecht. Verfassungsartikel Droit foncier. Article constitutionnel

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 2 hiervor – Voir page 2 ci-devant

Bundesrat von Moos: Der Bundesrat hält die Ordnung des Bodenrechts im Blick auf die Zukunft und unter gleichzeitiger Gewährleistung des Eigentums, einer der Grundlagen unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, für eine der Hauptaufgaben unserer Generation. Er stellt mit einiger Befriedigung fest, dass auch in Ihrem Rate, wie wir heute morgen aus der grossen Reihe von Eintretensvoten gehört haben, wie schon vorher im Ständerat, über das Ziel anscheinend volle Übereinstimmung besteht.

Es sind unseres Erachtens zwei Elemente bei der Verfolgung dieses Zieles zu beachten: Das eine Element ist die Verankerung der Garantie des Eigentums im allgemeinen in der Bundesverfassung, damit also eines Bestandteiles der in unserem Lande geltenden Rechts- und Gesellschaftsordnung. Das andere Element ist die daran anknüpfende Ordnung des Bodenrechts im Sinne einer von der Sache her bestimmten und die Struktur unseres Bundesstaates respektierenden Zweckmässigkeit.

Unter diesem zweiten Gesichtspunkt kann wohl kein Zweifel obwalten, dass zur Verfolgung des gesteckten Zieles dem Bund in seiner Verfassung eine entsprechende materielle Zuständigkeit, eine Befugnis zur Gesetzgebung, erteilt werden muss, dass ihm diese Befugnis heute fehlt. Dagegen sind vom Bunde aus gesehen die Kantone schon heute durchaus befugt, in Verfassung und Gesetz – in ihrer Verfassung und in ihren Gesetzen – öffentlich-rechtliche Bestimmungen über das Eigentum an Grund und Boden aufzustellen mit dem selbstverständlichen Vorbehalt, dass auch ohne geschriebenen Verfassungssatz des Bundes das Eigentum als Institut und in seinem Bestand nicht negiert oder verletzt werden darf.

Wie bei jeder Schaffung neuen Bundesrechtes und Einräumung einer neuen Befugnis des Bundes, ist bei deren Umschreibung der Tragweite der Bundeskompetenz im Hinblick einerseits auf die dem Bürger – in unserem

Bodenrecht. Verfassungsartikel

Droit foncier. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9716
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.03.1968
Date	
Data	
Seite	2-27
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 819

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.

arrêtée la majorité de notre commission pour la rédaction de l'article 22^{quater}, alinéa 1, à la solution proposée par le Conseil fédéral.

Mais il est une autre disposition encore qui mérite d'être améliorée, dans le sens de la proposition formulée par M. Grütter, qui tend à substituer à la notion de juste indemnité celle d'indemnité équitable. Je pense, en effet, qu'il importe de ne pas se borner à modifier le texte allemand en remplaçant le terme de «volle Entschädigung» par «angemessene Entschädigung», mais qu'il convient de modifier aussi le texte français et de remplacer «juste indemnité» par «indemnité équitable».

Il ne s'agit pas ici d'une simple querelle de mots. En fait, le principe constitutionnel, comme la notion légale et comme l'interprétation que donne la jurisprudence des tribunaux du terme de «juste indemnité» est celle d'«indemnité pleine», qui se calcule généralement sur la valeur vénale, parfois largement supérieure au sacrifice réel consenti par le propriétaire du bien exproprié, dont la mesure est donnée par l'usage que ledit propriétaire fait de son bien.

Ici aussi, l'étude des tendances de l'évolution du droit moderne en la matière, permet de constater que certains textes constitutionnels et certaines dispositions légales d'application, sans rompre du tout avec le principe – ce que nous ne demandons pas non plus – de l'indemnisation du propriétaire qui subit une expropriation ou une autre limitation importante de son droit de propriété pour la couverture intégrale du dommage subi, tendent à se dégager de la notion d'indemnité pleine ou «juste indemnité» pour adopter des critères plus souples, mieux en harmonie avec les intérêts économiques en jeu – ceux de la collectivité, comme ceux du particulier.

C'est ainsi que l'article 14 de la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, du 23 mai 1949, prescrit que «pour déterminer l'indemnité, il sera tenu équitablement compte des intérêts de la collectivité et de ceux des parties».

Quant à la constitution de la République italienne, du 22 décembre 1947, elle prescrit que: «La propriété privée peut, dans les cas prévus par la loi, être expropriée contre indemnité pour des raisons d'intérêt général.»

La législation d'application et la jurisprudence de la cour constitutionnelle se sont chargées de préciser cette notion d'une manière qui nous paraît fort intéressante. Il a été statué, en particulier en Italie, que si l'indemnité ne peut être seulement fictive ou symbolique – ce qui nous paraît tomber sous le sens – son montant doit résulter d'une pesée des intérêts en présence: ceux du propriétaire privé d'une part, ceux de la collectivité d'autre part, que ces intérêts soient de nature technique, économique, financière ou politique. Si la législation d'application admet en principe comme base la valeur vénale du bien, au moment de l'expropriation, elle rejette expressément les éléments spéculatifs qui augmentent cette valeur, qu'il s'agisse d'impenses faites par le propriétaire en vue de prétendre obtenir une indemnité plus élevée, ou qu'il s'agisse de plus-value résultant de faits extérieurs à son activité, comme des mesures de planification du territoire ou l'érection dans le voisinage de bâtiments publics.

Certes nous voulons faire confiance aux autorités judiciaires de notre pays pour éviter que l'article 22^{ter} de la Constitution ne serve de prétexte à certains propriétaires expropriés pour s'enrichir aux dépens de la collectivité. Mais nous pensons que ces autorités seront mieux armées pour l'éviter si elles peuvent s'appuyer sur un texte qui, rompant avec le principe qui ne répond plus aux exigences

de notre temps de la juste indemnité, lui substitue le concept juridique plus souple et plus satisfaisant de l'indemnité équitable.

Präsident: Damit ist die Eintretensdebatte geschlossen. Da kein Antrag auf Nichteintreten gestellt wurde, verzichten die Kommissionsreferenten aufs Wort. Am Anfang der Nachmittagssitzung werden wir die Ausführungen des Bundesrates entgegennehmen.

*Hier werden die Beratungen abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

Nachmittagssitzung vom 6. März 1968
Séance du 6 mars 1968, après-midi

Vorsitz – Présidence: Herr *Conzett*

9716. Bodenrecht. Verfassungsartikel Droit foncier. Article constitutionnel

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 2 hiervor – Voir page 2 ci-devant

Bundesrat von Moos: Der Bundesrat hält die Ordnung des Bodenrechts im Blick auf die Zukunft und unter gleichzeitiger Gewährleistung des Eigentums, einer der Grundlagen unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, für eine der Hauptaufgaben unserer Generation. Er stellt mit einiger Befriedigung fest, dass auch in Ihrem Rate, wie wir heute morgen aus der grossen Reihe von Eintretensvoten gehört haben, wie schon vorher im Ständerat, über das Ziel anscheinend volle Übereinstimmung besteht.

Es sind unseres Erachtens zwei Elemente bei der Verfolgung dieses Zieles zu beachten: Das eine Element ist die Verankerung der Garantie des Eigentums im allgemeinen in der Bundesverfassung, damit also eines Bestandteiles der in unserem Lande geltenden Rechts- und Gesellschaftsordnung. Das andere Element ist die daran anknüpfende Ordnung des Bodenrechts im Sinne einer von der Sache her bestimmten und die Struktur unseres Bundesstaates respektierenden Zweckmässigkeit.

Unter diesem zweiten Gesichtspunkt kann wohl kein Zweifel obwalten, dass zur Verfolgung des gesteckten Zieles dem Bund in seiner Verfassung eine entsprechende materielle Zuständigkeit, eine Befugnis zur Gesetzgebung, erteilt werden muss, dass ihm diese Befugnis heute fehlt. Dagegen sind vom Bunde aus gesehen die Kantone schon heute durchaus befugt, in Verfassung und Gesetz – in ihrer Verfassung und in ihren Gesetzen – öffentlich-rechtliche Bestimmungen über das Eigentum an Grund und Boden aufzustellen mit dem selbstverständlichen Vorbehalt, dass auch ohne geschriebenen Verfassungssatz des Bundes das Eigentum als Institut und in seinem Bestand nicht negiert oder verletzt werden darf.

Wie bei jeder Schaffung neuen Bundesrechtes und Einräumung einer neuen Befugnis des Bundes, ist bei deren Umschreibung der Tragweite der Bundeskompetenz im Hinblick einerseits auf die dem Bürger – in unserem

Falle also dem Träger des Eigentums – zustehenden Rechte und andererseits im Hinblick auf die Befugnisse der Kantone Rechnung zu tragen. Es ist dabei mit aller Umsicht und Sorgfalt vorzugehen. Darauf haben – dessen kann ich Sie versichern – alle vorberatenden Instanzen, im besonderen die vom Justiz- und Polizeidepartement seinerzeit zur Vorbereitung dieses Verfassungsentwurfes eingesetzte, sehr sachkundige Arbeitsgruppe, allen Bedacht genommen.

Was die Kantone anbelangt, ist zunächst festzuhalten, dass sie ausnahmslos, im Grundsatz wie auch im wesentlichen, der neuen Bundeskompetenz ihrerseits zugestimmt haben. Es geht in der Tat wohl um eine mit den Befugnissen der Kantone konkurrierende neue Befugnis des Bundes. Aber es geht – und auch das wurde von den Kantonen in erfreulicher Weise bejaht – ausser der Klarstellung der Eigentumsgarantie und der zulässigen Eingriffe in die Eigentumsgarantie, vor allem um ein Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen, um ein gemeinsames Hinwirken des Bundes und der Kantone und durch die Kantone der Gemeinden auf das Ziel einer zweckmässigen Ordnung und Nutzung des Bodens hin. Den Boden selber können wir bekanntermassen nicht vermehren. In dieser Beziehung wird auch eine entsprechende Befugnis und Gesetzgebung des Bundes kein Allheilmittel sein. Aber es kann etwas unternommen werden – und nach Auffassung des Bundesrates muss etwas unternommen werden –, um der unzweckmässigen und unter Umständen schädlichen Verwendung des Bodens entgegenzuwirken und einer Vergeudung dieses wertvollen Gutes unseres Volkes zu steuern.

Sie werden, wie ich aus der Eintretensdebatte des heutigen Morgens entnommen habe, heute hier ausnahmslos für Eintreten stimmen. Ich glaube daher nicht, dass es eines besonderen Wortaufwandes des Sprechers des Bundesrates bedarf, um Sie auch noch von dieser Seite her zu überzeugen, dass Eintreten auf die Vorlage notwendig sei. Ich möchte mir daher erlauben, in aller gebotenen Kürze nur einige besondere Aspekte, die heute von einzelnen Herren Nationalräten zur Sprache gebracht worden sind, wieder aufzugreifen und zu dieser Stellung zu nehmen. Die verschiedenen Töne und die verschiedenen Bewertungen in einzelnen Stellungnahmen konnten niemandem entgehen. Wenn einerseits sehr stürmisch – im Namen der jungen Generation – nach mehr Bundeskompetenzen, nach mehr Möglichkeiten zur Einschränkung des privaten Eigentums gerufen wurde, so hatte ohne Zweifel Herr Nationalrat Fischer-Bern recht, wenn er demgegenüber an das Ergebnis der Abstimmung des Volkes und der Stände vom 2. Juli 1967 erinnert hat. Nebenbei – meine Herren Nationalräte – weist der Umstand, dass unter den 16 oder 17 Votanten des heutigen Vormittages Herr Nationalrat Werner Schmid in so ausgesprochener Weise dem Gemeineigentum zugeneigt ist und sich schliesslich dann doch zu einem Ja durchgerungen und dass sich ihm sogar die Fraktion der Partei der Arbeit mit einem «Oui sans illusion» zugesellt hat, darauf hin, dass einerseits das Bedürfnis nach einer Verfassungsgrundlage allgemein anerkannt wird, dass man aber andererseits doch auch wieder so vorsichtig sein soll, die Grenzen, nicht weiter hinauszustecken, als es die Vorlage des Bundesrates tut. Lob und Tadel, Zustimmung und Kritik sind heute in reichem Masse nach verschiedener Richtung ausgesprochen worden. Jedenfalls dürfen wir feststellen, dass der Bundesrat seinerseits die bisherige Marschroute auf dem Gebiete der Verwirklichung des Bodenrechts, einer verfassungsrechtlichen Ordnung des Bodenrechtes, einge-

halten hat. Aber es musste in diesem Zusammenhang doch eher verwundern, dass dann erneut die Meinung wörtlich zum Ausdruck gebracht worden ist, die Behörden hätten der Entwicklung seit Jahren tatenlos zugeschaut. Das trifft nun einfach nicht zu. Dies deshalb, weil es sich ja einerseits um die Schaffung einer Verfassungsgrundlage handelt, und andererseits, wie ich vorhin glaubte feststellen zu dürfen, die Kantone ihrerseits auf diesem Gebiete der öffentlich-rechtlichen Bestimmungen in bezug auf die Grenzen des Eigentums – wenn wir es so umschreiben wollen – vom Bunde aus gesehen frei sind.

Wir dürfen aber doch auch daran erinnern, was seitens des Bundes auf diesem Gebiet seit vielen Jahren eingeleitet, unternommen oder beantragt worden ist. Ich will nicht allzu weit zurückgreifen; man könnte zurückgehen bis zum Jahr der Abwertung von 1936, bis zum Vollmachtenrecht von 1939. 1940 erliess der Bundesrat Bestimmungen gegen die Bodenspekulation und die Überschuldung und zum Schutze der Pächter. Wenn man nicht so weit zurückgehen will, darf man doch wohl daran erinnern, dass in den Rahmen des Bodenrechtes das Bundesgesetz von 1951 über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes gehört, in seiner Auswirkung auch der Bundesbeschluss von 1961 über den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland. Ausdrücklich unter Berufung auf den Bericht der Studienkommission Jenni/Sieber/Weber hat der Bundesrat in der Vorlage über die Neugestaltung des Baurechtes – Änderung des ZGB – die Einführung einer Sperrfrist für Bauland vorgeschlagen; eine Massnahme, die im erwähnten Bericht der Studienkommission angeregt worden war. Erst im Parlament ist dieser Vorschlag dann gescheitert. Die Revision des bäuerlichen Bodenrechtes ist weitgehend vorbereitet. Sie stiess aber dann, gerade mit der darin vorgeschlagenen Zonenordnung, auf den Einwand mangelnder Verfassungsbasis. Endlich haben auch die viel beredeten Konjunkturbeschlüsse auch auf dem Gebiete der Bodenpreise und der Spekulation ohne Zweifel sich als wirksam erwiesen. Es würde also mit den Tatsachen nicht gut harmonieren, wollte man nun heute so tun, als ob seitens der Behörden in dieser Richtung überhaupt nichts unternommen oder doch nicht mindestens den eidgenössischen Räten in aller Form vorgeschlagen worden wäre.

Nachdem die bereits genannten Herren Nationalräte Werner Schmid und Vincent sich über die Gewährleistung des Eigentums an der Spitze von Artikel 22ter mehr oder weniger belustigt zeigten, findet nun Herr Nationalrat Brunner, man sollte heute diese Gewährleistung des Eigentums in der Ergänzung der Bundesverfassung von 1874 unterlassen. Er hat von Herrn Nationalrat Gerwig Schützenhilfe erhalten. In der Tat ist es so, dass wir in der Botschaft vom 15. August 1967 erklärten, die Gelegenheit sei wahrzunehmen, die Gewährleistung des Eigentums, wie sie ungeschrieben bereits der schweizerischen Rechtsordnung eigen ist, nun in der Verfassung zum Ausdruck zu bringen. Wir haben dort ausgeführt: «Wir möchten daher zunächst die Gelegenheit wahrnehmen, die als ungeschriebenes Grundrecht zwar schon bestehende, aber bisher in der Bundesverfassung nicht niedergelegte Garantie des privaten Eigentums ausdrücklich zu verankern.» Das hat seinen guten Grund und entspricht – wie wir uns beraten liessen – auch den von Herrn Nationalrat Brunner angerufenen Gesetzen der Logik. Nebenbei gesagt: Wir haben uns in unserem Vorschlag weitgehend an jene Fassung gehalten, die vom Schweizerischen Juristenverein anlässlich der Vernehmlassung in den Jahren 1965/66 unterbreitet worden ist. Diese Formulierung schlug gerade vor,

die Verankerung der Eigentumsgarantie an die Spitze dieses Artikels zu stellen. Die Eingabe war ausgearbeitet von einer Reihe hervorragender und auf dem Gebiete des Bodenrechts sowie des Verfassungsrechts erfahrener Juristen; ich möchte sie hier erwähnen: Es sind die heutigen Bundesrichter Paul Reichlin, Otto K. Kaufmann, André Grisel, die Professoren Jean-François Aubert, Hans Huber und Hans Merz sowie Herr Claude Bonnard, damals noch Bundesgerichtsschreiber und heute Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes des Kantons Waadt. Auch dies sind gewiss Leute, die sich darüber Gedanken machten, ob es den Gesetzen der Logik entspreche oder widerspreche, wenn man heute die Eigentumsgarantie an die Spitze eines Artikels 22ter stellt.

Hier möchte ich nun darauf hinweisen, dass die Gelegenheit auch deshalb benützt werden sollte, es hier zu tun, weil wir ausser in Artikel 23 der Bundesverfassung bisher vom Eigentum in der Verfassung überhaupt nicht gesprochen haben. In Artikel 23 tun wir es in einer negativen Weise, indem dort nur von der Expropriation die Rede ist. Das war auch der Grund, weshalb man unmittelbar vor diesen Artikel 23 nun die Möglichkeiten der Eingriffe in das Eigentum klarstellen wollte, und zwar der Eingriffe seitens des Bundes wie der Kantone. Wenn man schon die Eingriffe klarstellen will, gibt es sicher nichts anderes, als zuerst die Substanz selber zu nennen, in welche die Eingriffe erfolgen werden. Dies war der Gedanke, der dem Vorschlag zugrunde liegt und uns dazu führen wird, dem Antrag des Herrn Nationalrat Brunner zu widersprechen. Artikel 22ter spricht – wie er es zutreffend feststellte – vom Eigentum im allgemeinen, nicht nur vom Eigentum an Boden. Es ist auch durchaus anzuerkennen, dass das Eigentum an Boden nicht die einzige Form des Eigentums ist, sondern dass auch andere Formen ihre Bedeutung haben. Es wird dann in Artikel 22ter gesagt, welche Eingriffe in das Eigentum unter öffentlich-rechtlichen Gesichtspunkten erfolgen können. In Artikel 22quater wird dann die spezielle Bestimmung über das Eigentum an Grund und Boden eingeführt. Dort haben wir es dann nur noch mit dem Eigentum an Boden zu tun. Es wird dort erwähnt, welche Möglichkeiten seitens des Bundes bestehen sollen.

Wir sind der Auffassung, dass es nicht nur vertretbar, sondern logisch und vernünftig sei, in dieser Art und Weise vorzugehen. Wir befinden uns dabei – wie gesagt – in ausgezeichneten Gesellschaft.

Es ist begreiflich, dass im Zusammenhang mit der Lösung des Bodenproblems vor allem auch von bäuerlicher Seite grosses Interesse bekundet wird, indem dort Gewicht darauf gelegt wird, dass für eine im bäuerlichen Bodenrecht in Betracht fallende Zonenordnung (Schaffung einer Landwirtschaftszone) nun die Verfassungsgrundlage geschaffen werde, nachdem wir uns haben belehren lassen müssen, dass das bisher nicht der Fall gewesen sei. Ich kann Ihnen versichern: das ist eines der wesentlichen Motive, die uns zur Unterbreitung eines Entwurfes zu einer Verfassungsergänzung veranlasst haben, nämlich die Grundlage zu schaffen für die bessere Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes, des Bodens als des wichtigsten Elementes für die Existenz des Bauern und der Landwirtschaft im allgemeinen. Ich kann Herrn Nationalrat Fischer-Weinfelden versichern: Mit der Verfassungsgrundlage schaffen wir diese Voraussetzung, eine Voraussetzung, die uns als unerlässlich erscheint, wenn wir überhaupt je an die Verwirklichung einer Landwirtschaftszone denken wollen, eine Voraussetzung, die aber nicht selber ihrerseits die Gewährleistung einer einzelnen bäuerlichen Existenz dar-

stellen kann – das wird niemand zu Recht von einer Verfassungsbestimmung erwarten –, die aber dazu mithelfen wird, dass auf dem Wege der Gesetzgebung ein Schritt unternommen wird, der zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes im allgemeinen wird beitragen können.

Zu Einzelheiten der künftigen Gesetzgebung möchte ich hier nicht Stellung nehmen. Es wäre auch nicht möglich, dazu materiell abschliessend Stellung zu nehmen oder gar mit Zusicherungen positiver oder negativer Natur zu operieren. Es ist aber doch in diesem Zusammenhang klarzustellen – und hier möchte ich zum Votum von Herrn Nationalrat Jaccottet kurz Stellung nehmen –, dass der Bund in bezug auf die Gesetzgebung über die Zonen mit den Kantonen zusammenwirken wird und dass er in der Aufstellung der Grundsätze bestimmte Richtlinien wird beachten müssen. Ich kann daher versichern, dass die im Bericht vom 7. November 1967 an die Kommission des Ständerates abgegebene Erklärung mit den drei Punkten, die Herr Nationalrat Jaccottet heute morgen zitiert hat, hier bestätigt und bekräftigt werden kann. Insbesondere soll in der künftigen Gesetzgebung über die Zonen zum Ausdruck gebracht werden und soll auch hier in der Verfassungsgrundlage Ausdruck finden, dass die Schaffung der Zonen und deren Ausscheidung in den abschliessenden Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt, unter dem selbstverständlichen Vorbehalt der interkantonalen Koordination, also der Eingriffsmöglichkeiten des Bundes nach dieser Richtung, und auch unter dem Vorbehalt der Anforderungen und der Gestaltung des Rechtsschutzes.

Herr Nationalrat Wüthrich hat eine Frage aufgeworfen, die schon in der Kommission – auf Grund seines Vorschlages – Gegenstand einer Diskussion war: ob nicht dem Bunde die besondere Aufgabe übertragen werden sollte, zum Schutze der Landschaften von nationaler Bedeutung nach Anhören der betroffenen Kantone besondere Zonenordnungen zu erlassen. Wenn der Verfassungsentwurf den Kantonen die Grundlage bietet, auch Freihalte- und Erholungszonen zu schaffen, so sollte nach unserer Auffassung auch die Möglichkeit für die Kantone gegeben sein, auf Grund dieser Verfassungsbestimmung und der darauf abgestützten Gesetzgebung auch derartige Zonen von nationaler Bedeutung unter Umständen besonders zu reservieren. Der Bund könnte in seiner künftigen Gesetzgebung auch dafür Grundsätze aufnehmen. Die Verfassungsgrundlage dafür wäre unseres Erachtens damit gegeben. Die Sache wird also erst bei der künftigen Gesetzgebung im Bund und in den Kantonen akut werden, und die Frage wird im gegebenen Zeitpunkt der künftigen Gesetzgebung zu beantworten sein, ob und wie der Gedanke von Herrn Nationalrat Wüthrich verwirklicht werden solle. Inzwischen scheint uns, dass der Artikel 24sexies, Absatz 1 und vor allem Absatz 3, eine Handhabe bietet, dass man heute schon derartige Landschaften von einer besonderen, betonten nationalen Bedeutung sichern könnte. Artikel 24sexies billigt dem Bunde die Möglichkeit zu, «Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes durch Beiträge zu unterstützen sowie Naturreservate, geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung vertraglich oder auf dem Wege der Enteignung zu erwerben oder zu sichern». Wir bewegen uns also mit der hier neu geschaffenen Möglichkeit der Enteignung ebenfalls im Rahmen des Artikels 22ter, wo ein Grundsatz niedergelegt ist, wie bei einer Enteignung vorgegangen werden soll. Wir glauben also nicht, dass es einer zusätzlichen besonderen Verfassungsbestimmung für Zonen von nationaler Bedeutung bedürfte, sonst müsste man dazu gelangen, dass man für

jede einzelne Art von Zone eine besondere Verfassungsbestimmung machen würde. Das würde die Verfassungsordnung, die nach unserer Auffassung nicht allzu stark in die Details gehen sollte, zu sehr belasten und damit auch ihren künftigen Erfolg in der Abstimmung eher gefährden. Bedürfte es aber, entgegen der hier vertretenen Auffassung, um den Zweck zu erreichen, der Herrn Nationalrat Wüthrich vorschwebt, doch einer neuen verfassungsrechtlichen Grundlage, so wäre der Artikel 24sexies, wo von Natur- und Heimatschutz die Rede ist, der richtige Ort für die Unterbringung einer derartigen Bestimmung.

An Varianten für die zu treffende Lösung hat es nie gefehlt. Das wurde uns schon im Vernehmlassungsverfahren bewusst, und es wird uns auch heute wieder bewusst, wo neue Möglichkeiten, neue Formulierungen vorgeschlagen werden. Ich will Ihnen ohne weiteres zugeben, dass sich noch weitere Spielarten und Formulierungen durchaus denken und auch vertreten liessen und dass man sich darüber tagelang und wochenlang unterhalten könnte. Es scheint uns aber, dass heute der Moment gekommen ist, einen abschliessenden Punkt zu setzen und sich von neuen Varianten nicht allzusehr beirren zu lassen, sondern dass man sich konzentrieren sollte auf die grundsätzliche Lösung, wie sie nach unserer Auffassung im Antrage des Bundesrates enthalten ist. Das geschieht vor allem im Hinblick darauf und in der Auffassung, dass man nun ohne Verzug eine reichlich bedachte und reichlich besprochene Lösung zum Beschluss erheben sollte.

Es bleibt mir daher nichts anderes übrig, als Ihnen mit der Kommission zu empfehlen, auf die Beratung der Vorlage einzutreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Art. 22ter, Abs. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Minderheit

(Schmid Werner, Grütter, Muheim, Sandoz,
Tschäppät, Wüthrich, Wyss)

Das Eigentum ist, im Rahmen des Volkswohls, gewährleistet.

Antrag Brunner

Streichen.

Art. 22ter, al. 1

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Minorité

(Schmid Werner, Grütter, Muheim, Sandoz,
Tschäppät, Wüthrich, Wyss)

La propriété est garantie dans les limites du bien populaire.

Proposition Brunner

Biffer.

Glarner, Berichterstatter der Mehrheit: Ich habe Ihnen in meinem Eintretensreferat einige Ausführungen gemacht über die allgemeine Bedeutung des Artikels 22ter, muss deshalb auf diese Punkte jetzt nicht mehr zurückkommen. Mit Bezug auf Absatz 1 beantrage ich Ihnen im Namen der Kommissionsmehrheit die Zustimmung zur Fassung des Bundesrates, wie sie auch vom Ständerat übernommen worden ist. Wie Sie der Fahne entnehmen können, liegt zu diesem Absatz 1 ein Minderheitsantrag vor. Ich nehme an, dass Herr Schmid diesen Minderheitsantrag hier noch begründen wird und muss mir deshalb vorbehalten, darauf zurückzukommen. Immerhin kann ich schon eingangs folgende Ausführungen machen: Der Minderheitsantrag ist in der Kommission in ähnlicher Form bereits gestellt worden. Herr Kollege Schmid hat in der Kommission die Formulierung beantragt: «Das Eigentum ist im Rahmen seiner Sozialpflichtigkeit gewährleistet.» Der heute vorliegende Antrag ist abgeändert, die Formulierung lautet nun: «Das Eigentum ist im Rahmen des Volkswohls gewährleistet.» Ein grundsätzlicher Unterschied zwischen diesen beiden Formulierungen besteht wohl nicht. Die Kommission hat diesen Antrag mit 18:7 Stimmen abgelehnt, jedoch nicht deswegen, weil sie eine grundsätzliche Anerkennung der sozialen Verpflichtung des Eigentums ablehnen wollte. Es ist ja an sich nicht bestritten und in der Gesetzgebung und auch in der Rechtsprechung weitgehend verwirklicht, dass dem Eigentum bestimmte soziale Verpflichtungen innewohnen. Und niemand vertritt heute noch den Standpunkt einer schrankenlosen Eigentumsfreiheit. Ich verweise auf das Gebiet des Zivilrechts, wo diese Sozialpflichtigkeit des Eigentums im Nachbarrecht sehr gründlich geregelt ist. Mit Bezug auf den Sektor des öffentlichen Rechts, mit dem wir es ja hier zu tun haben, möchte ich darauf hinweisen, dass dem Antrag des Herrn Schmid im Grunde genommen durch die Formulierung in Absatz 2 von Artikel 22ter Rechnung getragen wird. Die Befugnisse für Bund und Kantone, im öffentlichen Interesse Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorzusehen, geben der öffentlichen Hand die Möglichkeit, kollektive Interessen, die den individuellen Interessen des Eigentümers gegenüberstehen, zu berücksichtigen. Es ist den Materialien zur heutigen Vorlage zu entnehmen, dass bewusst auf eine Definition des Begriffs «öffentliches Interesse» verzichtet worden ist, und zwar in der Meinung, damit die Möglichkeit zu schaffen, in der Auslegung und in der Praxis diesen Begriff den soziologischen Entwicklungen anzupassen. Ich glaube nicht, dass zu befürchten ist, dass dieser Begriff des öffentlichen Interesses in Zukunft einschränkender definiert werden sollte, als das bis heute der Fall war.

Die Kommission war also mehrheitlich der Auffassung, dass das, was die Minderheit mit ihrem Antrag will, in Artikel 22ter heute bereits enthalten ist. Sie zieht die Konzeption, wie sie in der Formulierung des Artikels 22 vor uns liegt, vor. Sie hält diese als eindeutiger und klarer: Auf der einen Seite die Gewährleistung, die unmissverständliche Gewährleistung des Eigentums als Grundsatz und andererseits dann in Absatz 2 die Umschreibung der Voraussetzungen, bei deren Vorliegen Eigentumsbeschränkungen

möglich sind. Der Zusatz «im Rahmen des Volkswohls» oder «im Rahmen seiner Sozialpflichtigkeit» ist nach Auffassung der Kommissionsmehrheit überflüssig. Er ist nach unserer Meinung nicht nur überflüssig, sondern wir glauben, dass mit Aufnahme eines derart vagen Begriffes im Verhältnis zu Absatz 2 des Artikels 22ter lediglich Unklarheiten und Auslegungsschwierigkeiten entstehen müssten.

Im Namen der Kommissionsmehrheit – ich glaube, ich darf diese Kompetenz beanspruchen trotz der nun etwas abgeänderten Fassung – muss ich Ihnen beantragen, den Minderheitsantrag Schmid abzulehnen.

Es liegt nun noch ein zweiter Antrag zu Absatz 1 von Artikel 22ter vor. Es ist das der Antrag des Herrn Brunner auf Streichung dieses Absatzes 1. Ich weiss nicht, ob Herr Brunner seinen Antrag hier ebenfalls noch begründen wird. In diesem Falle behalte ich mir weitere Ausführungen vor. Ich kann Ihnen aber jetzt schon sagen, dass die Kommission Ihnen beantragen wird, diesen Streichungsantrag abzulehnen.

M. Galli, rapporteur de la majorité: Je pense aussi revenir sur la proposition de M. Brunner lorsqu'il aura eu la possibilité de la motiver de manière particulière, en plus de ce qu'il a déjà dit ce matin lors de l'entrée en matière.

Je m'occuperai donc de la proposition déposée par une minorité au sein de la commission et qui a été reprise avec un changement de définition qui ne modifie pas le contenu mais qui se formule différemment. Il s'agit du «but social» ou du «bien populaire», expressions qui ont, je pense, une signification équivalente dans l'esprit des promoteurs de cette proposition.

La minorité de la commission propose donc d'ajouter à la garantie de la propriété, énoncée à l'alinéa 1 de l'article 22ter, la notion que nous croyons trop abstraite ou trop concrète du «but social» ou du «bien populaire» de la propriété elle-même.

Le Conseil fédéral, qui a combattu au sein de la commission cette proposition, a rappelé qu'il avait été question, au cours des travaux préparatoires, de définir la garantie de la propriété dans les limites de l'ordre juridique. Dans tout état de droit, c'est la loi qui définit les frontières de la liberté octroyée aux citoyens. Pour ce qui concerne le droit de propriété, il ne s'agit plus depuis des siècles du *ius utendi et abutendi rei*.

Le Conseil fédéral a abandonné l'idée d'ajouter au contenu de l'article 22ter, alinéa 1, concernant la garantie constitutionnelle de la propriété, une définition dans les limites de la loi, considérant justement qu'il s'agirait d'une énonciation inutile et sans valeur concrète.

La proposition que la minorité de la commission fait d'ajouter à la garantie de la propriété la constatation de son «but social» ou la déclaration de son «bien populaire», si elle veut s'en tenir à une pure déclaration de principe, est tout autant inutile que celle que le Conseil fédéral avait éliminée. La définition d'un droit privé garanti par la Constitution ne peut être limitative que pour autant que la loi d'application, dans ses normes ou ses principes, le dise clairement. Le critère du «but social», de «bien public», de «bien populaire» est peut-être de tous le plus mal défini et le plus élastique, sur le plan juridique. Il n'aurait, juridiquement, probablement aucune portée pratique; politiquement il pourrait donner lieu à des malentendus ou pire, à des conflits d'opinions.

La propriété ne peut être considérée comme une chose abstraite et anti-sociale. C'est au sein de la société et à son service qu'elle porte ses fruits. Dans notre cas, c'est pour le bien de la société qu'elle est limitée, qu'elle peut être expropriée, qu'elle existe en fonction de la loi qui la régit.

Personne ne songe à nier que la propriété peut et doit être, comme tous les moyens dont l'homme se sert, au service de la communauté. Si l'on en reste là, il est inutile d'assombrir la clarté de la garantie avec des formules vagues ou, si vous voulez, polyvalentes. L'alinéa 1 de l'article 22ter ne peut pas être lu et interprété à lui tout seul, il forme avec les alinéas suivants un tout cohérent.

C'est pour ces raisons que la majorité de la commission vous propose, avec le Conseil fédéral, de rejeter la proposition de la minorité et d'en rester au texte original.

Schmid Werner, Berichterstatter der Minderheit: Zunächst möchte ich Herrn Bundesrat von Moos korrigieren. Er hat vorhin gesagt, ich hätte mich heute morgen über die Eigentumsgarantie lustig gemacht. Ich habe heute morgen die Eigentumsgarantie überhaupt nicht erwähnt, konnte mich also auch nicht über sie lustig machen. Ich bin ein überzeugter Anhänger der Eigentumsgarantie, finde es nur merkwürdig – und das möchte ich jetzt betonen –, dass man 120 Jahre lang ausgekommen ist mit unserer Bundesverfassung, ohne dass die Eigentumsgarantie darin vermerkt wurde, und nun plötzlich, ausgerechnet beim Boden dazu kommt, sie einzuführen, wo die schärfsten Eingriffe nötig sind im Interesse des Volkswohls. Wir müssen feststellen, das ist auch heute vom Kommissionspräsidenten gesagt worden, dass der Eigentumsbegriff sich gewandelt hat. Der uneingeschränkte Eigentumsbegriff gehört in die Aera des Manchester-Liberalismus, den niemand mehr zurückwünscht. Heute anerkennt man allgemein, dass das Eigentum verpflichtet, nicht nur das Bodeneigentum, sondern das Eigentum überhaupt. Nun hat der Bundesrat die Gelegenheit wahrgenommen, die Eigentumsgarantie in der Bundesverfassung einzufügen, also sollte man die Gelegenheit wahrnehmen, sie in der heutigen Form und in der heutigen Auffassung einzufügen. Art. 14, Alinea 2, des Deutschen Grundgesetzes stellt fest: «Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.» Dieser Wandel der Auffassungen ist sicher zum Teil zurückzuführen auf die Sozialenzykliken der Päpste. Ich erinnere an das Zitat von heute morgen von Paul VI. Pius XI. erklärte: «Dass beim Eigentumsgebrauch nicht nur an den eigenen Vorteil zu denken, sondern dass auch auf das Gemeinwohl Bedacht zu nehmen ist, folgt ohne weiteres aus der Doppelseitigkeit des Eigentums und seiner Individual- und Sozialfunktion.» Dieser Grundsatz ist im Abstimmungskampf um die sozialdemokratische Initiative ausdrücklich anerkannt worden, auch von den Gegnern der Initiative, also sollte er jetzt in der Verfassung verankert werden. Wenn die Minderheit den Begriff «Sozialpflichtigkeit» ersetzt hat durch «Volkswohl»; so deshalb, weil der Begriff Sozialpflichtigkeit in der Kommissionssitzung in Braunwald Anstoss erregte; er wurde als neudeutsch bezeichnet. Um dem Gegner goldene Brücken zu bauen, haben wir die Fassung «Volkswohl» gewählt.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen. Sollte der Antrag der Minderheit abgelehnt werden, würde ich meinerseits dem Antrag Brunner zustimmen.

Brunner: Ich gebe Ihnen eine ganz kurze Begründung: Der Absatz 1 des Artikels 22ter ist im Zusammenhang mit der Regelung des Bodenrechts überflüssig.

Bächtold-Bern: Ich möchte mich nicht als Mitglied der Landesring-Fraktion äussern – das Notwendige wurde übrigens schon gesagt, und ich schliesse mich durchaus den Ausführungen von Herrn Kollega Werner Schmid an –,

sondern mir einige Bemerkungen vom Standpunkt des Natur- und Heimatschutzes aus gestatten.

Von diesem Gesichtspunkt aus stellen wir fest, dass unser Parlament, der Bundesrat und unsere Parteien seit Jahren, ja sogar seit Jahrzehnten um den heissen Brei des Bodenproblems herumgekrochen sind. Wir haben es bis heute nicht fertig gebracht und werden es sicher auch mit diesem Verfassungsartikel nicht fertig bringen zu verhindern, dass die Landpreise in unsinnige Höhen klettern. Wenn wir in der PTT-Kommission feststellen, dass selbst auf dem Lande, wo es kein Mensch erwarten würde, Baulandpreise bis zu 300 Franken je Quadratmeter bezahlt werden, dann kommt einem allerhand in den Sinn. So kann man beispielsweise die Überlegung anstellen, dass wir jährlich etwa 30 Millionen Quadratmeter Bauland kaufen oder verkaufen. Zu einem mittleren Preis von 100 Franken je Quadratmeter, macht das 3 Milliarden Franken aus, die von der Wirtschaft irgendwie aufgebracht werden müssen. Wenn wir weiter rechnen, dass noch 12 000 Quadratkilometer überbaubaren Landes in unserm kleinen Staat vorhanden sind, so gelangen wir zur Feststellung, dass in spätestens 400 Jahren das überbaubare Land vollständig ausverkauft sein wird, wenn die Überbauung im heutigen Rhythmus weitergeht, und dass wir dann 1200 Milliarden Franken dafür aufgewendet haben werden, wiederum das Land zu einem mittleren Preis von 100 Franken je Quadratmeter gerechnet. Diese 1200 Milliarden Franken sind ungefähr das Zehnfache des heutigen Volksvermögens. Aus dieser einfachen Rechnung – sie ist tatsächlich vereinfacht, ich habe sie nur angestellt, um gewisse Grössenordnungen zu zeigen – geht immerhin hervor, wie unsinnig die Situation auf dem Sektor der Landpreise ist. In diesem Zusammenhang erscheint einem die im ersten Moment etwas überspitzt tönende Formulierung, die einmal Alt Regierungsrat Meierhans von Zürich gewählt hat, gar nicht unangebracht: «Wir lassen die Dinge mit dem Boden so lange treiben, bis die Revolution der Nichtlandbesitzer ausbrechen wird; denn die Nichtlandbesitzer werden ja eine immer grössere Mehrheit.»

Ebenso unbehaglich wird einem zumute, wenn man feststellt, dass die Deutsche Bundesrepublik im Verlaufe der letzten 20 Jahre ungefähr 35 grosse Freihaltezonen im Umfang von etwa 20 000 Quadratkilometern hat errichten können – das ist die halbe Schweiz –, und zwar ohne dass namhafte Entschädigungen bezahlt werden mussten, da in den meisten Fällen die bisherige Nutzung weitergeführt werden kann. Das ist bei uns vollkommen undenkbar, weil bei der überspitzten Eigentumsgarantie, wie wir sie kennen, sogar zukünftige Nutzungsmöglichkeiten bezahlt werden müssen. Wir sehen immer mehr, dass es unmöglich wird, Freihaltezonen wirklich zu errichten. Das scheitert einfach an den Entschädigungsforderungen. Wenn man sieht, wie in Deutschland der Krieg Freihaltezonen (Grünzonen) geschaffen hat, zum Beispiel im Ruhrgebiet, und wie in den USA heute wieder Industriegebiete niedergerissen werden, um Grünzonen zu schaffen (Präsident: Darf ich Sie bitten, zu Absatz 1 und nicht zu etwas anderem zu sprechen.) Wenn wir uns diese Überlegungen machen und uns das vor Augen führen, was ich gesagt habe, muss man zum Schluss kommen, dass wir einfach das Allgemeininteresse wieder etwas mehr vor das Sonderinteresse stellen sollten.

Aus diesem Grunde schlage ich Ihnen vor, der Formulierung von Absatz 1, wie sie die Minderheit vorschlägt, zuzustimmen.

Glarner, Berichterstatter der Mehrheit: Herr Brunner ist dem Appell unseres Präsidenten in geradezu vorbild-

licher Weise nachgekommen. Kürzer kann man es nicht mehr machen. Es war allerdings für ihn insofern einfach, als er im Grunde genommen seinen Antrag schon heute morgen beim Eintreten begründet hat. Ich komme nicht darum herum, zu den Ausführungen, die Kollege Brunner im Rahmen der Eintretensdebatte machte, einiges zu bemerken. Herr Brunner sagt, er stelle den Streichungsantrag, weil der Absatz 1 überflüssig sei. Er hat heute morgen diese Ansicht mit zwei Argumenten unterstützt. Er hält den Absatz 1 einmal deshalb in diesem Zusammenhang für unangebracht, weil es sich nicht nur auf das Grundeigentum beziehe, wir aber eine Vorlage vor uns hätten, mit welcher wir das Bodenrecht ordnen möchten. Ich halte diesen Einwand nicht für stichhaltig. Zugegeben, der Eigentumsbegriff gemäss Artikel 22ter, Absatz 1, ist, wie das heute morgen schon ausgeführt wurde, ein allgemeiner. Er umfasst nicht nur das Grundeigentum, sondern auch Fahrnis und die beschränkt dinglichen Rechte.

Ich glaube, der Umstand, dass in diesem Eigentumsbegriff zwangsläufig mehr enthalten ist als nur der Begriff des Grundeigentums, kann für uns nicht Anlass sein, von der verfassungsrechtlichen Verankerung abzusehen.

Das zweite Argument des Kollegen Brunner war, dass er bis zur Totalrevision der Bundesverfassung zuwarten möchte, um dann bei dieser Gelegenheit in der Verfassung einen Eigentumsbegriff zu verankern, der nach seiner Auffassung den heutigen Anforderungen besser gerecht würde. Er hat dabei an den Begriff des indirekten Eigentums gedacht, der durch den Eigentumsbegriff mitumfasst werden müsste. Nach meiner Auffassung kann das Problem des indirekten Eigentums nicht Gegenstand verfassungsrechtlicher Verankerung sein, abgesehen davon, dass es verfassungsrechtlich sehr schwierig zu lösen wäre. Herr Brunner nannte das Beispiel des Verhältnisses des Aktionärs zur Aktiengesellschaft. Da müssen wir bedenken, dass der Aktionär am Aktientitel als einer Fahrnissache das juristische Eigentum besitzt, dass er aber nicht Miteigentümer der Aktiengesellschaft ist, sondern dass die Mitgliedschaftsrechte (die Verfügungsrechte, die Beteiligungsrechte, die diesem Aktientitel innewohnen) sich nach den zivilrechtlichen Bestimmungen im Verhältnis Aktionär zur Aktiengesellschaft regeln. Dieses Verhältnis ist ein rein zivilrechtliches. Wenn Herr Brunner hier etwas anderes will, muss er die Revision des Obligationenrechtes in die Wege zu leiten suchen.

Wir haben heute keine Gewissheit darüber, ob und wann die Totalrevision der Bundesverfassung kommt. Dieses Argument ist also nicht stichhaltig genug, um heute den Eigentumsbegriff nicht in der Form in der Verfassung zu verankern, wie er heute auf Grund der Rechtssprechung unseres Bundesgerichtes besteht.

Ich beantrage Ihnen deshalb, den Antrag Brunner abzulehnen und den Absatz 1 von Artikel 22ter in der Fassung zu belassen, wie sie von der Kommissionsmehrheit angenommen worden ist.

M. Galli, rapporteur de la majorité: M. Brunner propose de biffer l'alinéa 1 de l'article 22ter en disant: «il est inutile». M. von Moos, conseiller fédéral, vous a rappelé que seul jusqu'ici, l'article 23 (surtout en son alinéa 2) établissait négativement la garantie constitutionnelle de la propriété en prévoyant le droit pour la Confédération de procéder à l'expropriation; cet *argumentum e contrario* ne définissait pas les limites de la propriété privée. Il était bon de rappeler ce principe, au moment où, comme je l'ai dit lors du débat sur l'entrée en matière, l'on se met à créer de nouvelles limitations,

dans le sens d'un droit privé dominé par l'intérêt public. Mais puisque nous introduisons des limitations bien plus vastes – s'étendant à tout le territoire de la Confédération – en faveur de la main publique dans le système même de la Constitution, l'alinéa 1 n'est pas inutile. J'aimerais ajouter qu'il l'est d'autant moins que, si l'on biffait maintenant cet alinéa, on pourrait en tirer éventuellement demain l'argument que l'on a de ce fait voulu nier la garantie de la propriété. Poser le problème c'est peut-être le résoudre.

Vous avez soulevé ce matin, ainsi que dans votre article paru hier dans la *Neue Zürcher Zeitung*, quelques objections intéressantes sur la définition de la propriété dans le futur. Vous aurez encore tout le temps de proposer soit des révisions constitutionnelles, soit des réformes de caractère législatif, soit encore des modifications du droit civil ou du droit des obligations pour obtenir ce que vous désirez par l'article 959 du Code des obligations. Mais vouloir renvoyer ce travail à la révision totale de la Constitution revient, à mon avis, à saper le travail que nous faisons journellement. Au cours de ces années prochaines, la Constitution sera, si nécessaire, encore modifiée sur bien des points. Tout le travail sera repris lors de la révision totale. Mais on ne peut pas invoquer cette révision totale comme argument pour le renvoi de l'examen de tel ou tel problème. Sans quoi, on pourrait, avec la même justification, renvoyer tout le problème du «Bodenrecht». Ce n'est pas ce que vous désirez, nous non plus. Vous voyez, nous sommes d'accord!

Bundesrat von Moos: Zur Frage, ob die Eigentums-gewährleistung an die Spitze von Artikel 22ter gesetzt werden solle, nur zwei Sätze: Wenn wir im Jahre 1968, abgesehen von Artikel 23 der Bundesverfassung, nach 120 Jahren Bundesverfassung, zum erstenmal von der Enteignung und von Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleich kommen, in der Verfassung zu reden anfangen, müssen wir doch zuerst sagen, dass es das Eigentum überhaupt gibt und dass dieses gewährleistet wird. Das entspricht genau der Ordnung, wie sie in bezug auf die Handels- und Gewerbefreiheit in Artikel 31 ff. getroffen worden ist, ferner bei der Glaubens- und Gewissensfreiheit, wo wir bekanntlich ebenfalls eine gewisse Gewährleistung haben und auch gewisse Einschränkungen kennen, und es entspricht auch dem Artikel 50, wo die Kulturfreiheit geregelt ist. Wir halten uns also an die Systematik der Verfassung. Ich empfehle Ihnen, das auch hier zu tun.

Was die Einschlebung der Worte «im Rahmen des Volkswohls» betrifft, gestatten Sie mir auch, noch einiges kurz zu bemerken. Wir haben einmal unter den verschiedenen Möglichkeiten einer präziseren Umschreibung der Eigentumsgarantie daran gedacht, ob man in der Verfassung sagen sollte, das Eigentum sei «in den Schranken der Rechtsordnung» gewährleistet. Das hätte den guten Sinn, daran zu erinnern, dass das Eigentum – wir sind uns alle einig, dass es nicht schrankenlos gewährleistet ist – nicht dem unbeschränkten Belieben des Eigentümers ausgeliefert ist. Ich bejahe mit Ihnen die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Die Rechtsordnung umfasst die verfassungsmässig erlassene Gesetzgebung des Bundes und der Kantone. Man weiss, was man damit hat, und zwar in der gegebenenfalls vom Bundesgericht umschriebenen oder erläuterten oder verdeutlichenden Bedeutung.

Wir haben davon abgesehen, eine solche Ergänzung in den Text der Verfassung aufzunehmen, weil sie selbstverständlich ist. Würden wir konsequenterweise bei jedem

Artikel sagen, er gelte dann nur im Rahmen der Rechtsordnung, so würde die Bundesverfassung eine Belastung erfahren, die eine kosmetische Behandlung noch viel dringender nötig machen würde, als dies ohnehin schon der Fall ist.

Der Bund hat nach Artikel 2 der Bundesverfassung – wir dürfen diesen Artikel 2 der Bundesverfassung auch nicht ganz vergessen – unter anderem den Zweck der Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen. Es hätte doch wenig Sinn, diese Zweckbestimmung des Artikels 2 BV bei jeder neuen Bundesaufgabe zu wiederholen. Täten wir es aber sonst nicht, sondern nur eben bei diesem Artikel 22ter, so könnte man daraus folgern, bei ändern Bestimmungen würde der Begriff der Volkswohlfahrt keine Rolle spielen.

Über den Begriff des Volkswohls möchte ich mich hier nicht äussern. Aber es muss daran erinnert werden, dass man den Absatz 1 zusammen mit Absatz 3 dieses Artikels 22ter zu lesen hat. Dann hätte er wohl die Bedeutung – oder es liesse sich wenigstens die Absicht nicht ausschliessen –, dass Eigentum, über dem nicht die Flagge des Volkswohls weht, nicht gegen volle Entschädigung enteignet, sondern dass es unter Umständen ohne Entschädigung entzogen werden könne. Eine derartige psychologische Belastung sollte man der Vorlage nicht zumuten.

Ich möchte Ihnen mit der Kommission empfehlen, die beiden Anträge abzulehnen.

Präsident: Bei Absatz 1 liegen drei Anträge vor: Der Antrag der Kommissionsmehrheit auf Zustimmung zum Bundesrat, dann der Antrag der Kommissionsminderheit, die die Worte «im Rahmen des Volkswohls» beifügen will, weiter der Antrag des Herrn Brunner, der vorschlägt, auf die Gewährleistung der Eigentumsgarantie in dieser Vorlage überhaupt zu verzichten.

Ich schlage Ihnen vor, wie folgt abzustimmen: In einer Eventualabstimmung stelle ich die Fassung der Kommissionsmehrheit und des Bundesrates der Fassung der Kommissionsminderheit gegenüber. In der zweiten, definitiven Abstimmung entscheiden wir darüber, ob der Absatz in der so beschlossenen Form in die Vorlage aufgenommen oder gemäss dem Antrag Brunner gestrichen werden soll.

Sollte der Antrag Brunner angenommen werden, so werden wir auf alle Fälle später, am Schluss der Beratungen, zu entscheiden haben, ob die vorgeschlagene Gliederung von Herrn Brunner in einem einzigen Artikel vorgenommen werden soll oder, wie es die Kommission vorschlägt, in zwei verschiedenen Artikeln; darüber werden wir also am Schluss befinden.

Abstimmung – Vote

Eventuell – Eventuellement:	
Für den Antrag der Mehrheit	94 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	47 Stimmen
Definitiv – Définitivement:	
Für den Antrag der Mehrheit	92 Stimmen
Für den Antrag Brunner	48 Stimmen

Art. 22ter, Abs. 2

Antrag der Kommission

Bund und Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse auf dem Wege der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen.

Antrag Brunner*Abs. 1*

Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze für eine der Erschliessung und Besiedlung des Landes und der zweckmässigen Nutzung des Bodens dienende Zonenordnung aufzustellen.

Abs. 2

Die Anwendung dieser Grundsätze und die Festlegung der Zonen verbleiben unter Aufsicht des Bundes den Kantonen.

Abs. 3

Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone auf diesen Gebieten und arbeitet mit ihnen zusammen.

Abs. 4

Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen können vom Bund und den Kantonen nur auf dem Wege der Gesetzgebung im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse und sofern sie im öffentlichen Interesse erforderlich sind vorgesehen werden.

Abs. 5

Bei Enteignung und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten.

Art. 22 quater

Streichen.

*Art. 22 ter, al. 2***Proposition de la commission**

Dans la mesure de leurs attributions constitutionnelles, la Confédération et les cantons peuvent, par voie législative, pour des motifs d'intérêt public, prévoir l'expropriation et des restrictions de la propriété.

Proposition Brunner*Al. 1*

La Confédération peut établir par la voie législative des règles générales sur un plan de zones destiné à l'aménagement du territoire et à l'utilisation rationnelle du sol.

Al. 2

Les cantons appliquent ces règles générales et fixent les zones sous la surveillance de la Confédération.

Al. 3

La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons dans ces domaines et collabore avec eux.

Al. 4

Pour des motifs relevant exclusivement de l'intérêt public, la Confédération et les cantons peuvent prévoir l'expropriation et des restrictions à la propriété par la voie législative uniquement et dans la mesure de leurs attributions constitutionnelles.

Al. 5

En cas d'expropriation et de restriction de la propriété équivalant à l'expropriation, une juste indemnité est due.

Art. 22 quater

Biffer.

Glärner, Berichterstatter: In Absatz 2 werden die Voraussetzungen geregelt, unter denen Bund und Kantone im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen können. Es sind dies das öffentliche Interesse und der Weg der Gesetzgebung.

Die Kommission hat hier eine redaktionelle Änderung vorgenommen, die Sie auf der Fahne finden. Wir haben die beiden Begriffe «Wege der Gesetzgebung» und «Öffentliches Interesse» vertauscht und gleichzeitig das Verbindungswort «und» gestrichen. Ich beantrage Ihnen, dem Absatz 2 in der Fassung Ihrer Kommission zuzustimmen.

M. Galli, rapporteur: La divergence créée à l'alinéa 2 entre le texte du Conseil fédéral et celui du Conseil des Etats est surtout d'ordre rédactionnel. La suppression de la liaison au moyen de «et» entend éliminer une source possible, peut-être invraisemblable, de doute. Il n'existe donc pas d'alternative entre la voie législative et les motifs d'intérêt public. Il faut que les conditions soient remplies au même moment. Les motifs d'intérêt public doivent être pris comme base par la loi qui prévoit l'expropriation et une restriction du droit de propriété.

La commission vous propose donc de supprimer dans le texte français la conjonction «et».

Brunner: Zu Absatz 2 des Artikels 22ter habe ich beantragt, den einschränkenden Charakter dieser Kompetenzen zum Ausdruck zu bringen, indem gesagt wird: Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen können vom Bund und den Kantonen nur auf dem Wege der Gesetzgebung im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse, und sofern sie im öffentlichen Interesse erforderlich sind, vorgesehen werden.

Inhaltlich ist es genau das, was in der Botschaft des Bundesrates steht; aber das Schwergewicht liegt in dieser Formulierung auf dem einschränkenden Charakter, den diese Bestimmung haben soll, und nicht in der Kompetenz von Bund und Kantonen. Heute liegt das Schwergewicht auf dem «können» und nicht auf der Begrenzung.

Glärner, Berichterstatter: Der Antrag des Herrn Brunner lag der Kommission nicht vor. Wie er soeben selbst erklärte, handelt es sich nicht nur um eine rein redaktionelle Änderung, sondern es liegt eine gewisse Gewichtsverschiebung auf den einschränkenden Charakter vor.

Ich möchte Ihnen beantragen, der Fassung der Kommission, die mit derjenigen des Bundesrates und des Ständerates übereinstimmt, zuzustimmen. Materiell ergibt sich keine Änderung. Es ist auch nach dieser Fassung klar, unter welchen Voraussetzungen die Eigentumsbeschränkungen oder Enteignungen vorgenommen werden können; das ist bei beiden Anträgen eindeutig.

M. Galli, rapporteur: Le fait qu'on a maintenu l'alinéa 1 de l'article 22ter enlève à la proposition de M. Brunner une de ses raisons d'être. Il voulait réunir en un seul article constitutionnel les deux articles relatifs au droit foncier. Le fait qu'on a maintenu la propriété en général, même la propriété mobilière, enlève à sa proposition une partie de sa valeur. Mais je voudrais encore tranquilliser M. Brunner. S'il s'agissait seulement d'une question d'organisation de l'article, nous avons toujours encore la possibilité de l'examiner à la fin, au sein de la commission de rédaction. Sans cela, ce sera une opération à faire lors de la prochaine révision totale de la Constitution.

Brunner: Dann kann ich das in dem Sinne zurückziehen.

Präsident: Herr Brunner zieht seinen Antrag zurück. Damit liegt nur noch der Antrag der Kommission vor; er ist genehmigt.

Art. 22ter, Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Antrag Grütter

...Enteignung gleichkommen, ist angemessene Entschädigung zu leisten.

Art. 22ter, al. 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Proposition Grütter

(Ne concerne que le texte allemand.)

Glarner, Berichterstatter: In Absatz 3 wird der Grundsatz festgelegt, dass bei Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, also bei der sogenannten formellen und der materiellen Enteignung, volle Entschädigung zu leisten ist. Die Kommission beantragt Ihnen hier, der vom Ständerat unverändert übernommenen Fassung des Bundesrates zuzustimmen.

Zu diesem Absatz 3 liegt ein Antrag des Herrn Grütter vor, statt «volle Entschädigung» zu formulieren: «angemessene Entschädigung». Der selbe Antrag ist in der Kommission durch Herrn Muheim eingereicht worden und ist dort mit 17:7 Stimmen abgelehnt worden. Die Frage, ob man hier von «voller Entschädigung» sprechen solle oder von «angemessener Entschädigung», entscheidet sich weitgehend auf Grund der Auslegung, die man diesen beiden Begriffen geben will. Der Bundesrat hat den Ausdruck der vollen Entschädigung übernommen aus Artikel 23 der Bundesverfassung, in welchem das Expropriationsrecht des Bundes für öffentliche Werke geregelt wird und wo es in Absatz 2 heisst: «Zu diesem Zwecke ist er auch befugt, gegen volle Entschädigung das Recht der Expropriation geltend zu machen.» Auf Grund dieser Verfassungsbestimmung hat sich über den Begriff der vollen Entschädigung eine Praxis des Bundesgerichtes entwickelt, so dass heute feststeht, was unter voller Entschädigung zu verstehen ist, nämlich der volle Verkehrswert, mit Einschluss der Inkonvenienzen, aber ohne Berücksichtigung zukünftiger Gewinnaussichten.

Absatz 3 erweitert den bisherigen Text des Artikels 23, Absatz 2 in dem Sinne, dass nun ausdrücklich verankert wird, die volle Entschädigung sei auch bei Eigentumsbeschränkungen zu leisten, die einer Enteignung gleichkommen, also bei der sogenannten materiellen Enteignung. Das bedeutet aber nichts Neues, denn nach der Praxis des Bundesgerichtes ist dies schon heute der Fall. Es ist sicher gerechtfertigt, wenn schon bei einer formellen Enteignung volle Entschädigung zu leisten ist, dass auch Eigentumsbeschränkungen, die in ihrer Schwere einer Enteignung gleichkommen, in der selben Weise entschädigt werden müssen.

Wenn wir nun nach dem Antrag des Herrn Grütter den Ausdruck «volle Entschädigung» ersetzen wollten durch «angemessene Entschädigung», dann würde dadurch eine sehr grosse Ungewissheit und Unsicherheit in das ganze Entschädigungswesen bei Enteignungen gebracht, denn mit

der Auslegung des Begriffes «angemessene Entschädigung» wäre den Auslegungsmöglichkeiten, ja sogar einer gewissen Willkür, Tür und Tor geöffnet. Es wäre auch politisch, vor allem abstimmungspolitisch, sicher falsch, wenn man nun heute den bestehenden Begriff der vollen Entschädigung plötzlich in Frage stellen wollte. Ich glaube, der Bundesrat hat richtig gehandelt, wenn er hier bei dieser Begriffsbestimmung geblieben ist.

Die Formulierung des Absatzes 3 schliesst nicht aus, dass die kantonale Enteignungsgesetzgebung abgestufte Entschädigungen vorsehen kann bei Eigentumsbeschränkungen, die in ihrem Ausmass nicht einer Enteignung gleichkommen. Hier in der Verfassung wird lediglich der Grundsatz festgelegt, dass bei materieller und formeller Enteignung volle Entschädigung zu leisten sei. Die Kantone können aber ohne weiteres abgestufte Entschädigungen für Eigentumsbeschränkungen anderer Art einführen.

Der Antrag Muheim, der in gleicher Form in der Kommission eingebracht wurde, ist wie gesagt, mit 17:7 Stimmen abgelehnt worden; ich empfehle Ihnen, auch den Antrag Grütter abzulehnen und der Fassung von Bundesrat und Kommission zuzustimmen.

M. Galli, rapporteur: L'alinéa 3 de l'article 22ter pose le principe du droit à l'indemnité en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété équivalent à l'expropriation.

Comme nous venons de le voir, l'article 23 de la Constitution prévoit que la Confédération peut, dans son intérêt ou dans l'intérêt d'une grande partie du pays, construire des ouvrages publics contre une «volle Entschädigung», c'est-à-dire contre une indemnité juste, une indemnité pleine. En adoptant un terme différent à l'article 22ter, on créerait un conflit unsurmontable entre les deux dispositions. Cette question a du reste déjà été débattue lors de l'examen de l'initiative populaire, qui parlait d'indemnité équitable et non pas de «juste indemnité».

A ce propos, je dois m'excuser auprès de nos collègues de langue française, à qui nous avons fait parvenir le texte de la proposition de M. Grütter en indiquant qu'elle ne concerne que le texte allemand. En réalité, elle intéresse également le texte français, car il s'agit d'une modification de fond et non pas d'une modification d'ordre rédactionnel. Elle tend à créer une contradiction formelle et matérielle avec le texte imprimé, qui parle de juste indemnité (en allemand «volle Entschädigung»). M. Grütter propose de remplacer le mot «volle» par «angemessen», qui devrait être traduit en français par «équitable».

Il y a une contradiction voulue entre «juste» et «équitable», bien que les juristes répugnent à y voir une différence fondamentale. Elle pourrait être admise sur le plan purement politique, mais il n'y a pas de justice sans équité, pas plus qu'il ne saurait y avoir d'équité sans justice.

Cependant, il ne s'agit pas de cela. Il s'agit d'examiner s'il y a réellement nécessité ou possibilité d'exproprier ou d'apporter à la propriété des restrictions équivalentes à l'expropriation contre une indemnité qui, délibérément, ne serait plus juste, mais inférieure à la juste indemnité, en d'autres termes, qui serait fixée d'une manière paternaliste en dehors de la conception de la juste indemnité.

Je me suis fait traiter de rebut du siècle passé en séance de commission lorsque j'ai relevé que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen prévoit que l'indemnité doit être non seulement juste mais encore préalable. A l'époque de sa proclamation, le crédit de l'Etat débiteur n'était pas aussi grand qu'il l'était lorsque le législateur a accepté que l'Etat commence par exproprier et paie plus tard sur la base d'un jugement.

Il appartient au juge de fixer le montant de la juste indemnité et nous savons qu'avec les années, la conscience juridique des tribunaux a évolué.

En ce qui concerne les limites de la demande d'indemnité présentée par celui qui est exproprié et la justice qui doit présider à la détermination de l'indemnité à accorder, nous craignons que cette contradiction, qui est encore une fois voulue, entre «juste» et «équitable» puisse être une entrave sérieuse, comme elle l'a été lors de la dernière votation fédérale, car elle pourrait ouvrir la porte à des spéculations et à des doutes quant à la liberté des tribunaux de déterminer une indemnité d'expropriation qui réintègre l'exproprié dans le patrimoine que l'Etat, qui est plus fort que lui, lui enlève en vertu de la loi. Nous vous proposons en conséquence d'en rester à la formule «juste indemnité» (en allemand «volle Entschädigung»), en conformité avec l'article 23.

Grütter: Zuerst eine Bemerkung an die Adresse des deutschsprachigen Referenten; er hat nämlich gesagt, auch wenn die Formulierung «volle Entschädigung» in diesem Verfassungsartikel bleibe, so hätten die Kantone die Möglichkeit, Abstufungen vorzunehmen. Habe ich das richtig verstanden? Ich bin nicht Jurist. Herr Dr. Glarner ist Jurist. Aber ich bestreite seine Auffassung, weil ich belehrt wurde, dass eidgenössisches Verfassungsrecht kantonales Verfassungsrecht bricht und eidgenössische Gesetzgebung vor der kantonalen Gesetzgebung geht. Ich glaube also nicht daran, dass die Kantone, wenn diese Bestimmung hineinkäme, noch die Möglichkeit hätten, abzustufen.

Eine zweite Bemerkung. Ich stelle Ihnen den Antrag auf nicht «volle» Entschädigung, sondern «angemessene» Entschädigung. In der französischen Übersetzung des Bundesratsantrages, volle Entschädigung heisst es «juste indemnité», das heisst also nichts anderes, wenn ich das mit meinen bescheidenen französischen Kenntnissen übersetzen kann, als gerechte Entschädigung, während angemessene Entschädigung zu übersetzen wäre mit «indemnité équitable». Es heisst also in der französischen Übersetzung nicht «pleine indemnité».

Ich möchte im Zusammenhang mit dem Thema der Entschädigung vorerst einige grundsätzliche Betrachtungen anstellen, die sich meines Erachtens einfach aufdrängen. Die heutigen Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden sind das Ergebnis einer langen geschichtlichen Entwicklung, das heisst, sie waren nicht immer so, wie sie im gegenwärtigen Moment sind, und sie werden auch nicht immer so bleiben, wie sie heute sind. Einmal war der Boden Allgemeingut; Herr Schmid hat schon darauf hingewiesen und übrigens hat auch Herr Binder ein recht bedeutungsvolles Votum als Mitglied der katholisch-konservativ-christlich-sozialen Fraktion abgegeben, ich habe rechte Freude daran gehabt. Der Boden war also einmal Allgemeingut, dann ging er an eine Feudalklasse über. Dieser Klasse wurde der Boden entrissen von einem freien Bauerntum, von einem freien Handwerk. Der Boden war für diese Kreise Existenzgrundlage und Produktionsmittel zugleich. Heute ist er das zum Teil auch noch für diese Kreise, aber andererseits ist er eine Handelsware geworden und damit ein Spekulationsobjekt. In der Botschaft des Bundesrates zur sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Initiative, der Bodenrechtsinitiative, ist die neueste Entwicklung aufgezeigt worden, nämlich, dass immer mehr kapitalkräftige Kreise, Einzelpersonen oder Aktiengesellschaften, sich des Bodens bemächtigen. Der Boden unseres Landes gehört heute schon einer Minderheit oder anders ausgedrückt: die Mehrheit unseres Volkes besitzt keinen Boden mehr, und doch gehört

der Boden wie Wasser, Licht und Luft zu den unabdingbaren Voraussetzungen des menschlichen Lebens. Die Mehrheit unseres Volkes (das ist doch eine komische Situation), lebt auf diesem Boden, und in bezug auf die Besitzverhältnisse an diesem Boden ist diese Mehrheit in einem ganz besondern Abhängigkeitsverhältnis. Das ist der Stand der heutigen Entwicklung, und er ist meines Erachtens nicht besonders beruhigend und auch nicht befriedigend.

Es ist bekannt, dass Gemeinwesen, je nach der Grösse und Bedeutung, bis zu 40% des Grundeigentums des Gemeindeterritoriums benötigen, um ihre Aufgaben im Interesse einer gedeihlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung der Gemeinschaft erfüllen zu können. Wir mögen erstaunt sein über diese Grössenordnung, aber sie wird realistisch und verständlich, wenn wir uns einmal einen Augenblick überlegen, welche Flächen nur schon das Strassennetz mit den öffentlichen Plätzen, Schulhäusern für die verschiedensten Schulstufen, Sportanlagen inbegriffen, Bäder, Werkhöfe, Spitäler, Bibliotheken usw. alles beanspruchen. Das Land hiezu musste und muss im Falle der Entwicklung des Gemeinwesens zwingend erworben werden. Benötigtes Land wurde und wird von der Öffentlichkeit nicht erworben, um es persönlichen, egoistischen Zwecken dienstbar zu machen. Es hatte und hat der Allgemeinheit zu dienen. Das Gemeinwesen musste und muss dieses Land von der Minderheit der Grundbesitzer erwerben. Das Gemeinwesen muss es erwerben, wenn es sich entwickeln will. Es hat gar keine andere Wahl.

Hier kommt nun ein anderes Moment hinzu, nämlich dasjenige des Preises. Es ist bekannt, dass in unserem Lande nicht alle Landpreise im gleichen Ausmasse in die Höhe geklettert sind. Die höchsten Bodenpreise werden verlangt in den Städten und deren Agglomerationsgebieten, auch in ländlichen Gemeinden, die sich in einer intensiven wirtschaftlichen Entwicklung befinden. Die Grundbesitzer in oder um diese in rascher Entwicklung sich befindenden Gemeinwesen erfahren eine enorme Bodenwertsteigerung, nicht etwa deswegen, weil die Besitzer daran ein besonderes persönliches Verdienst hätten, nicht etwa, weil eine besondere Arbeitsleistung investiert worden ist, sondern ganz einfach, weil sich das Gemeinwesen entwickelt, und auf Grund dieser Entwicklung eine rege Nachfrage nach Boden besteht und deswegen die Preise in die Höhe getrieben werden. Diese Nachfrage nach Boden, das ist zwangsläufig, ich habe das schon gesagt, bei einer sich entwickelnden Gemeinde muss auch von der öffentlichen Hand erfolgen. Und der Preis, der für den Erwerb von Land durch ein Gemeinwesen bezahlt werden muss, wird durch den Steuerzahler bezahlt. In der Umgebung von Städten und grösseren Industrieortschaften sind die Grundbesitzer Millionäre geworden, wenn sie ihr Land verkauft haben. Es gibt in den gleichen Kreisen unter gleichen Verhältnissen zahlreiche potentielle Millionäre unter den Landbesitzern. Es darf doch als bezeichnend gewertet werden, dass ein Kommissionsmitglied aus der radikal-demokratischen Fraktion in unserer Kommission angesichts dieser Lage die Frage eines Ausgleichs aufgeworfen hat zwischen der Landwirtschaft, die in dieser bevorzugten Situation ist und der Landwirtschaft, die in nicht begünstigten Lagen leben und arbeiten muss. Darin kommt mindestens ein Missbehagen den heutigen Zuständen gegenüber zum Ausdruck.

Ich möchte diesen Gedankengang nicht weiter verfolgen, aber aus demselben Missbehagen heraus einen andern Schluss ziehen. Der Bundesrat, der Ständerat und die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission haben beschlossen, beziehungsweise schlagen vor, dass bei Enteignung und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung

gleichkommen, volle Entschädigung zu leisten ist. Heisst volle Entschädigung die Entschädigung auch zukünftiger Spekulationserwartungen? Ich befürchte es, und ich befürchte es ganz besonders, nachdem der Rat den Antrag Schmid – es ist der Antrag der Kommissionsminderheit – wegen des Volkswohls abgelehnt hat. Es ist bekannt, dass auch früher ohne ausdrückliche verfassungsmässige Gewährleistung des Eigentums die Gesetzgebung und Rechtsprechung sich auf diesen sogenannten ungeschriebenen Verfassungssatz stützte, es war ungeschriebenes Verfassungsrecht, und Rechtsetzung und Rechtsprechung gingen also von diesem Tatbestand aus. Aber nachdem die verfassungsmässige Gewährleistung des Eigentums hier so sehr verteidigt worden ist, und die Einschränkung bezüglich des Volkswohls bekämpft worden ist, hat man den Eindruck, dass die Bodenpreispolitik gegenüber der öffentlichen Hand, gegenüber der Gemeinschaft von Steuerzahlern härter und unnachgiebiger werden soll. Das ist meiner Meinung nach unangebracht.

Die sozialdemokratisch-gewerkschaftliche Bodenrechtsinitiative brauchte einfach den Ausdruck «Enteignung gegen Entschädigung». Wir hatten nur den Begriff «Entschädigung», weder «voll» noch «angemessen», einfach «Entschädigung». Als sich der Bundesrat noch mit der Möglichkeit befasste, einen Gegenvorschlag vorzulegen und Parteien, Verbände zur Vernehmlassung einlud im damaligen Zeitpunkt, schlugen die Schweizerische Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei und der Schweizerische Juristenverein vor, es sei einfach die Formulierung «Entschädigung» zu wählen, also auch nicht «volle Entschädigung» und nicht «angemessene Entschädigung», einfach «Entschädigung».

Ich mache Ihnen im Namen der sozialdemokratischen Fraktion den Vorschlag, «angemessene Entschädigung» aufzunehmen. Nach unserer Auffassung drückt «volle Entschädigung» die Erwartung auf höchste Entschädigung aus, das ist weder erwünscht noch gerecht. Die Landpreise sind ohnehin hoch. Es ist nicht vertretbar, dass vom Gemeinwesen höchste Preise, Spekulationspreise, verlangt und bezahlt werden müssen, und um zum Ausdruck zu bringen, dass nicht höchste Preise von der öffentlichen Hand zu bezahlen sind, sondern höchstens der Wert im Zeitpunkt des Erwerbs (es dürfte unserer Auffassung nach auch weniger sein), ist der Begriff «angemessene Entschädigung» am Platze. Angemessene Entschädigung heisst doch, den gegebenen Verhältnissen entsprechen. Es kann keine ungerechte Entschädigung sein, und angemessen heisst eben der Situation angemessen. Angemessen kann deshalb auch nicht unbillig sein. Nach meiner Meinung ist angemessene Entschädigung der treffende, der adäquate Ausdruck.

Übrigens, im Natur- und Heimatschutzartikel, es ist Artikel 24sexies der Bundesverfassung, ist nur von Enteignung, nicht aber, überhaupt nicht, von Entschädigung die Rede. Dort heisst es, man könne enteignen. Der Begriff «Entschädigung» steht in diesem Artikel überhaupt nicht. Und kein Mensch leitet daraus ab, dass für diesen Enteignungsfall überhaupt keine Entschädigungen bezahlt werden müssen. Sie sehen also, hier ist nicht einmal von Entschädigung die Rede, selbstverständlich auch nicht von voller Entschädigung, und trotzdem wird – und das ist an sich selbstverständlich im Falle der Enteignung – auf Grund des genannten Verfassungsartikels eine Entschädigung bezahlt.

Mir scheint, heute könnten wir beweisen, dass ein Gemeinnutz vor Eigennutz geht. Ich empfehle Ihnen,

den Antrag mit der Formulierung «angemessene Entschädigung» anzunehmen.

Schaffer: Nach meiner Auffassung sollten wir die Entschädigungsfrage nicht allein nach unsern traditionellen Rechtsbegriffen beurteilen. Wenn wir sie ins Blickfeld der praktischen Anwendung stellen, so haben wir die Interessen und Bedürfnisse der Öffentlichkeit mit denjenigen der Grundbesitzer zu konfrontieren. Wenn wir uns auf den Begriff der «angemessenen» Entschädigung festlegen, so wird deswegen bestimmt kein Unfug getrieben werden können. Zu den Grundbegriffen unserer Rechtserkenntnis gehören ja schliesslich Angemessenheit, Recht und Billigkeit, Treu und Glauben, und auch das Prinzip des Rechtsmissbrauchs verliert seine Gültigkeit nicht.

Wenn wir uns für die «volle» Entschädigung entschliessen, so wird in allen Fällen der Verkehrswert zur Anwendung gelangen, unabhängig davon, aus was für Beweggründen und wo die Enteignung zu erfolgen hat. Wir sollten nicht vergessen, dass es die öffentliche Hand ist, welche schliesslich die Entschädigungen zu entrichten hat. Und hinter dieser öffentlichen Hand stehen die Steuerzahler, steht schliesslich die Volksgemeinschaft im Rahmen der Gemeinde, der Kantone und des Bundes. Es ist also ein nicht unwesentlicher Faktor, ob sich diese Körperschaften an ein starres System zu halten haben, das unter Umständen suggestiv auf die Grundeigentümer wirken kann, statt dass zu entrichtende Entschädigungen unter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Betroffenen bemessen werden. Ich denke dabei nicht nur an die Enteignung, sondern auch an enteignungsähnliche Eigentumsbeschränkungen. Die Festlegung der «vollen» Entschädigungspflicht könnte schliesslich dazu verleiten, den Ausweg für Bauvorhaben der öffentlichen Hand über die baupolizeilichen Vorschriften zu suchen. Unter den Begriff der «angemessenen» Entschädigung könnte je nach den Verhältnissen der Verkehrswert oder, wenn es das öffentliche Interesse erfordert, eine reduzierte Entschädigung subsumiert werden. Eine reduzierte Entschädigung könnte ich mir vor allem in städtischen Gebieten vorstellen, wo die Bodenpreise zum Teil in astronomische Höhen gestiegen sind, die öffentliche Hand aber aus zwingenden Gründen auf Landerwerb angewiesen ist. Mit der öffentlichen Hand sollte nicht Wucher getrieben werden können. Es scheint mir also, dass die heutigen Notwendigkeiten der Raumordnung, die Zwangslage hinsichtlich der hohen Bodenpreise und schliesslich das Interesse der Allgemeinheit und die staatsbürgerliche Verpflichtung ihr gegenüber zu einer Lösung drängen, die für die öffentliche Hand auf die Dauer tragbar ist.

Der Begriff der «vollen» Entschädigung wird verschiedenorts zwangsläufig zu einer gegenüber heute ungünstigeren Ausgangslage für Gemeinden und Kantone führen, weil in vielen Fällen bei Verhandlungen über den zu leistenden Preis nicht einfach der Verkehrswert, sondern auch die berechtigten Interessen der öffentlichen Hand bei der Landerwerbung berücksichtigt worden sind. Der Vorschlag des Bundesrates und der Kommission bringt ihnen damit eine verschlechterte Ausgangslage bei künftigen Verhandlungen und bedeutet nach meiner Auffassung einen Rückschritt. Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag Grütter zuzustimmen.

Glärner, Berichterstatter: Ich möchte lediglich zwei Bemerkungen anbringen.

Vorerst muss ich ein Missverständnis richtigstellen, das offenbar zwischen Herrn Grütter und mir mit Bezug

auf die Möglichkeit der abgestuften Entschädigungen besteht. Herr Grütter hat absolut recht, wenn er sagt, beim Vorliegen einer formellen oder materiellen Enteignung hätten auch die Kantone keine Möglichkeit, abgestufte Entschädigungen zu entrichten. Das ist ganz klar, da sie ja dem Bundesrecht unterstehen. Ich habe mich jedoch nicht so ausgedrückt. Herr Grütter hat es vielleicht überhört. Ich habe gesagt: Die Kantone haben die Möglichkeit, abgestufte Entschädigungen vorzusehen bei allen Tatbeständen von Eigentumsbeschränkungen, die nicht den Grad einer materiellen oder formellen Enteignung erreichen.

Ich muss noch eine zweite Bemerkung von Herrn Grütter richtigstellen. Herr Grütter hat ausgeführt, dass im Artikel 24sexies, Absatz 3, der Bundesverfassung, also im Heimatschutzartikel, überhaupt nur der Ausdruck «Enteignung» zu finden sei und von einer «Entschädigung» nicht gesprochen werde, geschweige denn von einer «vollen Entschädigung». Nun ist es natürlich so, dass man sich im Artikel 24sexies, Absatz 3, der Bundesverfassung darauf beschränken konnte, nur den Begriff der Enteignung aufzuführen, weil eben die Folgen dieser Enteignung sich nach den Bestimmungen des Artikels 23 der Bundesverfassung regeln. Es war also dort nicht nötig, den Ausdruck «volle Entschädigung» zu wiederholen.

Bundesrat von Moos: Wenn wir die Dinge ganz nüchtern betrachten, gehen vielleicht die Ergebnisse der angestellten verschiedenen Überlegungen gar nicht so weit auseinander. Entschädigung ist Vergütung des effektiv entstandenen, wirklichen Schadens unter Anrechnung allfälliger Vorteile. Das scheint mir selbstverständlich zu sein, und darüber gibt es übrigens auch eine Bundesgerichtspraxis. Volle Entschädigung muss immer angemessene Entschädigung sein. Frage: Muss angemessene Entschädigung nicht immer volle Entschädigung, volle Vergütung des wirklichen, effektiv entstandenen Schadens sein? Ich bin noch so harmlos, anzunehmen, dass man sich nicht auf diesen Weg begeben will.

Es gibt drei Arten von Eingriffen in das Eigentum, die man hier unterscheiden muss, und ich möchte mich hier den Herren Kommissionsberichterstatlern anschliessen, die diese Unterscheidung vorgenommen haben. Erstens gibt es die formelle Enteignung gemäss Artikel 23 der Bundesverfassung (bisheriges Recht) und Artikel 24sexies der Bundesverfassung, wo ebenfalls die formelle Enteignung gemeint ist. Zweitens gibt es Eingriffe in das Eigentum, die effektiv einer formellen Enteignung gleichkommen, also der Tatbestand der materiellen Enteignung, wo dem Eigentümer genau der gleiche wirtschaftliche Nachteil zugefügt wird. Drittens gibt es die Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung nicht gleichkommen, die sich auf einer Zwischenstufe bewegen, auf die soeben Herr Glarner als Kommissionspräsident hingewiesen hat.

Nun ist doch die Lösung so: Bei der formellen Enteignung haben wir gemäss heutigem Recht die volle Entschädigung. Das steht heute in der Bundesverfassung, und wenn wir das nicht mehr wollten, müssten wir den Artikel 23 der Bundesverfassung in die Revision einbeziehen; also die volle Entschädigung gemäss Praxis des Bundesgerichts. Wenn es sich um eine materielle Enteignung handelt, die einer formellen Enteignung gleichkäme, die also dem Eigentümer die gleichen Nachteile zufügt wie eine formelle Enteignung, dann verlangt es das Gebot der Rechtsgleichheit, dass diese beiden Eigentümer gleich

behandelt werden, derjenige, der auf dem formellen Weg eines Enteignungsverfahrens enteignet wird, und derjenige, dem das Eigentum irgendwie entzogen wird, gleich, wie wenn es formell entzogen worden wäre. Diese beiden Eigentümer müssen gleich entschädigt werden; sonst verletzen wir den uns doch auch am Herzen liegenden Grundsatz der Rechtsgleichheit. Es scheint mir daher gar nichts anderes zu geben, als dass wir die materielle Enteignung in bezug auf die Entschädigung auf jeden Fall gleich behandeln müssen wie die formelle Enteignung. Die volle Entschädigung, die in Artikel 23 der Bundesverfassung genannt ist und die auch gemäss Artikel 24sexies der Bundesverfassung anwendbar ist, ist in keinem Falle eine Entschädigung künftiger Spekulationserwartungen. In dieser Richtung kann durchaus Beruhigung geschaffen werden. Entschädigt wird der Schaden, der jetzt, in einem bestimmten Zeitpunkt, entsteht und nicht in irgendeinem künftigen Zeitpunkt unter Umständen entstehen wird. Es gibt dann aber Fälle, in denen es sich nicht um eine enteignungsmässige Eingriffsmassnahme in das Eigentum handelt. Wenn zum Beispiel das sogenannte Bauerwartungsland oder Rohbauland mit einem Bauverbot belegt wird, handelt es sich nicht um enteignungsgleiche, sondern unter Umständen um enteignungsähnliche Tatbestände. Man befindet sich in einem Zwischenstadium, und hier kann dann abgestuft werden, wie es der Kommissionspräsident, Herr Nationalrat Glarner, soeben ausgeführt hat. Ich glaube aber doch, dass wir daran festhalten müssen, dass, nachdem in Artikel 23 die volle Entschädigung für formelle Enteignung festgelegt ist, wir sie auch für materielle Enteignung beibehalten müssen. Ich glaube nicht, dass wir im Ergebnis der Überlegungen, die dazu angestellt werden, sehr weit auseinandergehen, sondern uns im Gegenteil treffen werden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	95 Stimmen
Für den Antrag Grütter	44 Stimmen

Art. 22quater, Abs. 1 und 1bis

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze für eine der Erschliessung und Besiedelung des Landes und der zweckmässigen Nutzung des Bodens dienende Zonenordnung aufzustellen.

Abs. 1bis

Die Anwendung dieser Grundsätze und die Festlegung der Zonen verbleiben unter Aufsicht des Bundes den Kantonen.

Minderheit

(Schmid Werner, Grütter, Muheim, Sandoz, Schlumpf, Schuler, Tschäppät, Wüthrich, Wyss)

Abs. 1

Der Bund erlässt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze für eine der Erschliessung und Besiedelung des Landes und der zweckmässigen Nutzung des Bodens dienende Zonenordnung.

Abs. 1bis

Gemäss Antrag der Mehrheit.

Antrag Muheim*Abs. 1*

Nach Entwurf des Bundesrates.

Anträge Jaccottet und Recavlier

(Betreffen nur den französischen Wortlaut.)

Antrag Schürmann

Der Text der Kommissionsmehrheit wird wie folgt abgeändert:

Abs. 1

... Gesetzgebung allgemeine Vorschriften für eine der Erschliessung...

Abs. 1 bis

Die Anwendung dieser Vorschriften und die Festlegung...

*Art. 22quater, al. 1 et 1 bis***Proposition de la commission***Majorité**Al. 1*

La Confédération peut établir par la voie législative des règles générales sur un plan de zones destiné à l'aménagement du territoire et à l'utilisation rationnelle du sol.

Al. 1 bis

Les cantons appliquent ces règles générales et fixent les zones sous la surveillance de la Confédération.

Minorité

(Schmid Werner, Grütter, Muheim, Sandoz, Schlumpf, Schuler, Tschäppät, Wüthrich, Wyss)

Al. 1

La Confédération édicte par la voie de la législation des règles générales sur un plan de zones destiné à l'aménagement du territoire et à l'utilisation rationnelle du sol.

Al. 1 bis

Selon proposition de la majorité.

Proposition Muheim*Al. 1*

Selon le Conseil fédéral.

Proposition Jaccottet*Al. 1*

... règles générales sur des plans de zones destinés à l'aménagement...

Proposition Revaclier*Al. 1*

Adhésion à la décision du Conseil des Etats, avec la modification suivante:

... dispositions générales sur l'aménagement du territoire et...

Proposition Schürmann

Texte de la majorité de la commission est modifié comme suit:

Al. 1

... voie législative des dispositions générales sur un plan de zones...

Al. 1 bis

Les cantons appliquent ces dispositions générales et fixent...

Glärner, Berichterstatter der Mehrheit: Ich habe in meinem Eintretensreferat bereits die Stellung der Kommission in bezug auf den Absatz 1 von Artikel 22quater ausgeführt. Ich befasse mich hier zuerst mit dem Minderheitsantrag Werner Schmid, der – ich möchte das ausdrücklich festhalten – nur im Verhältnis zum Text der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission gestellt ist, nicht etwa auch im Verhältnis zum Text des Ständerates oder des Bundesrates. Mit diesem Minderheitsantrag soll der Bund imperativ verpflichtet werden, auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze für Zonenordnungen aufzustellen. Nach der Fassung der Kommissionsmehrheit, die in dieser Beziehung unverändert vom Bundesrat und vom Ständerat übernommen worden ist, wäre der Bund befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften aufzustellen. Die Kommissionsmehrheit hat sich hier dem Bundesrat und dem Ständerat angeschlossen, weil es sich um die bei derartigen Kompetenzerteilungen an den Bund übliche Formulierung handelt. Wir finden allerdings in der Bundesverfassung bei den Kompetenzerteilungen verschiedene Formulierungen: Es heisst «Der Bundesrat ist befugt», oder «der Bundesrat erlässt» oder «der Bund wird das und das tun» oder «der Bund ist berechtigt». Aber im Rahmen von Kompetenzerteilungen an den Bund in den Fällen, wo man den Kantonen Befugnisse wegnimmt und sie dem Bund überlässt, hat man doch in der Regel die Formulierung gewählt «der Bund ist befugt». Nun muss ich sagen, dass ich diesem Unterschied im Verhältnis zum Text des Absatzes 1 der Kommissionsmehrheit keine allzu grosse Bedeutung beimesse, denn auch Herr Bundesrat von Moos hat in der Kommission bestätigt, dass kein Zweifel darüber bestehen könne, dass der Bundesrat sofort nach der Volksabstimmung die Vorbereitungen für die Ausführungsgesetzgebung an die Hand nehme, wobei gewisse Vorbereitungsarbeiten heute bereits geleistet sind. Ich glaube, es besteht keine Gefahr, dass von seiten des Bundes die Ausführungsgesetzgebung auf die lange Bank geschoben werde; Sie haben den Ausführungen von Herrn Bundesrat von Moos entnehmen können, wie sehr sich der Bundesrat der Dringlichkeit der Lösung dieser Aufgaben bewusst ist. Um aber nicht von der in diesen Fällen üblichen Formulierung abzuweichen und im Auftrag der Kommission, welche mit 17:9 Stimmen diesen Minderheitsantrag verworfen hat, empfehle ich Ihnen, hier der Mehrheit und dem Bundesrat zuzustimmen.

Nun zu den wesentlich grösseren Differenzen, die in der Formulierung von Absatz 1 gemäss Kommissionsmehrheit und den Formulierungen gemäss Bundesrat oder gemäss Ständerat bestehen, noch einige wenige Bemerkungen, nachdem ich mich hierüber ja schon beim Eintreten ziemlich ausführlich geäussert habe: Die Eintretensdebatte, die sich ja im wesentlichen mit diesen Fragen befasste, hat keine grundlegend neuen Erkenntnisse gebracht. Ich wiederhole kurz, dass die Förderungskompetenz und die Koordinationskompetenz und ebenso die Regelung des Verhältnisses zwischen dem Bund und den Kantonen nicht bestritten sind. In diesem Absatz 1 geht es um die Frage, welches Mass an Gesetzgebungskompetenzen dem Bund verfassungsrechtlich eingeräumt werden soll. Die nationalrätliche Kommission war mehrheitlich der Auffassung, dass die Kompetenzen, welche dem Bund nach der ständerätlichen oder der bundesrätlichen Fassung gegeben werden – womit er eine direkte Kompetenz zur Gesetzgebung auf Gebieten der Erschliessung, der Besiedlung und der Nutzung des Bodens erhalten würde – zu weit gehen, vor allem weil die Möglichkeiten dieser Kompetenzausnutzung in keiner Weise überblickt werden können. Im Interesse

einer vermehrten Klarheit dieser Kompetenzerteilung hat die Kommission die Konzentration einer Kompetenz zum Erlass von Grundsätzen für Zonenordnungen vorgenommen, die der Erschliessung und der Besiedlung des Landes und der zweckmässigen Nutzung des Bodens dienen sollen.

Ich habe Ihnen heute morgen schon gesagt, dass die Meinung die ist, dass diese Begriffe der Erschliessung und Besiedlung des Landes und der zweckmässigen Nutzung des Bodens nun den eigentlichen Begriffsinhalt der Zonenordnungen darstellen und dass die dem Bund erteilte Kompetenz unter diesem Gesichtspunkt betrachtet werden muss. Wir wollten damit vor allem unerwünschte Auslegungsmöglichkeiten, die auf Grund des Beschlusses des Ständerates oder des Textes des Bundesrates möglich sind, ausschalten, Auslegungsmöglichkeiten, wie sie in der heute morgen stattgefundenen Eintretensdebatte von verschiedenen Votanten beispielsweise aufgeführt worden sind. Es ist gesagt worden, dass die ständerätliche Fassung die Möglichkeit eines Erlasses eines Bundesbaugesetzes beinhalten würde oder die Möglichkeit der Aufstellung von eigentlichen Nutzungskatastrern oder die Möglichkeit von direkten Einflussnahmen in Angelegenheiten der Orts- und Regionalplanung, die ihrem Wesen nach ausschliesslich eine Angelegenheit der Gemeinden und Kantone bleiben sollen und die auch nur von diesen gelöst werden können.

Zugegeben, diese Befürchtungen mögen übertrieben sein. Es ist sehr wahrscheinlich, ich möchte sogar sagen es sei nicht damit zu rechnen, dass heute von Verfassungskompetenzen in dieser Richtung Gebrauch gemacht wird. Aber es ist meines Erachtens sehr richtig darauf hingewiesen worden, dass schliesslich später einmal für die Auslegung einer Verfassungsbestimmung der Text massgebend ist. Wir müssen uns schon sehr gut überlegen, wenn wir einem Text zustimmen, was in diesem Text drin ist, um diesen schönen Ausdruck zu gebrauchen.

Die wesentliche Frage und – meines Erachtens – die entscheidende Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist die: Genügt das, was die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission Ihnen vorschlägt? Erhält der Bund auf Grund dieses Textes diejenigen Kompetenzen, die er benötigt, um das Ziel der Verfassungsrevision wirklich zu erreichen? Die Mehrheit der Kommission ist davon überzeugt, dass dies der Fall ist. Es sind heute morgen Äusserungen gefallen in dem Sinne, dass alle die, welche hinter diesem Mehrheitsbeschluss stehen, im Grunde genommen eben diejenigen seien, die überhaupt nichts möchten. Ich möchte diese Unterstellung ganz energisch zurückweisen. Ich möchte im Gegenteil sagen: Es hat unter den Befürwortern dieses Mehrheitsbeschlusses eine sehr grosse Zahl von Kollegen, welche im Interesse der Verwirklichung eines Bodenrechts dieser Fassung zugestimmt haben.

Was kann der Bund auf Grund dieser Befugnisse gemäss Kommissionsmehrheit vornehmen? Ich habe es heute morgen schon ausgeführt; ich wiederhole es nur kurz: Er hat die Kompetenz, zu bestimmen, was für Zonen geschaffen werden sollen. Er hat die Kompetenz, den Inhalt und die Funktion dieser Zonen zu umschreiben; und er hat die Kompetenz, in diesen allgemeinen Grundsätzen die Mittel und Wege festzulegen, wie die Erreichung des Zwecks möglich ist, nämlich die Schaffung von Nutzungszonen, welche der Erschliessung und Besiedlung des Landes und der zweckmässigen Nutzung des Bodens dienen. Herr Binder hatte heute morgen in dieser Beziehung drei konkrete Fragen gestellt. Nun muss ich natürlich sagen, dass ich mir nicht anmasse, hier den authentischen Interpreten eines zukünftigen Verfassungsartikels zu spielen. Ich halte mich an das, was der Antragsteller in der Kom-

mission – Herr Bärlocher – zu diesem Artikel gesagt hat, was er in dieser Formulierung sieht. Er hat vielleicht nachher die Freundlichkeit, mich zu ergänzen oder wenn notwendig, zu korrigieren. Ich halte mich weiter an das, was ich selbst durch eigene Überlegungen in diesen Text hineininterpretieren kann. Herr Binder hat gefragt: Kann der Bund ein siedlungspolitisches nationales Leitbild erstellen auf Grund des Absatzes 1 gemäss Mehrheit. Ich glaube, die Antwort auf diese Frage hat heute morgen Herr Tschäppät in seinem Votum erteilt. Er hat dort sehr richtig ausgeführt, dass dieses siedlungspolitische nationale Leitbild, von dem so viel gesprochen wird, von unten her, von der Gemeinde her über den Kanton oder die Region zum Bund, erarbeitet werden muss, und dass es sich niemals darum handeln kann, dass der Bund durch zwingende Vorschriften den Kantonen dieses Leitbild aufoktroieren könnte. Ich glaube also sagen zu dürfen: Die Frage von Herrn Binder stellt sich genau gleich mit Bezug auf den Text des Ständerates oder mit Bezug auf den Text der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission. In beiden Fällen wird es realpolitisch gesehen – meines Erachtens nicht möglich sein –, dass der Bund irgend ein vorfabriziertes Bild der Schweiz entwirft und dieses mit zwingendem Effekt den Kantonen serviert, sondern dieses Leitbild muss sich – wie ich bereits sagte – von unten her entwickeln, und zwar im Rahmen der Grundsätze, welche der Bund über die Schaffung der Nutzungszonen aufstellen kann. Es wird sich entwickeln im Rahmen der Koordinationskompetenz, welche dem Bunde zusteht und die ja unbestritten ist. Diese Kompetenz ermöglicht überall da, wo Planungsaufgaben die Grenzen einzelner Kantone oder Regionen überschreiten, koordinierend einzugreifen. Dies zur ersten Frage.

Zur Frage 2: Wie kann der Bund koordinieren? Dass der Bund diese Kompetenz hat, ist unbestritten. Es heisst hier bekanntlich: «Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone auf diesen Gebieten und arbeitet mit ihnen zusammen.» Wie er das tun wird, lässt sich heute nicht im einzelnen sagen; aber zweifellos lässt sich eine derartige Koordination durch die Aufstellung von Grundsätzen regeln.

Die dritte Frage des Herrn Binder betraf die Kompetenz des Bundes zum Erlass von Vorschriften über Landumlegungen, Bauverbote usw. Diese Frage ist etwas schwieriger zu beantworten. Persönlich bin ich der Auffassung, dass die Landumlegung ebenfalls ein Mittel zur Zonenschaffung bilden könnte, so dass über die Aufstellung von Grundsätzen für die Schaffung von Nutzungszonen der Einsatz dieses Mittels der Landumlegung in gewissen Grenzen – es handelt sich ja immer um Grundsätze – wird geregelt werden können.

Was Bauverbote betrifft, wird der Bund sicher keine Möglichkeit haben, weder nach der Fassung des Ständerates noch nach jener der Kommissionsmehrheit, in einem Kanton oder einer Gemeinde ein Bauverbot zu diktieren. Ich glaube, die Kantone würden sich dafür bedanken, wenn der Bund das tun wollte. Ich kann mir aber vorstellen, dass er – wiederum im Rahmen der für die Zonenordnung zu schaffenden Grundsätze – für gewisse Zonen generelle Bauverbote festlegen würde, wobei für den einzelnen Anwendungsfall immer noch Ausnahmemöglichkeiten bestehen müssten.

Herr Tschäppät sprach davon, dass auf die Kantone ein Zwang ausgeübt werden müsse, kantonale oder regionale Planung zu betreiben. Auch hierzu muss ich sagen: Dieses Problem stellt sich absolut gleich bei der Fassung des Ständerates wie bei derjenigen der Kommissionsmehrheit.

Die Möglichkeiten des Bundes, Einfluss auf die Kantone auszuüben – ich habe mich darüber heute morgen schon geäußert –, sind bei beiden Varianten genau dieselben. Das ist also kein Grund, um eine andere Fassung derjenigen der Kommissionsmehrheit vorzuziehen.

Schliesslich dürfen wir doch auch das politische Moment nicht völlig übersehen. Selbstverständlich wird sich niemand in diesem Saale unter Druck setzen lassen, von keiner Seite her. Aber das darf uns nicht hindern, einige Überlegungen politischer Art anzustellen. Da müssen wir doch ganz real sehen, dass wir diese Vorlage nicht überladen sollten. Wir sollten sie vielmehr so übersichtlich wie möglich gestalten, gerade weil wir über die Ausführungsgesetzgebung noch weitgehend im dunkeln tappen. Wir sollten die Vorlage auch so gestalten, dass die unerwünschten Auslegungsmöglichkeiten, von denen ich gesprochen habe, zum vorneherein ausgeschaltet werden können. Ich glaube, dass mit diesen Massnahmen doch eine organisierte Gegnerschaft für die bevorstehende Abstimmung vermieden werden kann.

Ich möchte auch noch auf die Bedenken hinweisen, die aus dem bäuerlichen Lager heute morgen durch Herrn Fischer-Weinfeld geäußert worden sind, Bedenken, die auch in der Kommission vorgetragen wurden und die uns sehr beeindruckt haben. Das sind Realitäten, keine Hypothesen, welche Herr Fischer vorgetragen hat; für die Landwirtschaft ist die Errichtung einer Landwirtschaftszone von einer wirtschaftlich ganz enormen Bedeutung.

Schliesslich müssen wir doch auch immer wieder darauf hinweisen, in welcher grosser Zahl und welchem Umfange die Kantone ja schon heute Kompetenzen besitzen, und wir dürfen und müssen doch damit rechnen, dass die Kantone diese Kompetenzen auf dem Gebiete der Bodenordnung voll ausschöpfen. Das wird immer wieder vergessen. Es wird immer wieder so dargestellt, als ob gar nichts bestände und als ob nur mit Hilfe des Bundes auf diesem Gebiet überhaupt etwas getan werden könnte.

Aus all diesen Überlegungen möchte ich Ihnen beantragen, in Artikel 22quater, Absatz 1, der Fassung der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

M. Galli, rapporteur de la majorité: Nous en arrivons, en quelque sorte, au plat de résistance de la discussion entre la majorité et la minorité de la commission. Permettez-moi de liquider auparavant deux questions secondaires.

Pour commencer, M. Jaccottet propose d'exprimer, dans le texte français, la notion de pluralité qui ressort dans le texte allemand; on y parle, en effet, de «Zonenordnung», ce qui n'implique pas un seul plan de zone mais la possibilité de plusieurs plans qui sont, à la fin, coordonnés et réunis en un seul plan. Je crois que la proposition de M. Jaccottet est à retenir et que le texte français doit être corrigé dans ce sens.

A l'article 22quater, une des divergences entre la majorité et la minorité de la commission, réside dans la volonté de la minorité de donner à la Confédération, par voie constitutionnelle, un impératif d'édicter les règles générales des dispositions, tandis que le Conseil fédéral, le Conseil des Etats et la majorité de la commission en sont restés à la faculté de donner à la Confédération la possibilité d'établir, par la voie de la législation, des règles générales ou les dispositions que nous verrons plus tard.

La majorité de la commission a préféré en rester au langage normal de la Constitution qui, en prévoyant les

compétences, laisse au Parlement le soin de légiférer. L'obligation dépasse le système et limite par elle-même les pouvoirs du parlement. Etant donné que la volonté de notre génération est claire et que l'article constitutionnel est proposé dans le but de faire et non pas avec la réserve mentale de ne pas faire, la discussion pourrait très rapidement devenir purement académique. En nous rangeant au système de la Constitution, nous préférons déléguer la compétence sans impératif, d'autant plus que les chambres, le peuple pourraient rejeter une loi qui irait trop loin, ce qui pourrait créer une lacune dans la législation, lacune difficile à combler immédiatement. Nous nous proposons donc d'en rester au texte du Conseil fédéral et du Conseil des Etats en donnant la compétence et non des ordres.

Une deuxième divergence est celle existant entre «règles générales» et «dispositions générales». M. Schürmann a fait une proposition. La différence entre «règle» et «disposition» pourrait être exagérée ou minimisée suivant la manière de comprendre l'une ou l'autre de ces expressions. Nous croyons qu'il n'y a pas de «règles» sans exceptions, ce qui nous fait considérer ces règles pour des dispositions plutôt que pour des impératifs. Nous pensons donc qu'il est à peu près identique de parler «règles» ou «dispositions générales», c'est une différence très subtile qui, personnellement, ne me préoccupe pas particulièrement étant donné que, dans la rédaction de la loi, il sera difficile de séparer les deux conceptions. Il ne semble pas qu'un article de loi puisse établir des «dispositions» qui ne soient pas des «règles». S'il est suffisamment clair, il dira ce que les cantons pourront faire dans les limites de la délégation des pouvoirs qui leur sont confiés.

Mais venons-en au point principal. Dans le texte de la majorité de la commission, il y a une limitation aux propositions du Conseil fédéral et du Conseil des Etats qu'il faut naturellement relever. Pour éclaircir la discussion, permettez-moi de poser une question à M. Muheim. Je trouve une certaine contradiction entre sa proposition de revenir au texte du Conseil fédéral et le fait qu'il partage le point de vue selon lequel il faut dire «édicte» et non pas «peut édicter». Je pense donc que la proposition de M. Muheim tend certainement à reprendre le texte du Conseil fédéral, pour ce qui concerne le problème des plans de zones, avec l'impératif «édicte» et non pas avec la faculté de «peut édicter». Cela crée une contradiction entre le ralliement de M. Muheim à la proposition de la minorité et sa proposition d'en revenir au texte du Conseil fédéral. Ce point sera liquidé par la votation.

La divergence, entre le texte du Conseil fédéral et du Conseil des Etats et la proposition de la majorité de la commission, réside dans le fait que les «règles», selon la majorité de la commission, ne peuvent pas être établies pour l'occupation ou, si vous voulez, l'aménagement du territoire et l'utilisation du sol. Il faut que l'aménagement du territoire et l'utilisation du sol découlent du ou des plans de zones et non pas seulement de règles générales qui pourraient être introduites et ne pas trouver place dans le ou les plans de zones. Disons en passant que la formule «occupation du sol», qui avait été choisie par le Conseil des Etats, a été rejetée, sur la proposition des membres romands de la commission, étant donné qu'elle a un écho belliqueux. Normalement ce sont les armées qui occupent le sol d'autrui et en général elles ne se donnent pas la peine de l'aménager en dehors de leurs nécessités. On gardera le terme «aménagement» du texte du Conseil fédéral et ajoutera la notion «utilisation rationnelle». Ce qui compte, c'est que ce seront les cantons qui appliqueront

les règles générales, les dispositions générales et fixeront les zones placées sous la surveillance de la Confédération. Cette surveillance, nous l'avons dit, servira à coordonner et à suggérer des dialogues et non pas à superposer des pouvoirs. Mais la surveillance doit prévoir, naturellement, un droit de la Confédération de ne pas approuver, donc le droit de veto qu'on utiliserait pour les cantons qui devraient méconnaître les règles générales. C'est une question éminemment politique, qui relève de la confrontation d'une vision d'ensemble et que l'on ne peut pas contester pour une planification sur le plan national; c'est la réponse à la première question de ce matin de M. Binder. C'est la formule même que nous recherchons en donnant à la Confédération le pouvoir de coordination, le pouvoir d'appuyer les efforts des cantons. L'habitude de la coexistence et de l'adaptation entre deux pouvoirs souverains ne peut manquer dans le secteur de cette activité politique, secteur dont personne ne peut méconnaître la portée et les dangers.

Concernant la deuxième question de M. Binder, à savoir si la coordination est admise, c'est le texte même de l'article constitutionnel qui y répond.

Quant à la troisième question qui concerne, si j'ai bien compris, la possibilité d'une «permutation de territoire» dans la création des zones, il faudra en débattre lorsque la loi viendra en discussion. L'article constitutionnel ne l'empêche pas et ne le propose pas. C'est un des moyens de la planification dont on va s'occuper dans le cadre des débats sur la législation. La majorité de la commission a préféré en rester au plan de zone confié aux cantons. C'est dire que nous allons moins loin que le Conseil fédéral. Nous vous invitons à voter en confiance cette proposition.

Schmid Werner, Berichterstatter der Minderheit: Ich möchte bemerken, dass der Minderheitsantrag für jeden Text gelten soll, den Sie nachher beschliessen, ob Sie die Fassung des Bundesrates, des Ständerates oder der nationalrätlichen Kommission annehmen. Wir möchten die imperative Form wählen. Wenn Sie sagen, der Bund ist befugt, diese und jene Massnahme zu ergreifen, dann heisst das, der Bund kann, er muss aber nicht. Nach unserer Auffassung ist es aber höchste Zeit, dass dem Volke demonstriert wird, dass etwas geschehen soll. Ich nehme dankbar zur Kenntnis, dass Herr Bundesrat von Moos erklärt hat, er werde sofort an die Arbeit gehen. Dann steht aber auch dem Vorschlag, das in unserem Text vorgesehene Verfahren zu wählen, nichts entgegen. Die Lösung, die wir Ihnen vorschlagen, die imperative Form zu wählen, hat auch Vorteile gegenüber den Kantonen. Es gibt dem Bund die verstärkte Möglichkeit, die Kantone zur Ausführung seiner Bestimmungen zu mahnen. Es gibt drei Arten von Kantonen: Kantone, die in der Landesplanung bereits etwas unternommen haben und vorbildlich arbeiten, Kantone, die gar nichts tun, und Kantone, in denen die Regierung froh wäre, wenn sie auf die Gemeinden einen Druck ausüben könnte. Diesen Kantonen tut es gut, wenn endlich mit der Peitsche geknallt wird. Der Artikel ist vage genug, es wäre notwendig und dringend zu wünschen, dass die imperative Form gewählt wird. Wir zeigen damit, dass wir ein Versprechen einlösen wollen, dass etwas geschehen wird. Die Wahl unseres Textes kann als Demonstration des guten Willens gewertet werden. Ich bitte Sie, diese Demonstration zu vollziehen.

Muheim: Es geht beim Artikel 22quater, Absatz 1, darum, eine genügend breite Verfassungsbasis für die Landesplanung zu bekommen.

Im Namen der sozialdemokratischen Fraktion möchte ich Ihnen beliebt machen, der bundesrätlichen Fassung, also der ursprünglichen Fassung, welche ganz links auf der Fahne steht, zuzustimmen. Nach dem Absatz 2 dieses Artikels hat der Bund unbestrittenermassen die Kompetenz, die Bestrebungen der Kantone zu fördern und zu koordinieren. Auf welchen Gebieten soll der Bund fördern und koordinieren können? Das ergibt sich aus Absatz 1. Dort sind diese Gebiete umschrieben, nämlich die Gebiete der Erschliessung und Besiedlung des Landes und der Nutzung des Bodens, insbesondere bei der Schaffung von Zonenordnungen. Der Bundesrat will mit seinem Vorschlag also die Zonenordnung als eines von mehreren Planungsmitteln betrachtet wissen, zwar das wichtigste, während die nationalrätliche Kommissionsfassung etwas ganz anderes will. Danach soll nämlich der Bund nur für die Zonenordnungen, soweit sie der Besiedlung und der Erschliessung dienen, die Gesetzgebungsbefugnis erhalten. Die nationalrätliche Kommission will also damit nicht ein Planungsmittel, sondern das einzige Planungsmittel bezeichnen. Der Bund bekäme keine Kompetenzen für andere Massnahmen. Zur Sicherstellung einer zweckmässigen Besiedlung und Erschliessung und für eine möglichst gute Nutzung des Bodens genügt aber die Zonenordnung allein nicht. Diese Auffassung wird im Bericht der eidgenössischen Expertenkommission ganz eindeutig dargelegt. Nach diesem Bericht sollten für eine zeitgemässe Bodenpolitik weitere Planungsinstrumente zur Verfügung stehen. Es ist bereits vom Kollegen Binder die Frage des nationalen Leitbildes aufgeworfen worden und die Frage der Landumlegung. Ich zweifle sehr daran, ob Bestimmungen über die Landumlegung bei der nationalrätlichen Kommissionsfassung möglich sind. Die gleiche Frage stellt sich beim Lastenausgleich für benachteiligte Gemeinden und Gebiete, für die Gründung eines Fonds für den Landerwerb, dann auch für allfällige fiskalische Massnahmen, zum Beispiel gegen die Hortung von Bauland. Wie soll der Bund allgemeine Vorschriften über diese unentbehrlichen Planungsinstrumente aufstellen, wenn er nur über die Zonenordnung liefern darf. Und nun kommt noch ein weiteres dazu. Diese Einschränkung, die von der nationalrätlichen Kommission vorgeschlagen wird, bezieht sich nicht nur auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, sondern auch auf die Förderungs- und die Koordinationskompetenz gemäss Absatz 3, weil Absatz 3 auf die in Absatz 1 genannten Gebiete verweist. Wenn also dort diese Gebiete eingeschränkt werden, dann ist auch die Förderungs- und Koordinationskompetenz eingeschränkt, und zwar auf das Gebiet der Zonenordnungen. Wie wollen Sie dann zum Beispiel die Erschliessung fördern? Das geht doch über die Zonenordnung hinaus. Wie wollen sie zum Beispiel eine Förderung des Landerwerbes durch die öffentliche Hand fördern? Wie wollen Sie die Erschliessung koordinieren? Dort geht die Rechnung dann sicher nicht auf; somit wird auch die Förderungskompetenz und die Koordinationskompetenz eingeschränkt, wenn Sie die nationalrätliche Kommissionsfassung annehmen. Diese bringt also eine starke Einschränkung der Bundeskompetenzen. Ich bin deshalb der Meinung, und auch meine Fraktion teilt einhellig diese Auffassung, dass man in diesem Punkte unbedingt der bundesrätlichen Fassung zustimmen sollte.

Der Kommissionspräsident hat gesagt, es sei beim Vorschlag des Bundesrates nicht überblickbar, wie die Verfassungskompetenz ausgenützt werde. Das ist aber in jedem Falle so. Wenn Sie dem Bund eine Kompetenz erteilen, wissen Sie ja nicht zum vornherein, wie sie benützt wird. Und aus diesem Grunde ist in der Vorlage das

Ventil eingebaut, dass die Ausführung auf dem Gesetzgebungswege vorgenommen werden muss, und die Gesetze und die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse unterstehen dem Referendum. Es ist also in jedem Falle möglich, die Notbremse zu ziehen, wenn man die Auffassung hätte, dass diese Kompetenzen über Gebühr strapaziert würden. Es ist auch gesagt worden, dass die Bundeskompetenz gemäss Antrag des Bundesrates keine Grenzen hätte. Kollega Fischer hat vom Produktionskataster gesprochen. Ich muss schon sagen, das war mir völlig neu, kein Mensch denkt daran, den Produktionskataster einzuführen. Das wäre zweifellos mehr als nur eine extensive Auslegung dieser Bestimmung. Auch da würde aber das Ventil des Referendums bei der Ausführungsgesetzgebung schon spielen, ganz abgesehen davon, dass der Bund nur die Grundsatzkompetenz bekommt und nicht die Einzelkompetenz. Und das ist auch mit Bezug auf den Einwand zu sagen, dass ein Bundesbaugesetz erlassen werden könnte. Ich habe nicht den Eindruck, dass die Kompetenzen des Bundes ohne Grenzen wären, sondern dass die Fantasie hier keine Grenzen kennt; denn wie wollte der Bund, der ja nur allgemeine Vorschriften erlassen kann, ein Bundesbaugesetz erlassen. Ich glaube, dass das einfach Fantasiegebilde sind, um den Teufel an die Wand zu malen und nun die Einschränkung der Bundeskompetenz durchzusetzen. Wir halten dafür, dass der bundesrätliche Vorschlag in jeder Hinsicht gut ausgewogen ist, dass die Bundeskompetenzen nicht zu eng sind, wie sie es bei der nationalrätlichen Kommissionsfassung wären, dass sie nicht zu weit sind, sondern dass sie das Richtige treffen. Ich möchte Sie daher dringend ersuchen, in diesem Punkte mit Bezug auf Artikel 22quater, Absatz 1, der bundesrätlichen Fassung den Vorzug zu geben.

M. Jaccottet: Je pourrai être extrêmement bref étant donné que les rapporteurs et tout particulièrement M. Galli ont déjà présenté la proposition que je vous fais. Comme cela est indiqué sur la feuille qui vous a été remise, cette modification ne concerne que le texte français et elle est destinée à mettre ce texte en harmonie avec le texte présenté en langue allemande. En effet, dans le texte en langue allemande, on parle de «Zonenordnung» en employant également un terme au singulier; mais il s'agit là d'un régime de zones, d'une ordonnance de zones. En tout cas la notion que vous avez dans le texte, en langue allemande, couvre une pluralité de plans de zones. Et c'est pourquoi pour mettre la disposition du texte français en harmonie avec le texte de langue allemande, je propose de remplacer – dans le texte qui se trouve sous vos yeux sur le dépliant, dans le texte de la majorité – les termes «sur un plan de zones» par «sur des plans de zones». Et cela correspond d'ailleurs également à l'alinéa 1 bis qui suit puisque cet alinéa parle des cantons qui doivent fixer les zones. Ils ne peuvent pas les fixer s'il n'y a qu'un seul plan général pour l'ensemble du pays mais bien s'il y a différents plans de zones suivant les cantons.

C'est pourquoi, en conclusion et pour répondre au vœu de M. le Président et, je pense, au vœu de tout le monde que ces interventions soient brèves, je n'insiste pas plus. Je vous demande de bien vouloir approuver la modification que j'ai proposée pour le texte français.

Präsident: Herr Revaclier hat seinen Antrag zurückgezogen. Das Wort hat Herr Schürmann zur Begründung seiner Anträge zu 1 und 1 bis, gleichzeitig.

Schürmann: Wenn man weiss, wie bedeutungsvoll die Materialien zu Verfassungsartikeln sind, werden Sie ver-

stehen, dass ich die Formulierung dieses Absatzes 1: Allgemeine Vorschriften oder Grundsätze, gerne zur Diskussion stellen möchte. Hier wird nämlich ein Unterschied gemacht – auch gegenüber dem Ständerat –, der offenbar bedeutungsvoll ist, sonst würde man nicht so unterscheiden. Ich erlaube mir, Ihnen vorzuschlagen, statt des Ausdruckes «Grundsätze aufstellen» zu sagen «allgemeine Vorschriften zu erlassen», es im übrigen aber bei der Formulierung unserer Kommission zu belassen. Dieser scheinbar kleine Unterschied ist aus folgenden Gründen gewichtig:

Wir formulieren hier einen Verfassungsartikel. Verfassungsartikel sollen Grundsätze enthalten. Die spätere Ausführungsgesetzgebung hat normativen Charakter, hat Verhaltensweisen und organisatorische Bestimmungen zum Inhalt. Deshalb sagt man mit Recht, Verfassungsartikel trügen apodiktischen Charakter. Ausführungsgesetze dagegen normativen im Sinne hypothetischer Urteile. Deshalb verstehe ich nicht recht, warum wir hier einen ganz neuen Begriff für die Ausführungsstufe einführen. Man erklärt, laut Kommission, die Ausführungsgesetze sollen Grundsätze enthalten über die Zonenordnungen. Das ist neu. Ich habe aus dem Kommissionsprotokoll, das ich kurz einsehen konnte, den Eindruck erhalten, dass man keine grosse Diskussion darüber veranstaltet hat. Es scheint, dass die Formulierung, anders als beim Ständerat, etwas zufällig beschlossen worden ist und dass die Tragweite nicht ganz bewusst geworden ist. Ich habe ferner den Eindruck, dass diese neue Fassung «Grundsätze aufstellen» eher aus der deutschen Rechtssprache stammt. Im Artikel 75 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland wird für die Raumordnung die Formulierung verwendet: Der Bund habe das Recht zu Rahmenvorschriften; die deutsche Doktrin versteht unter Rahmenvorschriften eine sogenannte Grundsatzgesetzgebung. Das ist für Deutschland verständlich, weil dort eine klare Systematik und eine genaue Aufgliederung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern vorgenommen wird. In unserer Bundesverfassung kennen wir bis anhin den Ausdruck «Grundsatzgesetzgebung» nicht. Ich möchte darauf insistieren. Wir haben Grundsätze in der Verfassung, und in Artikel 49 BV heisst es beispielsweise, dass der Grundsatz der Religionsfreiheit ausgeführt werde durch die Gesetzgebung. Um das Problem der konkurrierenden Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen zu regeln, wie es hier zur Diskussion steht, sagen wir nirgends, dass hiefür eine Grundsatzgesetzgebung nötig sei, sondern wir verwenden Formulierungen wie «Oberaufsicht» – eine typisch schweizerische Formulierung, so in den Artikeln 22bis, 24, 24bis usw. –, und wir verwenden die Formel «allgemeine Vorschriften» oder «gesetzliche Bestimmungen», so in den Artikeln 21 und 24bis. Es ist uns bis jetzt durchaus gelungen, mit diesem Vokabular Klarheit zu schaffen. Wir wissen bei allen diesen Bestimmungen, die ich zitiert habe, was gemeint ist, wie diese konkurrierende Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Gesetzgebung auszulegen sei, nämlich so, dass, wenn wir sagen «Oberaufsicht», gemeint ist, der Bund habe das Recht, allgemeine, verbindliche Richtlinien zu erlassen. Das ist meiner Meinung nach etwas anderes als die Formulierung «Grundsätze aufstellen». Ich verweise zum Beispiel auf den Artikel 24bis über die Gesetzgebung auf dem Gebiete der Nutzbarmachung der Wasserkräfte. Dort heisst es sehr schön, der Bund habe die Oberaufsicht inne, und nachher heisst es, er werde «allgemeine Vorschriften» über die Sicherstellung der Nutzbarmachung erlassen.

Das genau gleiche Problem liegt hier vor. Es geht darum, die Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Kantonen möglichst klar und einfach zu regeln, und zwar in Anlehnung an die herkömmliche Praxis und Sprache der Bundesverfassung. Wir sollten nicht ohne Not einen neuen Begriff einführen, um dieses gleiche Problem der Aufteilung von Zuständigkeiten zu umschreiben. Wenn man weiss, wie jedes Wort der Bundesverfassung nachher zu Kontroversen Anlass gibt, warum man hier nicht, wie sonst üblich, «Oberaufsicht» oder «allgemeine Bestimmungen» gesagt habe, dann weiss man, wie unvorsichtig und auch wie unklug es wäre, einen bekannten Sachverhalt anders zu umschreiben als sonst üblich.

Es kommt ein zweiter Grund dazu, dass diese Fassung «Grundsatzgesetzgebung» offensichtlich nicht klar ist. In der Botschaft des Bundesrates finden Sie Ausführungen, wonach der Bund die Kantone veranlassen könne, Nutzungszonen zu schaffen. Es heisst dann aber an einer anderen Stelle auch, es liege darin eine «allgemeine Planungszuständigkeit» des Bundes. Man sieht aus diesen verschiedenartigen Ausführungen der Botschaft – ich verweise ausdrücklich auf den Text der Botschaft –, wie schwierig nachher – die heutige Diskussion hat das bereits aufgezeigt – die Interpretation dieses neuen Begriffes sein wird. Ich möchte Sie davor warnen – die Herren Juristen hauptsächlich –, sich einseitig auf Giacometti/Fleiner zu stützen, die «Oberaufsicht» verstehen im Sinne von: allgemeine Richtlinien erlassen oder Grundsätze aufstellen. Die welsche Doktrin: Aubert, Favre, Bridel, differenzieren etwas anders. Wir sollten uns also nicht darauf versteifen, zu sagen, unsere Doktrin – die keineswegs unbedingt herrschende Meinung ist – verstehe dann unter Grundsatzgesetzgebung schon das Rechte. Der Ausdruck ist in der Verfassung neu. Das ist entscheidend: Er ist neu. Wenn wir «allgemeine Vorschriften» wählen, lehnen wir uns einfach an die bisherige Praxis an, an die bisherige Rechtssprache.

Ein dritter Grund: Ich kann nicht verhehlen, dass die Fassung unserer Kommission ausserordentlich restriktiv ist. Sie schränkt die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ganz enorm ein im Vergleich zur Fassung des Bundesrates und des Ständerates. Darüber sind wir uns ja alle im klaren. Sie schränkt sie noch zusätzlich ein, weil sie sagt, die Nutzungsordnungen müssten der Besiedelung des Landes und der zweckmässigen Nutzung des Bodens dienen. Daher wäre es ratsam, wenn wir mit dem Ausdruck – und ich gebe das gerne zu, das liegt im Begriff «allgemeine Vorschriften» drin enthalten – eine klarere und auch weitergehende Kompetenzzuschreibung zugunsten des Bundes treffen würden. Aus diesem Verfassungsartikel sollte doch ganz eindeutig resultieren, dass die Zonenordnungen sicher funktionieren; die Funktionsfähigkeit dieser Zonenordnungen muss gewährleistet sein. Die heutige Diskussion hat mich ganz und gar nicht überzeugt, dass im Begriff «Grundsätze aufstellen» diese Gewähr geboten ist. Es schien mir eher eine grundsätzlich unklare Diskussion über die Tragweite dieser Bestimmung, und ich befürchte sehr, dass die Konfusion später noch grösser wird. Nachdem wir so sehr einschränken – und ich mache da ja mit –, verträgt es eine leichte Lockerung nach der Seite, dass der Bund auch das baugesetzliche Instrumentarium – Landumlegung und dergleichen – so weit vorschreiben darf, als das nötig ist, um die Zonenordnungen wirksam zu machen. Es soll etwas entstehen, das Hand und Fuss hat, um ein Wort aufzunehmen, das heute morgen gebraucht worden ist. Gerade weil man

unter dem Eindruck steht, dass die Bestimmung in der Kommissionsfassung fast bis zur Impotenz, wenn ich mich so ausdrücken darf, domestiziert worden ist, empfehle ich Ihnen, sowohl aus sprachlichen wie auch aus sachlichen und juristischen Gründen und auch, um dem Ständerat etwas entgegenzukommen, die vorgeschlagene Fassung zu wählen.

Bächtold-Bern: Unser Präsident hat bei meinen letzten Ausführungen deren Zusammenhang mit dem Begriff des Eigentums im Rahmen des Volkswohls nicht gesehen und wollte ihn nicht sehen. Er hat auch meinen Wunsch, nur einmal das Wort zu ergreifen anstatt zweimal, beim Eintreten und in der Detailberatung zu sprechen, nicht geschätzt. Ich bedaure dies sehr. Nun möchte ich ihm aber entgegenkommen und sehr kurz sein. Ich will mich mit zwei Sätzen begnügen: Es ist ohne Zweifel fünf Minuten vor zwölf. Wir müssen nun endlich ohne Verzug Zonenordnungen einführen; denn jeder Zeitverlust macht dies schwieriger, ja zum Teil unmöglich. Deshalb beantrage ich Ihnen, der direkteren, verpflichtenderen Fassung, wie sie die Minderheit vorschlägt, zuzustimmen.

Glarner, Berichterstatter der Mehrheit: Ich hatte mich vorher zum Antrag Schürmann nicht geäussert, da ich zuerst die Begründung des Herrn Schürmann anhören wollte. Ich bin Herrn Schürmann ausserordentlich dankbar, dass er hier nun eine Begriffserklärung bezüglich der Ausdrücke «Grundsätze» und «allgemeine Vorschriften» vorgenommen hat, die meines Erachtens ausserordentlich nützlich ist. Es ist richtig, dass der Beschluss der Kommission, «Grundsätze» zu sagen, mehr oder weniger zufälliger Natur ist, das heisst, man ist in dieser Beziehung auf die Fassung des Bundesrates zurückgegangen. Persönlich habe ich schon in der Kommission die Formulierung «allgemeine Vorschriften» vorgezogen. Ich könnte ihr auch heute zustimmen. Die Kommission hat sich allerdings mit sehr grosser Mehrheit auf den Begriff «Grundsätze» festgelegt, so dass ich Ihnen als Kommissionspräsident beantragen muss, dieser Formulierung zuzustimmen, wobei es natürlich jedem Kommissionsmitglied freisteht, sich von den Ausführungen des Herrn Schürmann belehren zu lassen.

Nun noch eine Bemerkung zum Votum des Herrn Kollegen Muheim. Er hat ausgeführt, dass bei der Fassung der nationalrätlichen Kommissionsmehrheit auch die Förderungskompetenz des Bundes eingeschränkt sei und sich nicht mehr auf die Erschliessung und Besiedelung des Landes und die zweckmässige Nutzung des Bodens beziehe, sondern lediglich noch auf die Zonenordnung. Diese Auffassung ist insofern unrichtig, als sie nicht der Kommissionsmeinung entspricht. Ich gebe ohne weiteres zu, dass man auf Grund des vorliegenden Verfassungstextes die Auffassung des Herrn Muheim vertreten kann. Ich kann aber die Auffassung der Kommission deshalb mit Bestimmtheit vertreten, weil im Antrag des Herrn Bärlocher die Formulierung enthalten war: «Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone auf diesem Gebiete.» Herr Bärlocher hatte in seinem Antrag den Singular gewählt, während die Kommission aus diesem Singular absichtlich einen Plural gemacht und wieder geschrieben hat «auf diesen Gebieten», in der Meinung, dass sich die Förderungskompetenzen eben auch auf die Erschliessung und die Besiedelung des Landes sowie die zweckmässige Nutzung des Bodens beziehen sollen. Wenn man der Ansicht ist – und das kann man sein –, dass die vorliegende Formulierung zu wenig präzise sei, so hätte

man die Möglichkeit, dem Antrag Schürmann zu Absatz 2 zuzustimmen, womit dieses Missverständnis aus der Welt geschafft wäre.

Bundesrat von Moos: Der Antrag des Bundesrates – der Bundesrat steht, wie Sie vorhin gehört haben, ganz links auf dieser Fahne –, dem der Ständerat, der fast ebenso links steht, im wesentlichen beigespflichtet hat, ermöglicht dreierlei. Durch die Aufstellung von Grundsätzen über die Erschliessung und Besiedelung des Landes und die Nutzung des Bodens schafft der Bund eine Grundlage für seine eigene Tätigkeit, für sein Tätigwerden in Gebieten, auf denen ihm eine verfassungsmässige Kompetenz bereits zusteht (z. B. Nutzbarmachung der Wasserkräfte, Schifffahrt, Eisenbahnen, Nationalstrassen, Rohrleitungen). Zweitens wird der Bund Grundsätze der Landesplanung oder allgemeine Vorschriften gemäss diesem Absatz 1 aufstellen, deren Anwendung und Befolgung dann den Kantonen obliegen wird gemäss Absatz 1 bis der Fassung des Ständerates. Als Drittes ist nun in diesem Rahmen die Schaffung von Zonenordnungen als besonders bedeutendes Instrument des Bundes zur Landesplanung genannt. Der Antrag der Kommissionsmehrheit hat zweifellos den Vorzug eines klaren Aufbaus – das wollen wir gerne zugeben – und auch einer verfassungskonformen Sprache. Er will aber die Zuständigkeit des Bundes auf die dritte dieser drei Befugnisse beschränken. Er ist damit, von der Zielsetzung aus betrachtet, nach der Auffassung des Bundesrates doch wohl zu eng, so dass der Bundesrat in diesem Falle dem Antrag von Herrn Nationalrat Muheim zustimmt, das heisst der Bundesrat würde es an sich vorziehen, wenn nicht nur seine Fassung akzeptiert würde, sondern zugleich auch die systematische Aufteilung, wie sie der Ständerat vorgenommen hat, und die uns eine glückliche Lösung zu sein scheint. Ich möchte mich darüber nicht lange auslassen. Sie kennen die Argumente *pro* und *contra*. Sie sind Ihnen hier vorgetragen worden. Aber ich wollte nicht verfehlen, die Auffassung des Bundesrates zur Kenntnis zu bringen und Ihnen zu sagen, dass er in diesem Falle, gemäss seiner ursprünglichen Fassung, den Antrag Muheim anzunehmen empfiehlt.

Die Kommissionsminderheit steht hier rechts aussen. Sie nimmt Anstoss an der Fassung «Der Bund ist befugt». Sie will das durch die Formulierung «Der Bund erlässt...» ersetzen. Die Kommissionsminderheit misstraut nicht so sehr dem Bundesrat – dieser wird vorgehen, sobald es ihm die Verhältnisse und die Grundlagen, die ihm bewilligt werden, erlauben – als vielmehr dem Gesetzgeber. Ich glaube, ich kann Sie beruhigen. In unserer Bundesverfassung findet sich mehr als fünfzehn Mal der Ausdruck «Der Bund ist befugt». In all diesen Fällen hat der Bund von seinen Befugnissen auch wirklich Gebrauch gemacht. Das sollte bekannt sein. Wo dem Bund eine ausschliessliche Gesetzgebungshoheit eingeräumt wird (Schifffahrt, Eisenbahnwesen, Rohrleitungsanlagen usw.), ist es richtig, dass für die Kompetenz, die dem Bund erteilt wird, eine strikte, verpflichtende Formulierung gewählt wird. Handelt es sich aber um andere Fälle, insbesondere darum, dass die Zuständigkeit zwischen dem Bund und den Kantonen geteilt wird, also ein Zusammenwirken zu bewerkstelligen ist und nach den Grundsätzen der Subsidiarität vorgegangen werden soll, dann ist zweifellos der Ausdruck «Der Bund ist befugt» das Richtige. Ich verweise Sie auf einige Artikel der Bundesverfassung. Im Artikel 34quater, betreffend Gewässerschutz, in Artikel 25, betreffend Fischerei und Jagd, in Artikel 27, betreffend die Hochschulen, wird gesagt «Der Bund ist befugt». Das gleiche ist insgesamt für 15 bis

20 Artikel der Bundesverfassung festzustellen. Daraus haben sich nie die geringsten Schwierigkeiten ergeben. Wir werden uns bewusst bleiben, dass wir nach dem Grundsatz der Subsidiarität vom Bund aus dann tätig werden müssen, wenn und soweit die Rechtsordnung der Kantone räumlich und thematisch nicht ausreichend wäre, und auch dann geschieht das in Zusammenarbeit mit den Kantonen. Es könnte sich unter Umständen ergeben, dass der Bund – ausser dem Bereich der Zonenordnung, wo er sehr bald vorgehen dürfte – seine Befugnisse nicht sofort voll, jedenfalls nicht unter Ausserachtlassung des kantonalen Hoheitsbereiches ausschöpft.

Diese Betrachtung lässt den in unserer Verfassung aus guten Gründen bisher üblich gewesenen Ausdruck «Der Bund ist befugt» hier so gut wie an andern Stellen als das Zutreffende erscheinen, und der Ausdruck sollte hier nicht gegen einen andern ausgetauscht werden.

Was den Antrag Jaccottet betrifft, so steht der Zustimmung nichts entgegen.

In bezug auf den Antrag Schürmann zu Absatz 1 und 1 bis erkläre ich ebenfalls, dass mich die Gründlichkeit seiner Ausführungen weitgehend überzeugt hat. Wir sind bei der Vorbereitung des Entwurfes davon ausgegangen, dass die Arbeitsgruppe gemäss Fleiner/Giaccometti den Ausdruck «Grundsatzgesetzgebung» gewählt hatte. Wir wollten übersetzen und sagten «Er stellt Grundsätze auf.» Es reimt sich nun in der Tat nicht ganz mit der Sprache einer Verfassung, die ihrerseits Grundsätze aufstellt, darin noch zu sagen, das Gesetz solle ebenfalls Grundsätze aufstellen. In diesem Punkt könnte ich dem Antrag Schürmann zu Absatz 1 und Absatz 1 bis zustimmen.

Präsident: Im Absatz 1 haben wir vier Anträge, den der Kommissionsmehrheit, den der Kommissionsminderheit, den Antrag Muheim (Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates) und den Antrag Jaccottet, der eine redaktionelle Änderung des französischen Textes im Antrag der Kommissionsmehrheit bedeutet. Herr Revaclier hat seinen Antrag zurückgezogen.

Zuerst bereinigen wir den Antrag der Kommissionsmehrheit in Absatz 1 und 1 bis. Hier liegt ein redaktioneller Antrag Jaccottet sowie der Antrag Schürmann vor. Der Entscheid über den Antrag Schürmann zu Absatz 1 gilt dann gleichzeitig auch für den Absatz 1 bis.

Wir werden zuerst den Antrag der Kommissionsmehrheit bereinigen. Dann stellen wir in einer Eventualabstimmung den Antrag der Kommissionsminderheit dem Antrag Muheim (Zustimmung zum Bundesrat) gegenüber.

In definitiver Abstimmung stelle ich das Resultat über diese erste Abstimmung dem Antrag der Kommissionsmehrheit gegenüber.

Schuler: Ich halte das Abstimmungsverfahren nicht für zweckmässig, denn wenn der Rat der Formulierung Schürmann den Vorzug gibt, ist die Minderheit durchaus bereit, die Formulierung Schürmann zu übernehmen. Daher darf man den Minderheitsantrag nicht der bereinigten Fassung der Kommissionsmehrheit gegenüberstellen. Die Annahme des Antrages Schürmann wäre definitiv, gleichgültig, ob schliesslich der Antrag der Mehrheit oder der der Minderheit angenommen wird.

Präsident: Ich danke Herrn Schuler. Das ist eine redaktionelle Frage. Sowohl Herr Schürmann wie Herr Jaccottet haben erklärt, dass ihre Version sowohl im Falle der Annahme des Antrages der Kommissionsmehrheit wie im Falle der Annahme des Antrages der Kommissions-

minderheit wie auch im Falle der Annahme des Antrages des Bundesrates als gestellt gelte. Es ist Sache der Redaktionskommission, diesen Antrag in den Text einzubauen, den Sie annehmen werden.

Weber Max: Ich glaube, es sollte auch eventuell über den Beschluss des Ständerates abgestimmt werden. Bundesrat von Moos hat gesagt, er würde dem Beschluss des Ständerates zustimmen. Es sollte eventuell abgestimmt werden, wenn der Antrag der Kommissionsmehrheit und der Antrag des Bundesrates abgelehnt wird. Ich stelle diesen Antrag.

Präsident: Ich muss Herrn Weber leider entgegen, dass kein Antrag für den Text des Ständerates gestellt worden ist. Ich kann nur über Anträge abstimmen, die hier wirklich gestellt worden sind.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Jaccottet	116 Stimmen (Einstimmigkeit)
Für den Antrag Schürmann	105 Stimmen
Dagegen	8 Stimmen

Präsident: Zur Klarheit möchte ich wiederholen, dass diese beiden angenommenen Anträge für alle Versionen gelten: für Mehrheits-, Minderheits- oder eventuell auch Bundesratsantrag.

Ich stelle nun in eventueller Abstimmung gegenüber die Fassung der Mehrheit gegenüber dem Antrag Muheim (Fassung des Bundesrates).

Abstimmung – Vote

Eventuell – Eventuellement:	
Für den Antrag der Mehrheit	85 Stimmen
Für den Antrag Muheim	51 Stimmen

Präsident: In definitiver Abstimmung stelle ich nun den Antrag der Mehrheit der Kommission dem Antrag der Minderheit der Kommission gegenüber.

Weber Max: Ich habe den Antrag gestellt, dem Ständerat zuzustimmen.

Präsident: Sie haben keinen Antrag gestellt.

Wir stellen nun in einer zweiten Eventualabstimmung den Antrag der Mehrheit dem Antrag der Minderheit der Kommission gegenüber.

Dann will ich gemäss dem Wunsche des Herrn Weber das Resultat dem ständerätlichen Beschluss gegenüberstellen.

Zustimmung – Adhésion

Abstimmung – Vote

Eventuell – Eventuellement:	
Für den Antrag der Mehrheit	83 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	55 Stimmen
Definitiv – Définitivement:	
Für den Antrag der Mehrheit	86 Stimmen
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates	54 Stimmen

Präsident: Über Absatz 1 bis wurde bei der Abstimmung über Absatz 1 entschieden.

Art. 22quater, Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Antrag Schürmann

... Kantone auf dem Gebiete der Landes- und Regionalplanung und arbeitet mit ihnen zusammen.

Art. 22quater, al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Proposition Schürmann

...cantons dans le domaine de l'aménagement national et régional du territoire.

Schürmann: In der Fassung unserer Kommission ist beim Absatz 2 eine Unebenheit entstanden. Absatz 2 lautet nunmehr folgendermassen: «Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone auf diesen Gebieten.» Die Mehrzahl «diesen Gebieten» hatte in der Fassung des Bundesrates und in der Fassung des Ständerates einen guten Sinn, weil dort die Kompetenzen vielfältig sind. Es sind mehrere Kategorien aufgezählt: die Besiedelung des Landes, die Nutzung des Bodens, die Zonenordnung. In der Fassung, die jetzt definitiv beschlossen wurde, ist nur noch ein Gegenstand vorhanden: die Zonenordnung. Da sollte auf alle Fälle die Einzahl stehen.

Nun kann es aber niemals die Meinung gehabt haben, dass die Förderungskompetenz des Bundes sich lediglich auf die Zonenordnungen beziehe, sondern er soll doch auf dem Gebiete der Landes- und Regionalplanung mithelfen können. Es handelt sich um eine Subventionsbestimmung üblicher Art. Ich verstehe die mädchenhafte Scheu, die man vor dem Ausdruck Landes- und Regionalplanung hegt, nicht recht, als ob es sich um etwas Böses oder Unanständiges handle! Er bedeutet im Gegenteil etwas sehr Honoriges, und Sie haben ja alle dem Prinzip zugestimmt, dass man Landes- und Regionalplanung betreiben soll. Der Bund tut das ja jetzt schon. Im Bundesgesetz über die Förderung des Wohnungsbaues ist eine Bestimmung enthalten mit den Ausdrücken «Landes- und Regionalplanung». Der Bund hat diesen Terminus also bereits in seiner Gesetzgebung verwendet. Man findet Umschreibungen dafür im Expertenbericht der Planungskommission. Ich sehe nicht recht ein, warum man nun so subtil tun will. Nach der Beschränkung der materiellen Gesetzgebungskompetenz durch unsere Kommission auf das einzige Gebiet der Zonenordnung sollte man zum Ausgleich die Förderungskompetenz etwas ausdehnen und wenigstens nach dieser Richtung auch gegenüber dem Ständerat eine Geste tun. Ich würde es auch im Hinblick auf die bevorstehende Abstimmung sehr begrüssen, wenn das Wort «Landes- und Regionalplanung» in der Vorlage enthalten wäre. Ich empfehle Ihnen Zustimmung.

Glärner, Berichterstatter: Ich habe anlässlich meiner Entgegnung auf das Votum des Herrn Kollegen Muheim ausgeführt, dass dies die Meinung der Kommission war. Das steht ganz eindeutig fest. Die Kommission war der Auffassung, dass die Förderungskompetenz des Bundes sich nicht nur auf die Zonenordnung, sondern auch auf die Erschliessung und Besiedlung des Landes und die zweckmässige Nutzung beziehen sollte. Die Kommission war der nun offenbar irr tümlichen Auffassung, das werde mit diesem Ausdruck «auf diesen Gebieten» gedeckt. Herr

Schürmann sagt uns nun, das sei nicht der Fall, denn es liege eine Beschränkung auf die Zonenordnung vor, weil das der einzige Gegenstand der Gesetzgebungskompetenz des Bundes sei. Ich lasse mich hier gerne belehren und kann mich in der Tendenz absolut dem Antrag des Herrn Schürmann anschliessen.

Es ist richtig: man hat sich bisher davor gescheut, die Ausdrücke der Landes- und Regionalplanung in den Verfassungstext aufzunehmen. Auch der Bundesrat wollte das nicht. Ich glaube aber, dass wir es in diesem Absatz 2 tun können. Eine etwas andere Bedeutung hätte es, wenn wir in Absatz 1 von Landesplanung sprechen würden, denn so sehr bestimmt ist der Begriff ja nun nicht definiert.

Ich kann hier nicht im Namen der Kommission sprechen, möchte Ihnen aber persönlich die Annahme dieses Antrages empfehlen, um mit Bezug auf die Förderungskompetenz des Bundes Klarheit zu schaffen.

M. Galli, rapporteur: Je vous ai dit, en parlant de l'alinéa 2, que, dans le texte français, il y avait probablement moins de difficultés dans la rédaction des nuances, selon la proposition de M. Schürmann. En remplaçant l'expression «dans ces domaines» par une nouvelle définition, on se trouverait peut-être en contradiction avec le texte qu'on a voulu arrêter à l'alinéa 2. Le président de la commission ayant accepté la proposition de M. Schürmann, je ne vois pas la nécessité, pour ma part, d'adopter une opinion différente. Je souligne cependant qu'en français, le terme «aménagement du sol» a été toujours compris comme englobant plusieurs des définitions qui, en langue allemande, ont suscité des divergences et des propositions différentes.

Bundesrat von Moos: Der Antrag des Herrn Schürmann zu Absatz 3 hat das aner kennenswerte Verdienst, die nicht völlig gelungene Übereinstimmung, die jetzt zutage tritt zwischen den Absätzen 1 und 1 bis und dem letzten Absatz zur Diskussion zu stellen. Seine Annahme würde eine zusätzliche Differenz zum Ständerat schaffen, welche es ermöglichen würde, diesen Fragen noch etwas näher nachzugehen. Im Grundsatz – das kann ich Ihnen heute schon sagen – halten wir es nicht für richtig, dass wir, wenn in Absatz 1 der Begriff der Landesplanung zu umschreiben versucht wurde, hier im letzten Absatz nun plötzlich die Landes- und Regionalplanung anführen, ohne zu sagen, was das eigentlich sei, oder dass es dasselbe bedeute wie das in Absatz 1 Gesagte. Es ist nämlich wahrscheinlich gar nicht das gleiche. Herr Nationalrat Schürmann hat zu Recht darauf hingewiesen, dass man den Absatz 1 nun auf die Zonenordnung beschränkt habe, während der Begriff der Landes- und Regionalplanung weit über das Thema der Zonenordnung hinausreiche. Herr Nationalrat Glarner seinerseits hat – meines Erachtens ebenfalls zu Recht – darauf hingewiesen, dass auch der Begriff der Landesplanung noch durchaus nicht völlig abgeklärt sei. Ich zitiere Ihnen einmal die Umschreibung, welche die Expertenkommission des Departementes des Innern der Frage der Landesplanung gegeben hat:

«Landesplanung ist diejenige Planung der Nutzung eines Gebietes, die sowohl dem Individium als auch den menschlichen Gemeinschaften die beste Entwicklungsmöglichkeit sichern und gefährdete Lebens-elemente (z. B. Wasser, Luft) schützen will. Aufgabe der Landesplanung ist die Schaffung von Richtlinien für die Ausscheidung, Standortbestimmung, Dimensionierung und Strukturierung von Nutzungszonen, nämlich Wohnzonen, Landwirtschaftszonen, Gewerbe- und Industriezonen, Zonen öffent-

lichen Interesses (z. B. Schul-, Verwaltungs-, Erholungs-, Schutzzonen) auf kommunaler, regionaler und auf Bundesebene.» Ferner: «Die Regionalplanung bezieht sich auf die Planung einer Gruppe von Gemeinden, eines Kantons oder mehrerer Kantone.» Regionalplanung kann also die Planung innerhalb eines grösseren Kantons sein oder diejenige einer Region von mehreren Kantonen. Die Begriffe sind also weder räumlich noch thematisch genau abgegrenzt, so dass ich hier eine gewisse Hemmung empfinde, zuzustimmen, dass in der Bundesverfassung bereits ein derart unbestimmbarer Begriff aufgenommen werde. Herr Nationalrat Schürmann hat vorhin mit Recht sehr subtile und überzeugende Unterscheidungen gemacht, was man in der Verfassungssprache sagen dürfe und was man in der Gesetzessprache sagen solle. Wenn im Gesetz über die Wohnbauförderung das Wort «Landes- und Regionalplanung» verwendet wurde, ist das noch durchaus keine Ermutigung, mit diesem Begriff nun auch in die Verfassung einzudringen. Ich hätte also in dieser Hinsicht erhebliche Bedenken. Wenn ich dem Antrag dennoch nicht opponiere, so deshalb, damit bei Absatz 2 eine Differenz zum Ständerat entsteht und das Problem in den Beratungen des Ständerates und anschliessend im Nationalrat – dann hoffentlich endgültig – bereinigt werden kann.

M. Galli, rapporteur: Vous vous rappelez que, dans le projet de M. Schürmann, on a oublié a dernier alinéa, dans le texte français, le passage «et collabore avec eux» correspondant au membre de phrase «und arbeitet mit ihnen zusammen» qui figure dans le texte allemand.

Präsident: Die Kommissionsreferenten und der Bundesrat sind bereit, den Antrag Schürmann anzunehmen. Aus der Mitte des Rates ist er nicht bestritten; er ist angenommen.

Abschnitt II – Chapitre II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlus-sentwurfes	94 Stimmen
Dagegen	6 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Bodenrecht. Verfassungsartikel

Droit foncier. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9716
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.03.1968
Date	
Data	
Seite	27-47
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 820

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.

Ce passage, Messieurs, a été écrit en 1813. Les sophismes sont peut-être éternels, mais ils n'ont jamais été — je crois — réfutés de façon plus convaincante.

Bundespräsident **Spühler**: Lassen Sie mich vor allem meiner Genugtuung darüber Ausdruck geben, dass die heutige aussenpolitische Aussprache zu einer Kundgebung der Einmütigkeit des Nationalrates geworden ist, einer Einmütigkeit in der Verurteilung des Ueberfallens der Tschechoslowakei durch die Sowjetunion und ihre Alliierten.

Die politische Bedeutung dieser Einmütigkeit liegt nicht nur in der Verurteilung des militärischen Uebergriffes einer Grossmacht auf die Selbständigkeit eines kleineren Staates, sondern auch in der Willenskundgebung zur unverminderten eigenen Abwehrbereitschaft gegenüber jedem äusseren Versuch einer Verletzung einer Unabhängigkeit unseres eigenen Landes, einer Kundgebung zur Stärkung und Festigung des geistigen, wirtschaftlichen und militärischen Selbstbehauptungswillens. Die gründliche Aussprache hat, so will mir scheinen, auch eine Antwort auf die Frage erteilt, ob die Vorgänge in der Tschechoslowakei eine grundsätzliche Aenderung unserer bisherigen Aussenpolitik nahelegen. Mit Ihrem Rat antwortet der Bundesrat darauf mit einem Nein, wenn eine grundsätzliche Aenderung darunter verstanden wird. Ich gehe aber einig mit all jenen, die einer ständigen aktiven aussenpolitischen Präsenz der Schweiz, im Sinne einer Aktivierung der Aussenpolitik, das Wort geredet haben. Die jüngsten Ereignisse geben sicher allen Anlass, den eingetretenen Veränderungen dabei Rechnung zu tragen. Der Bundesrat wird auch mit Sorgfalt die gefallenen Anregungen prüfen. Ich verzichte deshalb absichtlich, jetzt darauf einzutreten.

Wir wollen uns nicht einfach von einer momentanen Welle der Empörung über die Vergewaltigung des Schwachen durch den Starken tragen lassen; wir wollen vielmehr dem Grundgedanken unserer Eidgenossenschaft, jenem des Rechts, das der Gewaltanwendung vorangeht, unentwegt in unseren zwischenstaatlichen Beziehungen und in unserem Wirken in den internationalen Organisationen dienen.

Zwar kann die Ausübung der Freiheit behindert werden. Doch die Freiheit selbst, die jeden Menschen, solange er lebt, auszeichnet, ist unzerstörbar. Die Alternative, der auch die Supermächte nicht ausweichen können, heisst: Freiheit oder vollkommener Untergang. Aus der Tatsache, dass keine andere Alternative existiert, und in der berechtigten Annahme, dass der Selbsterhaltungstrieb und die Vernunft schliesslich stärker sein werden als der Drang der Selbstzerstörung, schöpfen wir die Hoffnung, dass die Freiheit, die am 21. August in der Tschechoslowakei vorderhand gescheitert ist, weltweit letztlich doch zum Durchbruch gelangen wird. (Beifall)

Präsident: Herr Lang beantragt, die Interpellation Aebischer, die Beantwortung durch den Bundespräsidenten sowie Diskussion in das Stenographische Bulletin aufzunehmen.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag Lang

Grosse Mehrheit

Vormittagssitzung vom 25. September 1968
Séance du 25 septembre 1968, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Conzett*

9716. Bodenrecht. Verfassungsartikel Droit foncier. Article constitutionnel

Siehe Seite 2 hiavor — Voir page 2 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 12. Juni 1968
Décision du Conseil des Etats du 12 juin 1968

Differenzen — Divergences

Art. 22quater

Antrag der Kommission

Abs. 1bis

Die Anwendung dieser Vorschriften und die Festlegung der Zonen obliegen unter Aufsicht des Bundes den Kantonen.

Abs. 3

Der Bund berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landesplanung.

Abs. 1 und 2

Mehrheit

Abs. 1

Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften über eine Zonenordnung zu erlassen, welche der im Landesinteresse gebotenen Verwendung des Bodens dient.

Abs. 2

Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen. Er erlässt Richtlinien für die Erschliessung und Besiedelung des Landes und unterstützt die Kantone bei deren Verwirklichung

Minderheit

(Hürlimann, Grütter, Leuenberger, Muheim Sandoz, Schmid Werner, Schuler, Tschäppät Wüthrich)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Anträge Jaccottet

Abs. 1

Festhalten am Beschluss des Nationalrates vom 6. März 1968.

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 22quater

Proposition de la commission

Al. 3

La Confédération tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national du territoire.

*Al. 1 et 2**Majorité**Al. 1*

La Confédération peut établir par la voie législative des dispositions générales pour des plans de zones destinés à l'utilisation du sol dans l'intérêt du pays.

Al. 2

Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux. Elle édicte des lignes directrices sur l'aménagement du territoire et soutient les cantons dans leur réalisation.

Minorité

(Hürlimann, Grütter, Leuenberger, Muheim, Sandoz, Schmid Werner, Schuler, Tschäppät, Wüthrich)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

(La modification à l'alinéa 1bis ne concerne que le texte allemand.)

Propositions Jaccottet*Al. 1*

Maintenir la décision du Conseil national du 6 mars 1968.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Glärner, Berichterstatter der Mehrheit: Nach der Beschlussfassung des Ständerates in der Sitzung vom 12. Juni 1968 sah sich die nationalrätliche Kommission im Differenzbereinigungsverfahren vor folgender Ausgangslage:

Bei Artikel 22ter stimmte der Ständerat der Abänderung des Nationalrates zu, so dass dieser Artikel nicht mehr zur Diskussion steht. — Dagegen bestehen beim Artikel 22quater zwei Differenzen. Die erste und wesentliche Differenz bezieht sich auf den Absatz 1. Gemäss dem Beschluss des Nationalrates vom 6. März 1968 wurde die Gesetzgebungskompetenz des Bundes darauf beschränkt, allgemeine Vorschriften für eine der Erschliessung und Besiedelung des Landes und der zweckmässigen Nutzung des Bodens dienende Zonenordnung aufzustellen. Der Ständerat erweiterte die Befugnis des Bundes, indem er ihm zusätzlich eine direkte Gesetzgebungskompetenz für die Besiedelung des Landes einräumte. Absatz 1 lautet in der Fassung des Ständerates wie folgt: «Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften über die Besiedelung des Landes und eine der zweckmässigen Nutzung des Bodens dienende Zonenordnung aufzustellen.» Die Differenz zwischen den Beschlüssen der beiden Räte ist somit nicht nur redaktioneller, sondern grundsätzlicher Art, und sie bezieht sich auf den Umfang der dem Bund einzuräumenden Gesetzgebungskompetenz.

Eine zweite Differenz zum Beschluss des Nationalrates hat der Ständerat in Absatz 2 geschaffen. Absatz 2 regelt die Förderungs- und Koordinationskompetenz des Bundes. Die Worte «auf dem Gebiete der Landes- und Regionalplanung» wurden durch den Ständerat gestrichen, mit der Begründung, dass auch ohne diesen ausdrücklichen Hinweis ersichtlich sei, welche Bestrebungen der Kantone der Bund zu fördern und zu koordinieren habe.

Im Ständerat waren verschiedene Votanten, welche die von der ständerätlichen Kommission vorgelegte und

nachher zum Beschluss erhobene Fassung unterstützten, der Meinung, dass der Dialog mit dem Nationalrat fortgeführt werden müsse, um die Möglichkeit einer weiteren Annäherung der Standpunkte offenzuhalten. So hat zum Beispiel Herr Ständerat Rohner ausgeführt, dass die Regelung dieser Fragen Geduld und eine behutsame Hand verlange. Es könnten alle nur gewinnen, wenn auf dem Wege einer Weiterführung des Dialoges, einer Weiterführung des Differenzbereinigungsverfahrens mit dem Nationalrat, die Anstrengungen fortgesetzt werden, um zu einer ausgereiften Verständigungslösung zu gelangen, die den legitimen Anliegen sowohl der Mehrheit als auch der Minderheit gerecht zu werden vermöge und für die Zukunft sinnvolle Lösungen verspreche. Ähnlich haben sich im Ständerat die Herren Munz und Hofmann geäußert, und auch Herr Bundesrat von Moos sagte im Ständerat, es sei der Fassung der Kommissionmehrheit zuzustimmen, um damit Gelegenheit zu geben, nochmals zu prüfen, ob unter Umständen noch eine weitere Entlastung vorgenommen werden solle, für die dann die eidgenössischen Räte die Verantwortung tragen müssten.

Ich zitiere diese Äusserungen, um zu zeigen, dass im Ständerat keineswegs die Meinung vorherrschte, die beschlossene Fassung stelle die einzig mögliche Lösung dar.

Diese im Ständerat zum Ausdruck gebrachte Auffassung veranlasste Ihre Kommission, sich nicht auf eine Diskussion über die Alternative: Festhalten am Beschluss des Nationalrates einerseits — Zustimmung zum Ständerat andererseits, zu beschränken, sondern den Versuch zu unternehmen, eine Annäherung an den Beschluss des Ständerates zu finden.

Da eine Mehrheit der Kommission nach wie vor nicht bereit war, dem Bund eine direkte Gesetzgebungskompetenz über die Besiedelung des Landes einzuräumen und damit zwischen den Fassungen des Nationalrates und des Ständerates keine weitere Kompromissformel Platz hatte, konnte die Lösung nur in einer neuen Textvariante gesucht werden. Das sind die Gründe, weshalb Ihnen die Kommission heute eine in den Absätzen 1 und 2 von den bisherigen Beschlüssen des Nationalrates abweichende Formulierung unterbreitet. Die Bestrebungen der Kommission wurden dadurch erleichtert, dass die Verwaltung neue Textvarianten im Sinne von Anregungen vorlegte, die dann teilweise durch Kommissionsmitglieder als Anträge übernommen wurden.

Ich möchte nun den neuen Antrag der Kommission zu Artikel 22quater, wie Sie ihn auf der Fahne vorfinden, kurz kommentieren.

Absatz 1 entspricht einer durch die Justizabteilung als Anregung zur Diskussion gestellten Fassung. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes wird, gleichlautend wie im Beschluss des Nationalrates und im Gegensatz zum Ständerat, auf allgemeine Vorschriften über eine Zonenordnung beschränkt. Neu umschrieben ist die Zweckbestimmung der Zonenordnung. Sie hat, nach der neuen Formulierung, der im Landesinteresse gebotenen Verwendung des Bodens zu dienen. Die Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, dass damit ein genereller und verbindlicher Grundsatz aufgestellt worden ist, der mit Bezug auf Ziel und Zweck einer Zonenordnung zur Klärung der dem Bund mit dieser Bestimmung erteilten Kompetenz beiträgt. Durch den Ausdruck «Verwendung des Bodens» wird das Wort «Nutzung», das bereits Anlass zu missverständlichen Auslegungen gegeben hat, vermieden.

Man könnte vielleicht den Hinweis auf das Landesinteresse als überflüssig, weil als selbstverständlich, bezeichnen. Demgegenüber ist zu sagen, dass gleiche oder ähnliche Formulierungen heute schon in verschiedenen Artikeln der Bundesverfassung anzutreffen sind.

Herr Professor Dr. Hugo Sieber, ein Kenner der mit dem Bodenrecht und der Landesplanung zusammenhängenden Fragen, hat sich kürzlich in einem Vortrag mit den verschiedenen Textvarianten zu Absatz 1 kritisch auseinandergesetzt, und er hat den Ihnen heute unterbreiteten Text als die bisher klarste und beste Fassung des Absatz 1 bezeichnet.

Absatz 1bis regelt das Verhältnis zwischen dem Bund und den Kantonen und bringt vor allem das Prinzip der Subsidiarität zum Ausdruck. Die Kommission hat hier lediglich eine redaktionelle Änderung vorgenommen. Sie beantragt Ihnen — und dies einstimmig —, das Wort «verbleiben» zu ersetzen durch den Ausdruck «obliegen», so dass Absatz 1bis nun lauten würde: «Die Anwendung dieser Vorschriften und die Festlegung der Zonen obliegen unter Aufsicht des Bundes den Kantonen.» Materiell ist Absatz 1bis aus den bisherigen Fassungen unverändert übernommen worden, so dass er zu keinen weiteren Diskussionen Anlass geben sollte.

Absatz 2. Der erste Satz entspricht wörtlich dem Absatz 2 gemäss Beschluss des Ständerates. Er behandelt die Förderungs- und die Koordinationskompetenz des Bundes, die beide unbestritten sind. Neu ist der zweite Satz. Er muss im Zusammenhang mit Absatz 1 beurteilt werden. Der Bund wird verpflichtet, Richtlinien für die Erschliessung und Besiedelung des Landes zu erlassen und die Kantone bei deren Verwirklichung zu unterstützen. Es handelt sich hier nicht um die Erteilung einer Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiete der Erschliessung und Besiedelung, was aus der Stellung dieser Bestimmung innerhalb des Artikels 24quater und der Verwendung des Begriffs «Richtlinien» hervorgeht. Der Bund erhält mit dieser Bestimmung den verbindlichen Auftrag, seine Ideen über eine gesamtschweizerische Planung im Sinne von sogenannten Leitsätzen durch den Erlass von Richtlinien zum Ausdruck zu bringen. Es kommt derartigen Richtlinien — wie gesagt — keine Gesetzeskraft zu. Sie sind ihrer Natur nach für die Kantone nicht verbindlich und haben den Charakter von Empfehlungen. Der Bund hat jedoch die Möglichkeit, diesen Richtlinien Nachachtung zu verschaffen, indem er die finanzielle Unterstützung der Kantone von deren Befolgung abhängig macht. Die Mehrheit der Kommission ist überzeugt, dass der Bund auf diesem Wege dasjenige Mass an Einflussnahme auf die Erschliessung und die Besiedelung des Landes ausüben kann, das einerseits den heute betehenden Absichten und Erfordernissen entspricht und das andererseits auch realistisch betrachtet in der Praxis kaum überschritten werden kann. Bei der Durchsetzung seiner Absichten ist nämlich der Bund so oder so auf die freiwillige Mitwirkung der Kantone und der Gemeinden angewiesen. Die Verwirklichung von Vorhaben auf dem Gebiete der Planung ist gegen den Willen der betroffenen Kantone kaum möglich, da nicht daran zu denken ist, dass der Bund etwa auf dem Wege der Ersatzvornahme zum Ziel gelangen könnte.

Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob der Bund zum Erlass unverbindlicher Richtlinien ohne Gesetzeskraft überhaupt eine verfassungsmässige Grundlage benötigt. Es ist jedoch zu beachten, dass dem Bund der Erlass der Richtlinien nicht freigestellt, sondern dass ihm ein verbindlicher Auftrag erteilt wird. Auch wenn

man diese Frage offen lassen will, so muss sich der Bund auf jeden Fall für die finanzielle Unterstützung der Kantone bei der Verwirklichung der Richtlinien auf die Verfassung abstützen können.

In diesem zweiten Satz von Absatz 2 kommt das Bestreben der Kommission zum Ausdruck, sich dem Beschluss des Ständerates anzunähern, ohne jedoch dem Bund die Gesetzgebungskompetenz über die Erschliessung und Besiedelung des Landes zu geben, was die Kommission nach wie vor mehrheitlich als unnötig und als zu weitgehend ablehnt.

Absatz 3 im Vorschlag der Kommission ist neu. Er wurde gestützt auf eine Textanregung der Verwaltung aufgenommen, und auch Herr Bundesrat von Moos hat eine Verfassungsbestimmung als wünschenswert bezeichnet, die den Bund verpflichtet, sich in den ihm zustehenden Bereichen, wie zum Beispiel Strassenbau, Flussbau, Bahnbau usw. an die Erfordernisse der Landesplanung zu halten. Es soll mit dieser Bestimmung die verfassungsrechtliche Grundlage für entsprechende Auflagen in Bundesgesetzen geschaffen werden. Man kann sich fragen, ob Absatz 3 nicht überflüssig ist, da er eine selbstverständliche Verpflichtung des Bundes enthält. Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, dass analoge Bestimmungen, zum Beispiel in den Artikeln 24sexies, das ist der Natur- und Heimatschutzartikel, und 34quinquies im Familienschutzartikel enthalten sind. Absatz 3 steht in keinem direkten und unerlässlichen Zusammenhang mit den übrigen Bestimmungen des Artikels 22quater und ist sicher auch nicht von zentraler Bedeutung. Die Kommission beantragt Ihnen jedoch — und hier stimmt auch die Minderheit zu, wenn die Darstellung auf der Fahne richtig ist — die Aufnahme dieser neuen Bestimmung.

Es stehen sich heute der Ihnen soeben erläuterte Antrag der Kommissionsmehrheit, der Antrag einer Kommissionsminderheit auf Zustimmung zum Ständerat und der Antrag des Herrn Jaccottet auf Festhalten an dem von Nationalrat am 6. März 1968 zu Absatz 1 des Artikels 22quater gefassten Beschluss gegenüber; mit Bezug auf Absatz 2 beantragt Herr Jaccottet die Zustimmung zum Ständerat, deckt sich also in diesem Punkt mit dem Antrag der Kommissionsminderheit. Herr Jaccottet hat diesen Antrag auch in der Kommission gestellt, er blieb jedoch gegenüber dem heute vorliegenden Antrag der Kommission in Minderheit. Wenn die Mehrheit der Kommission Ihnen einen vom Beschluss des Nationalrates abweichenden Text unterbreitet, so nicht deshalb, weil sie die erste Fassung, welche ja die Zustimmung Ihres Rates erhalten hat, nun nachträglich als unzulänglich betrachten würde, sondern ausschliesslich deshalb, um mit der neuen Fassung die dringend wünschbare Verständigung mit dem Ständerat zu erleichtern. Das ist der einzige Grund, weshalb ich Ihnen die Ablehnung des Antrags Jaccottet beantragen muss. Sachlich könnte ich mich persönlich auch heute noch uneingeschränkt hinter den Beschluss des Nationalrates stellen.

Die Differenz zwischen dem Antrag der Kommissionsmehrheit und der Kommissionsminderheit reduziert sich im grundsätzlichen auf die ganz konkrete Frage, ob dem Bund das direkte, uneingeschränkte Gesetzgebungsrecht über die Besiedelung des Landes gegeben werden soll oder nicht. Die Kommissionsmehrheit verneint nach wie vor diese Frage. Ich möchte hier nicht alles wiederholen, was ich zur Begründung dieses Standpunktes in der März-Session ausgeführt habe und mich mit einigen Hinweisen begnügen.

Das Hauptargument der Kommissionsmehrheit gegen den Beschluss des Ständerates ist die völlige Ungewissheit über die Möglichkeiten, die in einer derartigen Gesetzgebungskompetenz liegen. Es hängt dies vor allem zusammen mit der Unbestimmtheit des Begriffs «Besiedelung». Wir haben bis heute noch von keiner Seite eine auch nur einigermaßen verbindliche Definition des Begriffs «Besiedelung» erhalten. Wir wissen weder, wie weit der Bund mit seiner Gesetzgebungskompetenz gehen will, noch — und das scheint mir wesentlich wichtiger zu sein — wie weit er gegebenenfalls gehen könnte. Die Ausführungsgesetzgebung liegt nicht vor, weder in Entwürfen, noch in Form von Thesen oder Leitsätzen. Die damit zusammenhängenden Schwierigkeiten werden auch von der Verwaltung keineswegs verkannt. So hat sich zum Beispiel Herr Dr. Kern, Vizedirektor der Justizabteilung, anlässlich der Kommissionssitzung wie folgt geäußert: «Es ist heute ausserordentlich schwer zu sagen, ob die Fassung des Nationalrates genügt oder ob die weitergehende Fassung des Ständerates nötig ist. Die Frage nach den nötigen Kompetenzen des Bundes kann man erst dann abschliessend beantworten, wenn man genauer weiss, welche Planungsgesetzgebung man braucht.» Ich zitiere weiter Herrn Dr. Kern: «Soweit sind wir leider noch nicht. Die Ausarbeitung der Gesetzgebung ist keine leichte Aufgabe. Sie muss in gemeinsamer Arbeit von den Juristen und Planern bewältigt werden. Die Planer sollten einmal ganz deutlich sagen, welche planerische Vorschriften des Bundes nötig sind. Und der Jurist muss prüfen, welche von diesen Vorschriften der Bund nicht auf Artikel 22quater in der Fassung des Nationalrates und auch nicht auf andere Kompetenzbestimmungen der Bundesverfassung abstützen kann.» So Herr Dr. Kern in der Kommission.

Aus dieser Feststellung hat Herr Dr. Kern den Schluss gezogen, man müsse angesichts der bestehenden Ungewissheit über die vom Bunde benötigte Gesetzgebungskompetenz das Kleid des neuen Verfassungsartikels möglichst weit schneidern, denn es sei besser, eine Kompetenz zu haben und sie nicht zu brauchen, als eine Kompetenz zu brauchen und sie nicht zu haben. Dieser Ueberlegung kann die Kommissionsmehrheit keineswegs folgen. Sie lehnt es ab, dem Bund auf einem derart wichtigen und heiklen Gebiet eine in ihren Auswirkungen vollständig unübersehbare Gesetzgebungsbefugnis einzuräumen. Herr Professor Sieber hat in dem bereits erwähnten Referat, wie ich Zeitungsberichten entnehmen konnte, am Beschluss des Ständerates kritisiert, dass die volle Tragweite des Verfassungsvorschlages sich erst nach der gesetzgeberischen Ausführung ganz erfassen lasse. Er vertritt die Meinung, dass die ständerätliche Fassung praktisch einer generellen und unbeschränkten Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Planung gleichzusetzen sei, da sich unter Besiedelung alles subsumieren lasse. «Eine in ihrem sachlichen Gehalt praktisch derart unbegrenzte Kompetenz», sagt Professor Sieber, «müsste in der Hand eines künftigen interventionistischen Gesetzgebers grösste ordnungspolitische Bedenken erwecken». Diese Auffassung deckt sich mit derjenigen der Kommissionsmehrheit.

Auch der Umstand, dass wir weder Herrn Bundesrat von Moos noch den Bundesrat verdächtigen wollen, zu weitgehende interventionistische Absichten zu hegen, kann daran etwas ändern. Denn ein Verfassungsartikel steht für sich allein da und nicht in Beziehung zu bestimmten Personen oder zu bestimmten politischen Konstellationen. Auch der Hinweis darauf, dass die Ausfüh-

rungsgesetzgebung dem Referendum unterstellt sei, und dass man ja dann immer noch zum Rechten sehen könne, kann kaum als ein gültiges Argument gegen eine auf das absolut Notwendige einzuschränkende verfassungsrechtliche Kompetenzerteilung anerkannt werden.

Damit komme ich zur zweiten wesentlichen Ueberlegung, von der sich die Kommissionsmehrheit leiten lässt: Es ist dies die Beantwortung der Frage, ob der Bund überhaupt der Kompetenz zur Gesetzgebung über die Besiedelung des Landes bedarf, um die sich ihm auf dem Gebiete der Landesplanung stellenden Aufgaben erfüllen zu können. Die Kommissionsmehrheit hat diese Frage schon anlässlich der Beratungen in der Märzsession verneint. Sie hat ihre Auffassung nicht geändert. Wir sind überzeugt, dass eine Beschränkung auf die Gesetzgebungskompetenz über eine Zonenordnung, die der im Landesinteresse gebotenen Verwendung des Bodens dient, den zu stellenden Anforderungen genügt. Wenn man uns nicht sagen kann, wie man von einer erweiterten Kompetenz Gebrauch machen will, so besteht keine Veranlassung, anzunehmen, dass mit der Befugnis zur Gesetzgebung über die Zonenordnung nicht auszukommen ist. Auch nach Herrn Professor Sieber vermag die Zonierungskompetenz die sinnvollen Anliegen der Landesplaner weitgehend zu decken, ohne dass diese Kompetenz in unzulässiger Weise überdehnt werden müsste. In der Tat ermöglicht die Zonierung u. a. eine geordnete Ueberbauung des Bodens. Sie ermöglicht die Erhaltung oder die Schaffung von Erholungsräumen, die Ausscheidung von Landwirtschafts- und Bauzonen; die Einführung der Landwirtschaftszone sichert den für die landwirtschaftliche Produktion erforderlichen Boden, und sie verhindert einen weiteren Anstieg der landwirtschaftlichen Bodenpreise über den Ertragswert hinaus. Durch die Einführung der Bauzonen ist die erwünschte Aufgliederung in Industrie-, Gewerbebezonen sowie in Wohnzonen möglich. Mit diesen kann wiederum die Art der Besiedelung beeinflusst werden. Stellen sich mit Bezug auf die Zonierung Probleme, die die Interessen mehrerer Kantone berühren, so kann der Bund gegebenenfalls gestützt auf die ihm zu erteilende Koordinierungskompetenz eingreifen. Wenn wir nun den Bund zusätzlich noch beauftragen, Richtlinien über die Erschliessung und Besiedelung des Landes zu erlassen und ihm die Befugnis erteilen, diesen Richtlinien durch die finanzielle Unterstützung der Kantone Nachachtung zu verschaffen, so hat der Bund das, was er gegenwärtig und in absehbarer Zukunft braucht, um die heute schon bestehenden, weitreichenden Kompetenzen der Gemeinden und der Kantone sinnvoll zu ergänzen und zu koordinieren, ohne dass wir ihm eine Gesetzgebungskompetenz erteilen müssen, deren Konsequenzen wir nicht übersehen können.

Man gibt sich vielleicht da und dort auch wenig Rechtschaffenheit darüber, welche schwerwiegende Eingriffe in das Eigentum auch mit dem Vorschlag der Kommission ermöglicht werden. Denken wir nur an die Einführung der Landwirtschaftszone, für welche mit dieser Vorlage die verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen wird. Hier werden die Interessen der direkt Betroffenen ausserordentlich schwer tangiert. Die Kommission ist von der Notwendigkeit der Landwirtschaftszone überzeugt. Sie ist sich in ihrer Mehrheit aber auch bewusst, dass es gar nicht so einfach und selbstverständlich ist, Volk und Ständen auch nur die Zonierungskompetenz mündgerecht zu machen. Wir glauben deshalb, dass aller Anlass besteht, die Kompetenzerteilung an den Bund nicht unnötigerweise zu überspannen. Diese abstimmungspoliti-

sche Ueberlegung ist der dritte wesentliche Grund, der die Kommissionsmehrheit veranlasst, vom Beschluss des Ständerates abzuweichen.

Die Zustimmung der Kommission erfolgte mit 12 : 7 Stimmen bei einer Enthaltung. Ich beantrage Ihnen im Namen der Mehrheit der Kommission, der Ihnen unterbreiteten Fassung zuzustimmen und sowohl den Antrag der Kommissionsminderheit als auch den Antrag Jaccottet abzulehnen.

M. Galli, rapporteur de la majorité: Les divergences avec les décisions du Conseil des Etats se limitent à l'article 22^{quater}. Les thèses opposées sont connues. Le Conseil des Etats, par sa première décision du 19 décembre 1967, a voulu conférer à la Confédération le droit d'établir, par voie de législation, des dispositions générales sur l'occupation du territoire et l'utilisation du sol, en particulier sur la création de plans de zones.

Le Conseil national a repoussé le principe d'une législation générale, dont les plans de zones n'auraient constitué qu'une partie, en acceptant celui d'une législation régissant les plans de zones, destinées à l'aménagement du territoire et à l'utilisation rationnelle du sol. Le Conseil des Etats, le 12 juin 1958, a maintenu, par une rédaction plus souple, son point de vue: dispositions générales sur l'occupation du territoire ainsi que sur des plans de zones destinés à l'utilisation rationnelle du sol.

Votre commission, dans sa majorité, a adopté un nouveau texte suggéré par le département de justice et police pour le cas où serait maintenu le principe précédent, soit la limitation de la compétence fédérale à la promulgation de dispositions générales pour des plans de zones destinés à l'utilisation du sol dans l'intérêt du pays.

Cette dernière formule est plus large que la précédente qui se limite à prévoir l'utilisation rationnelle du sol. Elle permet aussi une variété d'interprétations selon l'évolution politique, qui pourrait donner lieu à quelques inquiétudes. On peut tomber rapidement d'accord sur la définition de l'utilisation rationnelle du sol, notion influencée par la technique et la vision d'efficacité économique, de développement de la production, de dynamisme de l'augmentation de la population, etc. Sur ce qui sera l'intérêt du pays, les opinions peuvent diverger substantiellement: les programmes des partis politiques en donnent parfois un exemple. Autant dire alors que l'interprétation de l'utilisation rationnelle du sol sera le fait des techniciens, celle de l'intérêt du pays celle de la politique du gouvernement. Vous avez donc le choix.

Une minorité de la commission propose de revenir à la rédaction du Conseil national, du 6 mars 1968; une autre minorité veut s'aligner sur la formule du Conseil des Etats.

Les motifs pour lesquels, au mois de mars, le Conseil national a opté pour une compétence de la Confédération limitée à la création et à la définition des plans de zones, en laissant aux cantons la faculté de légiférer sur les lignes directrices générales sont présentes à votre mémoire. Peut-être le plus grand souci résidait-il, chez les partisans d'une compétence fédérale élargie, dans le doute au sujet de l'aptitude des cantons à adopter les lignes générales voulues. A défaut de la volonté des cantons, même les efforts de coordination de la Confédération n'aboutiraient pas au résultat escompté. De cette considération à la décision de doter la Confédération de moyens plus étendus en privant les cantons d'une partie

de leur souveraineté, le pas est court. Il a été franchi par le Conseil des Etats, sûrement impressionné favorablement par les travaux de la commission de planification nationale; il n'a pas été franchi par la majorité de votre commission qui vous propose de confirmer votre point de vue précédent, en choisissant entre votre formule du mois de mars, selon la proposition de minorité de M. Jaccottet et la nouvelle formule qui est inscrite dans les propositions de majorité. Le principe reste le même dans les deux cas.

Tout ce qui a été dit jusqu'ici concerne le premier alinéa de l'article 22^{quater}, qui constitue un tout et un principe.

Le 2^e alinéa de l'article 22^{quater} doit être traité séparément, mais selon la même ligne de conduite. Selon votre décision du mois de mars, il est défini, au 2^e alinéa, que l'application des plans de zones rentre dans la compétence des cantons; la Confédération encourage les cantons dans le domaine de l'aménagement national et régional du territoire et collabore avec eux. Ceci était la suite logique du principe énoncé au premier alinéa.

La majorité de votre commission abandonne aujourd'hui ce principe et introduit, au 2^e alinéa de l'article 22^{quater}, des éléments nouveaux, en partie ceux qui ont été abandonnés au premier alinéa. En fait, il vous est proposé de décider que la Confédération, outre l'encouragement et la collaboration «édicte des lignes directrices sur l'aménagement du territoire et soutient les cantons dans leur réalisation».

L'encouragement et la collaboration prévus dans la première partie du 2^e alinéa et le soutien mentionné à la deuxième phrase constituent probablement un pléonasme. Tout encouragement, soutien et collaboration de la Confédération se traduisent en pratique par la prise en charge d'une partie des frais, par des subventions plus ou moins étoffées. Reste le principe de la promulgation de lignes directrices. La majorité de votre commission ne voit pas d'inconvénient à ce que la Confédération édicte des lignes directrices. On pourrait alors se demander pourquoi on s'est écarté de la thèse du Conseil des Etats au premier alinéa. En fait le Conseil des Etats a voulu au moins qu'outre les plans de zones, les principes généraux soient édictés par voie de législation. De ce fait, il seraient munis des garanties normales de la loi. Les lignes directrices du 2^e alinéa ne sont pas nécessairement édictées par voie législative; tout au moins, le texte constitutionnel ne le dit pas. On pourrait penser que le texte autorise le Conseil fédéral, ou l'un ou l'autre de ses organes, à édicter des lignes directrices de son propre chef, en les dotant du magique pouvoir d'octroyer des subventions en cas d'adoption, de les refuser dans le cas contraire. Nous ne saurions nous aligner sur une conception pareille. La Constitution doit répartir clairement les compétences qu'elle prévoit. Le Parlement, sur la base de la Constitution, légifère par des lois, le Conseil fédéral pour leur application et éventuellement, sur la base d'une délégation de pouvoirs, par des règlements ou des ordonnances. Les cantons pour leur part légifèrent sur la base de lois fédérales, pour autant que l'application leur soit réservée, et par des lois cantonales d'application ou des règlements cantonaux prévus par la loi fédérale ou cantonale. Nous ne croyons pas à la possibilité de promouvoir à la dignité de loi impérative des lignes directrices qui ne sont pas édictées sous forme de loi. C'est là le motif pour lequel nous croyons, pour le cas où le principe des lignes directrices à édicter par la Confédération en dehors des plans de zones serait

accepté par le Conseil, que la formule choisie par le Conseil des Etats est plus heureuse que celle qu'a retenue la majorité de la commission. Vos rapporteurs n'ont pas adhéré à la formule de la majorité, sans pour autant se constituer en minorité; ils ont donc été autorisés à vous faire part de leurs soucis personnels.

Au 2e alinéa comme au premier, vous vous trouvez en présence de deux propositions de minorité: l'une est d'adhérer à la formule choisie par le Conseil des Etats, pour autant que vous acceptiez le même principe pour le premier alinéa, l'autre, de M. Jaccottet, est de maintenir votre décision du mois de mars, dans les mêmes conditions. Le dialogue avec le Conseil des Etats risque donc de se prolonger, si vous préférez en rester à vos décisions du mois de mars.

Un 3e alinéa est proposé par votre commission: «La Confédération tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national du territoire». Ce principe, analogue à celui qui est contenu dans d'autres articles constitutionnels, par exemple au sujet de la protection des sites, peut paraître superflu, étant donné que l'on verrait difficilement la possibilité pour la Confédération d'imposer des plans de zones pour les autres sans les respecter elle-même. Il est toutefois le reflet d'une préoccupation peut-être légitime et peut trouver sa place dans l'article 22quater. Il ne change rien aux principes fondamentaux prévus par le projet de réforme constitutionnelle.

Il est peut-être utile de rappeler qu'il est parfois impossible de faire dire à l'article constitutionnel tout ce que l'on voudra faire dire à la loi. La technique pour la rédaction des articles de la Constitution doit être extrêmement claire. Il s'agit de la création d'une compétence fédérale là où il n'y a jusqu'ici qu'une compétence cantonale. Il faut dire jusqu'où la compétence fédérale peut s'étendre: ou bien seulement à l'élaboration des plans de zones ou alors à tout le problème de l'aménagement du territoire, dont les plans de zones sont un détail d'exécution. Si vous décidez nettement entre les deux conceptions, la rédaction du texte final ne présentera pas de difficultés. Sur ce principe, avec les nuances que nous avons décrites et avec l'adjonction proposée au 2e alinéa, la majorité de la commission vous propose d'en rester à la compétence limitée aux plans des zones et de maintenir la divergence avec le Conseil des Etats. Il y aurait donc lieu de repousser les propositions de minorité tendant à s'aligner sur le Conseil des Etats, de même que celle de M. Jaccottet d'en revenir purement et simplement au texte adopté par notre Conseil le 6 mars 1968.

Hürlimann, Berichterstatteur der Minderheit: Im Namen einer Minderheit Ihrer Kommission beantrage ich Ihnen im Differenzbereinigungsverfahren zu Artikel 22quater der Bundesverfassung sowohl in Absatz 1 wie in Absatz 2 der Fassung des Ständerates zuzustimmen. Der gleiche Antrag wurde, wie Sie bereits gehört haben, an der Kommissionssitzung vom 9. September gestellt. Er vereinigte bei der Detailberatung 9 Stimmen auf sich, gegen 13 Stimmen, die auf die eben von den Referenten vertretene neue Fassung entfielen.

Der Unterschied zwischen beiden Varianten besteht darin, dass die Mehrheit der Kommission die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers in Sachen Landesplanung auf den Erlass allgemeiner Vorschriften für die Schaffung einer Zonenordnung beschränken möchte, während die Minderheit — mit dem Bundesrat und dem Stände-

rat — neben dieser unbestrittenen Kompetenz dem Bund überdies das Recht einräumen möchte, auf dem Gesetzgebungswege allgemeine Vorschriften über die Besiedelung des Landes zu erlassen.

Für den Aussenstehenden scheint dies eine subtile Wortklauberei zu sein. In Wirklichkeit ist jedoch der Unterschied zwischen den zwei Formulierungen bedeutend grösser, als auf den ersten Blick in Erscheinung tritt. Immerhin hat die Feinmechanik des Zwei-Kammer-Systems zu einer Annäherung der Standpunkte geführt. Nach Auffassung der Kommissionsminderheit ist es unnötig, die schon grosse Zahl von Textvarianten noch weiter zu vermehren, weil die letzte Fassung des Ständerates allen Ansprüchen an ein zeitgemässes Bodenrecht, aber auch sämtlichen begründeten Einwänden gegen eine allzu weitgehende Bundesintervention Genüge leistet.

Wir ersuchen Sie deshalb, durch Zustimmung zum Minderheitsantrag das Differenzbereinigungsverfahren abzuschliessen und den Weg zur Schlussabstimmung und damit zum Entscheid von Volk und Ständen freizulegen.

Zur Begründung des Antrags der Minderheit möchte ich zunächst einige Ueberlegungen über die Zwecke des neuen Bodenrechtes anstellen, um nachher im Sinne einer Art Verfassungsästhetik die vorliegenden Texte einer kritischen Würdigung zu unterziehen.

Wir können über das neue Bodenrecht nicht im luftleeren Raum diskutieren. Wenn wir uns im Jahre 1968 anschicken, die Verfassungsgrundlage für eine wirksame Landesplanung zu schaffen, müssen wir von den konkreten Verhältnissen ausgehen, das heisst von den jedermann sichtbaren Fehlentwicklungen im schweizerischen Raum, die infolge des Mangels an genügenden Rechtsgrundlagen auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene eingetreten sind. Der Kürze halber beschränke ich mich auf die Darlegung der zwei wichtigsten einschlägigen Problemkreise: der alarmierenden Situation der hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Regionen und der unbewältigten Aufgabenballung in den sogenannten Verdichtungsräumen. Beide Sachgebiete müssen in den nächsten Jahren systematisch und umfassend angepackt werden, wenn nicht zuerst das Antlitz, dann aber auch die Seele unserer Heimat der Zerstörung anheimfallen sollen.

Was kennzeichnet nun die Entwicklungszonen, die weiteste Teile unseres Landes, vor allem die Gebirgstäler umfassen? Wenige Stichworte genügen, um diese Frage zu beantworten. Es fehlen in diesen Gebieten ausreichende Existenzgrundlagen, insbesondere genügend nichtlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten. Dadurch bleibt bei unserem heutigen dreistufigen Finanzsystem die Steuerkraft Hunderter von Gemeinden und zahlreicher Kantone unzureichend. Beide Mängel tragen wiederum dazu bei, dass die notwendigen Verkehrs- und Versorgungsanlagen, ebenso die erforderlichen kulturellen und sozialen Einrichtungen, nur zögernd und bruchstückweise geschaffen und selten aus eigenen Mitteln erhalten werden können. Die aus der Landwirtschaft ausscheidenden Familienglieder müssen Erwerbsmöglichkeiten ausserhalb ihrer Heimat suchen. Dies verlangt entweder weite Pendlerwege, wochenlange Abwesenheit von den Angehörigen, oder die endgültige Auswanderung. Infolgedessen haben die Bewohner dieser Regionen immer mehr das Gefühl, vom Segen der Wohlstandsgesellschaft, an dem die übrigen Staatsbürger teilhaben, ausgeschlossen zu sein. Die Jugend verliert

den Glauben an die Zukunft, das Land damit die Zukunft selbst.

Wie kommt man gegen diesen traurigen Automatismus auf? Mit Subventionen und Beihilfen aller Art ist in den letzten Jahren viel erreicht worden. Wer aber näher zusieht, erkennt, dass die Entwicklung höchstens gebremst, nicht aber abgestoppt oder gar gewendet werden konnte. Vor diesem Hintergrund müssen Sie die Frage entscheiden, ob die Schaffung einer Zonenordnung allein genügt, um die Ziele einer vernünftigen Landesplanung zu erreichen. Was nützt es, im Berggebiet künftiges Bauland auszuscheiden, wenn überhaupt jeder Anreiz fehlt, sich in der betreffenden Ortschaft niederzulassen? Wer kann es verantworten, Bergbauern gesetzlich in Landwirtschaftszonen festzunageln, wenn die allgemeinen Verhältnisse des Tales nur ein Leben in Armut, ohne Hoffnung auf eine bessere Zukunft gestatten? Persönlich würde ich es nie wagen, in einem Abstimmungskampf einen solchen Torso von Bodenrecht zu verteidigen.

In solchen Gebieten, die wesentlich hinter dem Landesdurchschnitt zurückgeblieben sind, müssen eben gleichzeitig mit der Zonenausscheidung die allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie die kulturellen Einrichtungen verbessert werden. Das kann aus technischen, topographischen und finanzpolitischen Gründen nicht in einer beliebigen Streuung erfolgen. Vielmehr sind in erster Linie die geeigneten, bereits vorhandenen Kernsiedlungen zu entwickeln, um durch die Verbesserung der Ausstattung mit Einrichtungen der Verkehrserschliessung, der öffentlichen Versorgung, der Bildung und Kultur, des Gesundheitswesens, aber auch der Verkaufs- und Einkaufsmöglichkeiten auf die ganze Umgebung stärkend und befruchtend einzuwirken und diese mit der Zeit zu einem weitgehend selbsttragenden Wirtschaftsbereich zu machen, der seinerseits wieder auf die grössere Region ausstrahlt.

Um in dieser, nach meiner Ueberzeugung einzig wirksamen Weise die Sorgen der unterentwickelten Gebiete beheben zu können, braucht der Bund die Kompetenz, über die Zonenordnung hinaus wenigstens allgemeine Grundsätze der künftigen Besiedlung in diesen Landesteilen festlegen zu können. Es handelt sich dabei nach der prinzipiellen und finanzpolitischen Bedeutung um eine nationale Aufgabe. Sie kann nicht allein den Kantonen überlassen werden, die ohnehin zu schwach wären, wirklich lebensfähige Schwerpunkte der organischen Strukturverbesserung zu schaffen. Ich kann es deshalb kaum verstehen, dass es gelang, sogar Vertreter unserer Bergkantone gegen die ihren Interessen dienenden Fassung des Ständerates zu Artikel 22quater zu mobilisieren. Ich halte es mit der Innerschweizerischen Bauernzeitung, die in ihrer letzten Nummer schrieb: «Wir glauben, dass die Fassung des Ständerates gerade für eine geordnete Besiedlung der Berggebiete unentbehrlich ist.» Ferner: «Will man in den Berggebieten gesamtwirtschaftlich Entwicklungspolitik auf lange Sicht betreiben, so ist auch auf dem Gebiete der Besiedlung des Landes eine verfassungsmässige Grundlage nötig.»

Wer an der Richtigkeit dieser Feststellung zweifelt, dürfte schon bei der gesetzlichen Festlegung der Zoneneinteilung merken, dass er sich getäuscht hat. Schlimmer aber ist, dass letztlich das Volk sich geprellt vorkäme, wenn es das neue Bodenrecht nur in der Form baupolizeilicher Vorschriften, statt zusätzlich in derjenigen ergänzender konstruktiver Massnahmen erleben würde.

Mit der Zonenordnung lassen sich zwar in den Berggebieten einzelne Kurorte sanieren und herausputzen; aber das Problem der Existenzsicherung der Bergbevölkerung als solches bleibt dabei ungelöst. Es wird damit rasch endgültigen negativen Entwicklungen entgegengetrieben. Ich kann beim besten Willen keinen Dienst an der Freiheit darin sehen, dass in wenigen Jahrzehnten ganze Alpentäler aufgeforstet werden müssen.

Noch deutlicher erhellt die Notwendigkeit einer über die Festlegung der Zonenordnung hinausgehenden Kompetenz des Bundes zum Erlass allgemeiner Vorschriften über die weitere Besiedlung des Landes, wenn man an die umgekehrte, aber noch viel schwierigere Problematik unserer sogenannten Verdichtungs- oder Ballungsräume denkt. Sie kennen alle die Charakteristika dieser Gebiete: Der dem einzelnen Menschen zur Verfügung stehende individuelle Lebensraum ist stark eingeeengt. Naherholungsräume fehlen, oder werden, vor allem für Kinder oder ältere Leute, immer schwieriger zugänglich. Die Ueberbelastung der Verkehrseinrichtungen verursacht der arbeitenden Bevölkerung täglich unnötig hohe Kosten und beträchtliche Zeitverluste. Lärm und Luftverunreinigung gefährden die Gesundheit der Einwohner. Die Höhe der Grundstückspreise verhindert immer mehr den Erwerb von Eigenheimen und verteuert die Mieten. Die anhaltende Zunahme der Bevölkerung und das Entstehen neuer Arbeitsplätze, sei es in der Industrie, sei es in den übrigen Wirtschaftsbereichen, zwingt die Gemeinden in diesen Regionen, aktuelle Erschliessungs-, Verkehrs- und Versorgungsinvestitionen den absoluten Vorrang einzuräumen und zum vornherein auf Neukonzeptionen zur teilweisen Korrektur der bisherigen Fehlentwicklungen zu verzichten. Das schweizerische Mittelland wird auf diese Weise immer mehr durch eine vom Genfersee bis zum Bodensee zusammenwachsende Grossagglomeration okkupiert, eine Grossagglomeration, in der die Städte nach allen Seiten aufs offene Land hinauswuchern, die Dörfer ihren geschlossenen heimeligen Charakter rasch verlieren, und das landwirtschaftlich genutzte Land überall von Streusiedlungen angefressen wird. Dass damit die Infrastrukturprobleme finanziell und politisch unlösbar werden, ist eine Binsenwahrheit. Dabei wirkt diese Krebskrankheit ansteckend. Wir stellen in der Tat fest, dass die erwähnten strukturellen Mängel bereits auch schon in kleinere Siedlungsräume mit besonders hoher Wohn-, Industrie- und Verkehrsdichte eingedrungen sind. Es fehlt vor allem an einer funktionsgerechten Verteilung der Aufgaben. Auf jeder Ebene wird in edlem Wettbewerb vieles unternommen, oft miteinander, manchmal auch gegeneinander, um die Probleme wenigstens unter Kontrolle zu bringen. Aber diese haben den kommunalen, regionalen und kantonalen Rahmen bereits gesprengt und sind zu einem nationalen Anliegen geworden, zu einem nationalen Planungsanliegen zunächst, das sich aber — wenn man die richtige Stunde verpasst — sehr rasch zu einem unlöslichen nationalen Finanzierungsanliegen auswachsen wird. Wie sollen die Riesenfragen der Ballungsgebiete gelöst werden? Mit einer Zonenordnung allein? Sicher ist die Zonenordnung ein geeignetes Mittel, um dort, wo die Fehlentwicklung noch gestoppt werden kann, rechtzeitig Dämme zu errichten. Die Aufgaben der Strukturverbesserung in den bereits überlasteten Ballungsregionen sowie in den Verdichtungsräumen, die der gleichen Ueberlastung entgegengehen, erfordern aber weitergehende Massnahmen, wobei schon deshalb ein Minimum von einheitlichen

Gegensätzen festzulegen ist, weil verhindert werden muss, dass die eine Region gerade das Gegenteil ihrer Nachbarregion anstrebt. Mit der blossen Koordination zufälliger Initiativen von unten ist es nicht getan, da der gesamte Bereich der Infrastruktur, von der Erschliessung bis zum Einsatz öffentlicher Verkehrsmittel, nach richtigen landesplanerischen Zielen ausgerichtet werden muss, um die Kosten auf die Dauer auch nur einigermassen bewältigen zu können.

Wenn nun freilich Professor Sieber — sieht Seite 20 des uns ausgeteilten Referattextes — resigniert feststellt: «Es ist zu berücksichtigen, dass sich die meisten bereits begangenen Fehler in der Raumordnung uneres Landes heute kaum mehr rückgängig machen lassen», dann braucht man keine solche Kompetenzen. Ich glaube aber, dass diese Resignation fehl am Platze ist. Wohl steht die Uhr auf fünf vor zwölf, aber es ist immer noch Zeit zu handeln, zumal unsere Verdichtungsprobleme noch lange nicht das Ausmass zum Beispiel deutscher Verhältnisse angenommen haben, wo man zur Zeit mit grosser Kraftanstrengung daran geht, die früheren Irrtümer nach Möglichkeit zu korrigieren.

Man hat in der Kommission erklärt, alle diese von mir eben skizzierten Massnahmen, inklusive die allgemeine Einführung der für die Sicherung richtiger städtebaulicher Lösungen unerlässlichen Baulandumlegung, liessen sich auch mit dem Text der Mehrheit über die Normierung der Zonenordnung lösen. Dies halte ich für ausgeschlossen. Wenn Sie die Zonenordnung nicht mit einem «Wust» von Detailvorschriften denaturieren und den Spielraum der Kantone und Gemeinden bei der Zonung nicht auf unzweckmässige Weise einengen wollen, können Sie diese beiden Aufgabenbereiche nicht ineinander verschachteln. Bei der Festlegung der Zonenordnung geht es auf Bundesebene um die Definition der einzelnen Zonen und ihrer Rechtswirkungen und um die Statuierung der Pflicht der Kantone, ihr ganzes Territorium nach bestimmten allgemeingültigen Kriterien in Nutzungszonen aufzuteilen und insbesondere die Bau- und Landwirtschaftszonen auszuscheiden. Alles andere muss, wie der unbestrittene Absatz 2 von Artikel 22quater dartut, unter Aufsicht des Bundes Sache der Kantone bleiben.

Die Aufstellung von allgemeinen Vorschriften für eine auf die eigene Kraftentfaltung ausgerichtete Entwicklung der wirtschaftlich schwachen Regionen und für eine bessere Strukturierung der Ballungszentren sowie die Lösung der damit gegebenen Infrastrukturprobleme von nationaler Bedeutung stellt ein eigenes Aufgabengebiet dar. Dasselbe in den neuen Verfassungsartikeln verschweigen zu wollen, wäre Blindheit. Wenn man aber gar die Absicht hätte, die betreffenden Massnahmen später doch zu treffen, ohne heute in der Verfassung davon zu sprechen, käme dies meiner Ansicht nach einer Unaufrichtigkeit gegenüber dem Volke gleich.

In meinem Heimatkanton Zug wurde eben ein neues Baugesetz beschlossen, das alle Gemeinden verpflichtet, innert 3 Jahren ihr ganzes Territorium in Nutzungszonen einzuteilen. Diesbezüglich haben wir somit — abgesehen von der Entschädigungsfrage bei den reinen Landwirtschaftszonen — keine Bundesregelung mehr nötig. Aber wir liegen mitten zwischen dem Ballungszentrum Zürich und dem wirtschaftlich schwachen Kanton Schwyz. Nach beiden Richtungen kommen uns sicher in der zukünftigen Entwicklung bestimmte landesplanerische Funktionen zu. Wir haben keine Angst vor einer eigenössi-

schen Norm, an der sich die Abgrenzung dieser Funktionen nach nationalen Gesichtspunkten bemessen lässt, um sie dem Widerstreit regionaler Interessen zu entziehen.

Nun noch einige kurze Ueberlegungen zur Verfassungsästhetik. Anlässlich der Kommissionssitzung hat man den Ausdruck «Allgemeine Vorschriften über die Besiedelung des Landes» des ständerätlichen Textes kritisiert, indem behauptet wurde, in den Begriff «Besiedelung» liessen sich später allenfalls durch eine interventionsfreundliche Parlamentsmehrheit alle möglichen Teufeleien hineininterpretieren. Auch Herr Professor Sieber äusserte in seinem schon zitierten Vortrag ähnliche Bedenken. Dazu möchte ich festhalten, dass der Begriff der «Besiedelung» von guten Eltern stammt und weder vom Bundesrat noch vom Ständerat erfunden werden musste. In der Tat schlug die Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz im seinerzeitigen Vernehmlassungsverfahren folgende Fassung von Artikel 22quater vor: «Der Bund ist zur Rahmengesetzgebung über die Besiedelung des Landes und die Nutzung des Bodens, insbesondere die Schaffung von Zonenordnungen durch die Kantone befugt.» Die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei formulierte bei der gleichen Gelegenheit: «Er (der Bund) kann insbesondere Bestimmungen im Interesse der zweckmässigen Besiedelung des Landes und Nutzung des Bodens usw., erlassen.» Damals, vor dem 2. Juli 1967, war man also noch allgemein der Auffassung, dass unter «Besiedelung» vernünftigerweise nichts anderes als die künftige bauliche Entwicklung des Landes verstanden werden könnte. Ich verwundere mich ein wenig, dass so viele wackere Männer heute einen heiligen Schreck vor ihrer eigenen früheren Formulierungskunst verspüren. Entscheidend aber dürfte die Frage sein, ob der Kommissionmehrheit eine bessere Formulierung geglückt ist. Sie spricht von einer «Zonenordnung, welche der im Landesinteresse gebotenen Verwendung des Bodens dient. «Verwendung des Bodens» ist zweifellos der weiteste Begriff, der bisher in diesem Zusammenhang gebraucht wurde. Er schliesst nach dem Duden und nach dem allgemeinen Sprachgebrauch die Nutzung, die Besiedelung, die Erschliessung und viele andere Möglichkeiten ein.

Und was heisst Landesinteresse in diesem Zusammenhang? Was sagen unsere Freunde aus der Landwirtschaft zu diesem neuen Ordnungsprinzip? Wenn man mit dem gleichen Misstrauen diesen Text durchleuchtet, wie gewisse Leute die Fassung des Ständerates unter die Lupe nehmen, muss man feststellen, dass mit der Formulierung der Mehrheit zum Beispiel Bundesfreihaltzonen, Landwirtschaftszonen mit staatlicher Produktionslenkung — selbstverständlich entsprechende politische Konstellationen vorausgesetzt — keinesfalls ausgeschlossen wären.

Besonders interessant ist der von der Mehrheit der Kommission in Absatz 2 neu vorgeschlagene Begriff von «Richtlinien für die Erschliessung und Besiedelung des Landes». Man fürchtet sich vor allgemeinen, durch die Bundesgesetzgebung zu formulierenden Vorschriften über die Materie. Da man aber ihre Notwendigkeit doch nicht völlig zu bestreiten wagt, sollen Richtlinien den Ausweg aus dem Dilemma weisen. Dabei sind die Richtlinien nach den übereinstimmenden Aussagen ihrer geistigen Väter grundsätzlich unverbindlich. Dazu erhebt sich die Frage; weshalb man unsere alte Verfassung überhaupt mit einer Bundeskompetenz zum Erlass unverbindlicher Richtlinien garnieren muss. Wir erhielten darauf

die Antwort, dass diese Richtlinien eben doch wieder nicht so ganz unverbindlich seien, denn man werde denjenigen Kantonen, die sie nicht befolgen, die Subventionen sperren, das heisst auf administrativem Wege den Brotkorb höher hängen. Das scheint mir nun einfach eine Methode der Steuerung der Landesplanung zu sein, die wir uns nicht leisten können, besonders wenn wir uns noch überlegen, dass diese unverbindlich-verbindlichen Richtlinien nicht vom Parlament erlassen werden. Die eidgenössischen Kammern, aber auch das Volk, hätten somit bei ihrer Ausgestaltung nichts zu bestellen.

Präsident: Herr Hürlimann wünscht drei Minuten Verlängerung. Der Rat ist einverstanden.

Hürlimann: Da lobe ich mir den Beschluss des Ständerates, der in der Verfassung klar zum Ausdruck bringen will, dass solche Richtlinien eben allgemeinverbindliche Vorschriften sind, die nur auf dem ordentlichen Gesetzgebungswege festgelegt werden können und zu denen damit in jedem Falle das Volk das letzte Wort haben wird.

Zum Schluss möchte ich Ihnen zu bedenken geben, dass wir in wenigen Jahrzehnten auf dem gleichen Raum, der früher während Jahrhunderten dem knapp 1 Million Seelen zählenden Volk der Hirten und Handwerker als Heimat diente, eine Nation von 10 Millionen Einwohnern angesiedelt haben werden. Die sittliche Würde der menschlichen Person und deren Entfaltungsmöglichkeiten werden deshalb in der Zukunft noch weit mehr als bisher von den Siedlungsverhältnissen zu Stadt und Land abhängig sein. Nicht den Untergang der Freiheit bringt deshalb ein Bodenrecht, das diesen Namen verdient und wie es die Fassung des Ständerates ermöglicht; es schafft vielmehr jenes Minimum an Ordnung in unserem Raum, ohne welche auf die Dauer die Freiheit nicht bestehen kann.

M. Jaccottet: Bon nombre de nos concitoyens peuvent penser que le débat que nous avons maintenant n'est que du byzantinisme. Ils peuvent y voir une mauvaise querelle de juristes qui s'achoppent sur des nuances subtiles. Et certains se demandent s'il ne vaudrait pas mieux couper court d'une manière ou d'une autre, passer au plus vite au stade de la législation et s'occuper enfin de la substance d'une future loi qui aboutirait à des réalisations pratiques.

En réponse, on peut poser une autre question: arrive-t-on plus vite à mettre au point une législation satisfaisante si l'on n'est pas au clair sur la portée des textes constitutionnels qui doivent lui servir de base et si ces textes ne sont pas suffisamment précis pour être approuvés par la majorité des citoyens?

Il est évident qu'il est nécessaire que l'on parvienne maintenant à une solution aussi rapidement que possible. Mais il est non moins évident que nous ne pouvons pas admettre n'importe quelle solution dans le seul désir d'en finir au plus vite.

D'autre part, les divergences qui nous séparent encore ne sont pas des subtilités futiles. Elles se rapportent à l'un des caractères essentiels de notre pays: sa structure fédéraliste. Reconnaisant l'utilité et la valeur de cette structure particulière, les uns — dont nous sommes — entendent réserver aux cantons les compétences principales en matière d'aménagement du territoire. Les cantons sont (cela ne peut pas être contesté) bien mieux placés que n'importe quel organisme central — si bien

documenté soit-il — pour connaître les conditions particulières de chaque région et par exemple pour apprécier les conditions dans lesquelles pourraient se constituer des zones agricoles. Les autres — ce sont, comme vous venez de l'entendre, les partisans de la minorité de la commission — pensent qu'ils atteindront plus aisément les buts qu'ils recherchent en étendant les possibilités d'intervention du pouvoir central.

J'ai déjà rappelé, lors des débats précédents, que le Conseil fédéral lui-même avait reconnu l'importance du principe de subsidiarité des dispositions fédérales. Il a depuis lors encore confirmé expressément cette position dans son rapport sur la politique gouvernementale qu'il a présenté lors de la session de cet été. Dans la partie de ce rapport consacrée aux relations entre la Confédération et les cantons, le Conseil fédéral a en effet écrit:

«Face à tout nouveau problème, et tout particulièrement quand il apparaît que la Confédération devrait assumer une nouvelle tâche, nous devons examiner de la manière la plus attentive si la solution fédérale est vraiment indispensable, nous demander plus sérieusement que jusqu'à maintenant si la tâche ne peut pas être assumée tout aussi bien, voire mieux par les cantons...»

Ayant rappelé, devant le Conseil des Etats, le passage que je viens de citer, M. Bolla, rapporteur de la minorité devant ce conseil, remarquait encore que, dans le même rapport, le Conseil fédéral envisage d'étudier «dans quelle mesure la Confédération pourrait, dans certains domaines, transférer des tâches aux cantons...» Et M. Bolla déclarait alors avec raison qu'il lui paraît «souhaitable qu'on commence par éviter qu'on transfère à la Confédération des tâches que les cantons peuvent eux-mêmes résoudre».

C'est exactement ce que je vous propose à mon tour de faire aujourd'hui; et vous voyez qu'en le faisant vous agirez dans le sens des lignes directrices que le Conseil fédéral a tracées tout récemment pour sa politique gouvernementale.

La formule que notre Conseil a adoptée le 6 mars 1968 pour l'article 22^{quater}, 1er alinéa, et que je vous propose de maintenir, a fait l'objet de minutieuses discussions dans notre commission, puis ici en séances plénières. Chacun de ses termes a été soigneusement pesé et mesuré et l'on doit admettre qu'elle constitue ainsi en fin de compte un texte constitutionnel clair et suffisamment précis pour éviter dans la suite de trop nombreuses difficultés d'interprétation.

Précisons encore qu'à notre avis, ce texte a l'avantage d'attribuer à la Confédération la compétence bien délimitée d'établir des dispositions générales destinées à définir les principes de base des plans de zones que les cantons fixeront en application de l'alinéa 1^{bis} du même article. Notre texte indique encore expressément que ces plans de zones sont destinés à l'aménagement du territoire et à l'utilisation rationnelle du sol.

En revanche, la version qui a été retenue par la majorité du Conseil des Etats a étendu la compétence de la Confédération en lui donnant le pouvoir d'édicter des dispositions qui régleraient l'occupation du territoire directement et non plus dans le cadre des plans de zones.

Dans une conférence qu'il a présentée récemment à Zurich, M. Sieber, professeur à l'Université de Berne, a souligné que cette attribution de compétence est trop extensive et qu'elle se rapprochait dangereusement d'une clause de compétence générale illimitée.

Et de fait, si la Confédération peut intervenir directement en ce qui concerne l'occupation du territoire, elle pourrait prendre des dispositions les plus générales, car le terme «occupation» est lui-même à la fois vague et très étendu s'il n'est pas compris dans le cadre des plans de zones.

Nous ne pouvons donc en aucun cas accepter un tel texte.

La formule de compromis à laquelle s'est finalement ralliée la majorité de notre commission ne présente pas les mêmes défauts. Elle est en tout cas plus satisfaisante que celle du Conseil des Etats.

A la rigueur, si l'on ne considérait que son 1er alinéa, on pourrait peut-être l'admettre. Il semble que lorsque le professeur Sieber considère que cette solution est très satisfaisante, c'est justement qu'il envisage essentiellement le 1er alinéa et pas le second dont je vais parler dans un instant. En effet, le 1er alinéa limite les compétences fédérales aux dispositions sur les plans de zones. Toutefois, il offre l'inconvénient de parler de l'occupation du sol «dans l'intérêt du pays». Je ne doute pas que nous ayons tous cet intérêt à cœur. Mais je crains que nous puissions donner à cette notion des interprétations trop nombreuses et trop diverses pour qu'il soit possible d'éviter des difficultés d'application.

En outre et surtout, ce premier alinéa ne va pas — si j'ai bien compris — sans la dernière phrase que la majorité de la commission propose d'ajouter au 2e alinéa. Cette phrase autoriserait la Confédération à édicter des lignes directrices sur l'aménagement du territoire. C'est donc aussi une compétence d'intervention directe que le pouvoir central recevrait dans ce domaine. Certes, la majorité de la commission a précisé que cette compétence s'exercerait sous la forme de «lignes directrices», par quoi l'on a traduit la notion de «Richtlinien» inscrite dans le texte en langue allemande.

Cependant, les discussions qui ont eu lieu au sein de la commission — et les déclarations que vient de vous faire il y a un instant notre collègue Hürlimann — ont montré que nous n'avions pas tous une idée très claire et bien définie de la portée que l'on pourrait accorder à ces «lignes directrices». Seraient-elles édictées à titre indicatif et sans avoir un caractère impératif, comme on nous l'a déclaré? Mais comment pourraient-elles ne pas être obligatoires? Par ailleurs, il paraît bien que ces «lignes directrices» pour lesquelles le 2e alinéa ne prescrit pas la voie législative, ne seraient pas soumises au référendum. On ne saurait, à mon avis, l'admettre dans un domaine aussi délicat, en tout cas pas si les lignes directrices devaient être impératives. Il me paraît donc très peu probable que le Conseil des Etats puisse approuver une telle solution. Il admettra plus facilement notre première version qu'une forte minorité a déjà soutenue en son sein.

C'est donc en particulier à cause de l'imprécision de ce 2e alinéa sur un point que nous considérons comme très important, que le groupe libéral donne nettement sa préférence au texte que nous avons adopté en mars dernier pour le 1er alinéa de l'article 22^{quater} et au texte admis par le Conseil des Etats pour le 2e alinéa. De cette façon, on évite aussi d'avoir recours dans le texte français, à la notion fâcheuse d'«occupation du territoire» puisque la version que je défends parle de l'aménagement du territoire, terme beaucoup plus explicite.

Voilà donc les motifs de mes deux propositions.

En terminant, je voudrais encore brièvement relever que, contrairement à ce que certains ont déclaré et dé-

clareront encore, l'ensemble des dispositions de l'article 22^{quater} (qu'il faut évidemment considérer comme un tout) accorderont à la Confédération des moyens d'action déjà très étendus. Elle pourra prendre des mesures chaque fois qu'il sera indispensable qu'une intervention centrale se manifeste. Elle pourra, en particulier, intervenir auprès des cantons qui négligeraient de prendre les dispositions nécessaires et, dans le cadre des dispositions sur les plans de zones, elle pourra édicter des prescriptions pour organiser la coordination des cantons dans les régions qui, par leur situation et leur nature, intéressent plusieurs d'entre eux. De même, elle pourra établir des règles concernant les zones limitrophes, afin, par exemple, d'empêcher qu'une zone industrielle créée à la frontière d'un canton n'entraîne des perturbations sur le territoire du canton voisin.

Nous aurons ainsi un instrument utile et efficace pour faire maintenant accélérer l'aménagement du territoire dans le cadre des cantons.

Je vous recommande donc de suivre les propositions que je viens de commenter.

Präsident: Es sind noch 11 Redner zu diesem Thema eingeschrieben.

Schmid Werner: Nach dem ausgezeichneten Referat von Kollege Hürlimann kann ich es mir ersparen, zur Sache selbst noch Bemerkungen zu machen. Ich möchte lediglich eine kurze politische Bemerkung anbringen.

Ich glaube, wir müssen den Verfassungsartikel, dessen Zangengeburt wir jetzt zu bewerkstelligen versuchen, im Lichte der Abstimmungen vom Juli des vergangenen Jahres betrachten. Damals hat man die Sozialdemokratisch-gewerkschaftliche Initiative bekämpft mit der immer wiederholten Bemerkung, dass man zwar mit den Zielen dieser Initiative einverstanden sei, nicht aber die Mittel billigen könne, indem man bessere Mittel zur Verfügung hätte. Es wird niemand in diesem Saale bestreiten wollen, dass die Sozialdemokratische Initiative in ihrer Zielsetzung sehr viel weiter ging als die heutige Vorlage. So erscheint die heutige Vorlage als eine Minimalvorlage, als eine Abschlagszahlung.

Nun zeigt es sich, dass der Ständerat etwas fortschrittlicher ist als der Nationalrat, was etwas ungewöhnlich ist. Die nationalrätliche Kommission hat versucht, noch möglichst viel Wasser in den ohnehin verdünnten Wein zu giessen. Herr Kollega Raissig hat mit bewegten Worten der Befürchtung Ausdruck gegeben, der Verfassungsartikel könnte in der Volksabstimmung Schiffbruch erleiden, wenn er in der Form des Ständerates angenommen würde. Herr Kollega Raissig scheint zu übersehen, dass es ausserhalb des Haus- und Grundeigentümerverbandes auch noch einige Schweizer gibt (Heiterkeit), nämlich jene, die nicht über Land und Boden verfügen, die kein Haus besitzen, jene, die die Grundrente bezahlen müssen, während die andern sie einkassieren. Wenn wir diese Leute bei der Stange halten wollen, wenn wir von diesen Leuten erwarten, dass sie der Vorlage zustimmen, dann müssen wir weitergehen, als der Nationalrat gehen will, und wir müssen die Vorlage des Ständerates annehmen.

Ich beantrage Ihnen daher, auch im Namen der Fraktion, der Vorlage des Ständerates zuzustimmen.

Raissig: Gestatten Sie mir, anders, als es sonst Brauch ist, als Einleitung gerade auf einen Gegner einzugehen. Unser Freund und Kollega Schmid hat vorhin

einige «nette» Worte an mich gerichtet. Ich möchte sie ihm ebenso kurz zurückgeben. Ich habe kürzlich in einer Kommission erklärt, dass sich zwischen meinem Kollegen und Freund Schmid und mir im Laufe der Jahre ein sehr netter Brauch eingebürgert habe. Wenn nämlich der eine aufstehe und spreche zum Bodenrecht, so stehe nachher unverzüglich der andere auch auf und behaupte das Gegenteil, was hiermit gegenüber Kollega Schmid geschehen sei.

Zum Bodenrecht: Das heutige Thema beschränkt sich auf die Planung, genauer gesagt auf die Frage, wie weit der Bund auf dem Gebiete der Planung in die bisherigen kantonalen Kompetenzen eingreifen soll.

Es liegen drei Vorschläge zur Auswahl vor: die ursprüngliche Fassung des Nationalrates vom letzten Frühjahr, die Fassung des Ständerates und dazwischen, wenn auch näher an der nationalrätlichen Formulierung, der Vorschlag unserer Kommission. Allen drei gemeinsam ist, dass sie den Bund ins Wunderland der Planung führen wollen. Ich benutze diesen Ausdruck «Wunderland» nicht aus Respektlosigkeit. Es gibt Leute, die an die Planung wie an ein Wunder glauben und meinen, alle unsere Gebrechen und Gebrechen würden durch sie geheilt. Es gibt ebenfalls Leute, die sie fürchten wie den Tod und die Pest. Richtig ist, dass die Planung ein ausserordentlich komplexes Gebiet ist. Sie greift in fast alle Lebens- und Wissensgebiete ein, bewegt sich auf hoher intellektueller Ebene, ist ein Gebiet des Geistes und darum sehr schwer in Paragraphen zu fassen. Hier liegt ja die ganze Not unserer Bestrebungen. Der Weg zur Planung ist in den ersten Etappen durchaus real. Ich anerkenne ohne weiteres, dass sie wichtige Probleme unserer Zeit erfassen, dass sie Ordnung bringen will in eine allzu stürmische Entwicklung, dass sie im Hexensabbat der Technik das Menschliche erhalten will. In diesem Stadium ist sie sicher nützlich und notwendig. Dann aber verliert sich dieser Weg im Wirrwarr unrealer Ideen, im falschen Perfektionismus, übertriebener Staatsgläubigkeit, und sie endet — auch das muss einmal gesagt werden — im Reiche der Phantasie und unwirklicher Weltverbesserer.

Prüfen wir, wie weit diese drei uns vorgelegten Fassungen auf diesem Weg gehen. Die Fassung des Nationalrates und sicher auch noch der Vorschlag Ihrer Kommission bleiben auf dem Boden des Realen. Sie befassen sich mit der Zonenordnung; ein Begriff, der im Laufe der Jahre durch die Erfahrung geprägt wurde, der heute klar ist. Ob Sie den Zweck der Zonenordnung in der «Nutzung» des Bodens sehen gemäss unserer ursprünglichen Fassung oder in der «Verwendung» gemäss der neuen Fassung, ändert nichts; die Zonenordnung ist klar und ist umschrieben.

Ueberlegen Sie sich nun, was der Vorschlag des Nationalrates bringt. Es ist ein ungeheurer Fortschritt für die Planung, der nicht bestritten werden kann. In Stichworten: obligatorische Ortsplanung für alle Gemeinden. Noch vor wenigen Monaten ein Wunschtraum der Planer! Jede Gemeinde wird gezwungen, eine Planung durchzuführen. Die Landwirtschaftszone wird geschaffen, mindestens auf dem Boden der Verfassung; auch dies ein Postulat, an das heute noch bei weitem nicht alle Bürger glauben.

Die Kompetenz des Bundes im Zusammenhang mit der Koordination, die — wie es in der Botschaft steht — dem Bunde ein selbständiges Gesetzgebungsrecht gibt für die Grenzgebiete zwischen den Kantonen, wenn sich die Kantone über die Planung nicht einigen können. Die

Förderung der Planung: Der Bund ist nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, die Bestrebungen der Kantone auf dem Gebiete der Planung zu fördern. Die Kantone selber haben fast unbeschränkte Kompetenzen in der Planung, einzig begrenzt durch die sehr, sehr weitgezogene Linie der Eigentumsgarantie. Hier müsste der Bund helfen. Ich weiss nicht, ob das «nichts ist», wie man das in der Kommission noch behauptete. Der Bund ist verpflichtet, den Kantonen zu helfen mit allen möglichen und denkbaren Mitteln, von der Subvention angefangen bis zur Grundlagenforschung und zur Ausbildung der Planer; nicht nur Herr Professor Sieber, auch andere angesehene Planer erklären, dass die Fassung des Nationalrates, die auf dem Boden des Realen bleibt, auf Jahre hinaus allen vernünftigen Forderungen der Planer genüge.

Das gilt naturgemäss auch für den Kompromiss der Kommission; der Unterschied zur ursprünglichen Fassung des Nationalrates ist nicht allzu gross, jedenfalls nicht so gross, dass die Annahme des Kompromissvorschlages wesentlich erschwert würde.

Man kritisiert den Ausdruck «Richtlinien» von juristischer Seite aus. Gewiss, er ist für die Verfassung neu. Aber das ganze Gebiet ist neu, wir können es mit dem alten Vokabularium des Verfassungsjuristen nicht lösen. Es geht hier nicht so sehr um Paragraphen, sondern um gedankliche Vorstellungen, die man höchstens zeichnerisch in Leitbildern oder in Richtlinien darstellen kann. Mit gesetzlichen Erlassen ist auf diesem Gebiete nicht viel zu machen.

Was bringt demgegenüber der Beschluss des Ständerates, der eine Gesetzgebungskompetenz über die Besiedelung des Landes will? Was heisst Besiedelung? Sie umfasst alles, was irgendwie die Beziehungen zwischen Menschen und Boden berührt. Es ist ein unbegrenzter und auch absolut unbegrenzbarer Begriff. Die auf diesem Gebiet bestehende Unklarheit wird schon in der Botschaft ersichtlich. Dort wird zugegeben, dass die Planung noch in den Anfängen der Grundlagenforschung stecke. Können wir etwas verfassungsmässig ordnen, das noch nicht einmal in den Grundlagen besteht? Herr Bundesrat von Moos erklärte im Ständerat gemäss Stenographischem Bulletin, Seite 94, es sei dann Sache der Gesetzgebung, durch klare Umschreibung der Begriffe zu sagen, was mit der Verfassungsbestimmung eigentlich gemeint sei. Hier kann ich nicht folgen. Mindestens die Grundsätze müssen in der Verfassungsbestimmung gegeben sein; es darf doch nicht so sein, dass man das Gesetz lesen muss, um die verfassungsmässige Grundlage zu erkennen. Mindestens die allgemeine «Marschrichtung» muss angegeben sein. Sie finden aber auf diesem Gebiet der Planung heute, soweit sie dem Bund übertragen werden soll, eine fast absolute Ratlosigkeit. Niemand weiss genau, was geschehen soll; man spürt, dass etwas geschehen muss, aber man weiss nicht was. Lesen Sie im Bulletin die Verhandlungen des Ständerates nach. Sie finden dort keinen einzigen praktischen Vorschlag. Auch der oberste Manitu der Planung, unser lieber Freund Rohner, hat wohl eine sehr schöne Rede gehalten, der man nicht widersprechen kann, aber auch er hat nicht einen einzigen konkreten Vorschlag darüber unterbreitet, was der Bund dann mit seinen unbegrenzten Kompetenzen tun solle.

Unser Kollege Hürlimann hat vorhin versucht, diese Lücke zu schliessen. Er hat zwei Mittel aufgezeigt, nämlich die Förderung unterentwickelter Gebiete oder, umgekehrt, die Entzerrung von Ballungsgebieten. Das sind

Beispiele, die heute schon von den kantonalen Planungsbehörden mit aller Energie verfolgt werden.

Was er dann aber am Schluss getan hat, darf nicht unwidersprochen bleiben. Er hat eindringlich alle misslichen Erscheinungen unserer Zeit geschildert: Die Folgen der Uebervölkerung, das starke Bevölkerungswachstum, die stürmische wirtschaftliche Entwicklung, die Hochkonjunktur; er hat uns allen damit Eindruck gemacht. Aber wer von Ihnen glaubt, dass mit einem simplen Landesplanungsparagraphen in der Bundesverfassung alle diese Nachteile unserer Zeit überwunden werden könnten? Oder umgekehrt gefragt: Wer von Ihnen glaubt, wenn diese Nachteile überhaupt überwindbar wären, dass sie nicht auch ohne diesen allzu weit gefassten Paragraphen überwunden werden könnten? Lieber Freund Hürlimann, hüten wir uns, auf diesem Gebiet den vorhin erwähnten Boden des Wunderglaubens zu betreten. Nirgends ist Realismus so wichtig wie hier.

Man hat uns gesagt, die Fassung des Nationalrates genüge nicht. Nun, ich erwähnte bereits, dass man uns nicht erklärt warum. Aber man legt uns nun eine Formulierung vor, diejenige des Ständerates, die von massgebenden Leuten sehr, sehr negativ beurteilt wird. Professor Sieber ist bereits zitiert worden. Professor Sieber, der sonst nicht gerade ein Freund starker Worte ist, erklärte, die Formulierung des Ständerates sei eine unüberblickbare Generalklausel und Universalkompetenz. Er fügt dann neckisch die Frage bei, es bleibe nur noch offen, ob die Katze, die wir da im Sack kaufen wollen, bloss ein harmloses Büsi oder ein Kater mit Krallen sei.

Der Vergleich dieser Vorlage mit der Bodenrechtsinitiative, die das Schweizervolk letzten Sommer verworfen hat, drängt sich auf. Man warf der Initiative vor, sie bringe unbegrenzte und unbestimmte Kompetenzen. Das ist an sich richtig. Aber im Vergleich zu der Fassung des Ständerates ist sie noch ein Muster an Klarheit. Sie enthielt eine klare Zielsetzung, und sie gab einzelne Methoden an, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen; das fehlt aber in der ständerätlichen Fassung vollständig. Professor Sieber — um ihn noch einmal zu zitieren — würdigt diese Fassung mit folgendem Satz: «Damit» — also mit der Fassung des Ständerates — «wäre praktisch fast jeder bodenrechtliche Eingriff und jede Beschränkung des Bodeneigentums möglich.» Das entspricht durchaus auch meiner Ueberzeugung. Ich frage Sie: Glauben Sie im Ernst, dass das Schweizervolk, nachdem es die Bodenrechtsinitiative verworfen hat, nun einer Vorlage zustimmen wird, die noch viel weiter geht, die noch viel unbestimmter, viel unbegrenzbarer ist? Ich habe das Gefühl, der Ständerat spiele da das aus dem Fernsehen so beliebt gewordene Spiel «Alles oder nüt». (Zuruf: «Dopplet oder nüt!» Heiterkeit). Ich fürchte, dieses Spiel endet beim Nüt. Ich möchte Ihnen deshalb empfehlen: Stimmen Sie dem Vorschlag unserer Kommission zu. Es ist ein Vorschlag, der noch auf dem Boden des Realen steht, der bei unserer ursprünglichen Fassung anknüpft und einige Konzessionen macht im Sinne eines Brückenschlages zum Ständerat. Wenn am Schluss das Volk wiederum nein sagt, weil die Vorlage überlastet ist, dann wird das für die Planung einen Rückfall um viele Jahre bedeuten. Ich würde es bedauern, obwohl der Abstimmungskampf gegen die ständerätliche Fassung sicher nicht sehr schwer sein wird. Wir brauchen nur die Argumente hervorzuheben, die wir seinerzeit gegen die Initiative brauchten, und wir können noch einige Argumente beifügen, die gegen die Initiative nicht gerechtfertigt gewesen wären.

Albrecht: Gestatten Sie, dass ich als Kommissionsmitglied und nicht zuletzt aus der Sicht eines kantonalen Baudirektors zu Artikel 22quater kurz das Wort ergreife. Es sind drei Gründe, die mich veranlassen, dem Wortlaut der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Erstens: die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen ist in der Schweiz bekanntlich immer ein heisses Eisen, besonders auch in der Innerschweiz, Herr Kollega Hürlimann. Wenn wir einen Artikel über die Raumordnung in die Bundesverfassung einfügen wollen — und wir wollen es —, muss er die Grenzen der Bundeskompetenz klar erkennen lassen, sonst erreicht er niemals das Volk- und Ständemehr. Die wuchtigen Verwerfung der sozialdemokratischen Initiative vom 2. Juli 1967 ist ein warnender Fingerzeig. Zweitens: Die Orts- und Regionalplanung ist in vielen Kantonen und Gemeinden mit Erfolg an die Hand genommen worden. Wenn der Bund auf dem Gebiet der Besiedelung des Landes — nach ständerätlichem Vorschlag — zur unbeschränkten Gesetzgebung zuständig wäre, würden manche Kantone und Gemeinden in ihrer Initiative erlahmen. In andern würde sich die Opposition gegen den sogenannten Bundesvogt bilden und die Arbeit der eigenen Behörden wesentlich erschweren. Drittens: Der Kompromissvorschlag der nationalrätlichen Kommissionsmehrheit ist meines Erachtens klug und ausgewogen. Er zeigt das Gebiet, auf dem der Bund zur Gesetzgebung befugt sein soll; es ist das weite Gebiet der Zonenordnung. Der Bund soll hier die notwendigen Minimalvorschriften aufstellen. Im übrigen aber soll er die Bestrebungen der Kantone, deren eigene Initiative fördern und koordinieren. Ein Mittel zur Förderung und Koordinierung ist die Erstellung von Leitbildern, der Erlass von Richtlinien. Diese planerischen Mittel sollen nicht zwingend, sondern aufmunternd und wegleitend sein. Der Begriff «Richtlinie» ist bezeichnend und meines Erachtens klar genug. Der Bund zeigt die grossen Linien, nach denen sich die Kantone und Gemeinden richten sollen. Er hilft der Verwirklichung mit finanziellen Unterstützungen nach. Aber die Leitbilder und Richtlinien sind flexibel und an veränderte Verhältnisse anpassungsfähig. Wir wissen aus Erfahrung, wie sehr die Ansichten der Planer selbst dem Wechsel unterworfen sind.

Aus diesen Ueberlegungen beantrage ich Ihnen Zustimmung zur Formulierung von Artikel 22quater gemäss Vorschlag der Kommissionsmehrheit.

Fischer-Weinfeld: Namens der BGB-Fraktion beantrage ich Ihnen, der neuen Fassung unserer vorberatenden Kommission zuzustimmen. Wie Ihnen bereits Herr Kommissionspräsident Glarner dargelegt hat, handelt es sich bei diesem neuen Vorschlag um eine Lösung, die der ständerätlichen Fassung einen Schritt entgegenkommt. Zwischen unsern beiden Räten besteht ja in dieser Sache darin Uebereinstimmung, dass dem Bund die Kompetenz zur Schaffung einer Zonenordnung erteilt werden muss. Hierüber herrscht Einmütigkeit. Der Ständerat möchte nun aber noch einen wesentlichen Schritt weitergehen; er will dem Bund auch die Befugnis zum Erlass allgemeiner Vorschriften über die Besiedelung des Landes erteilen. Danach hätte also der Bund nicht nur die Kompetenz, eine Zonenordnung zu schaffen, sondern er könnte auch sagen, was zum Beispiel in der Bauzone erstellt werden darf und was nicht. Eine verfassungsmässig derart untermauerte Siedlungspolitik würde nach der Meinung massgebender Juristen — ich

erinnere hier an das Referat von Herrn Professor Dr. Sieber — praktisch alle Belange der Verwendung unseres Bodens betreffen, mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Nutzung. Dieser Hinweis mag Ihnen zeigen, wie weit die Kompetenz des Bundes in bezug auf eine eigenössische Siedlungspolitik gehen könnte. Deshalb konnte sich die Mehrheit unserer vorberatenden Kommission nicht zur ständerätlichen Fassung bekennen. Das will nun allerdings nicht heissen, dass wir uns dem Bedürfnis einer gewissen Mitarbeit des Bundes in den Belangen der Siedlungspolitik ganz verschliessen. Dass hier eine sinnvolle Zusammenarbeit aller hieran beteiligten Kreise durchaus erwünscht ist, möchten wir keineswegs bestreiten, sondern ausdrücklich bejahen. Deshalb haben wir uns einer Lösung zugewendet, die den ständerätlichen Intentionen einen Schritt entgegenkommt. Wir sind der Meinung, dass die Steuerung der Siedlungspolitik durch den Bund mittels Bundesbeiträgen erfolgen soll, d. h. der Bund sollte nach unserer Auffassung für die Besiedelung unseres Landes ein Leitbild oder Leitbilder aufstellen und deren Verwirklichung durch Beiträge unterstützen. Deshalb reden wir in unserer neuen Fassung von Richtlinien, die der Bund aufstellt und deren Verwirklichung er unterstützt. Das würde bedeuten, dass nur diejenigen auf Bundesbeiträge zählen könnten, deren siedlungspolitische Massnahmen sich mit dem Leitbild des Bundes decken. Diese Kompromisslösung hat den grossen Vorteil, dass ein wichtiges Anliegen, das vor allem in den Beratungen des Ständerates hervorgehoben worden ist, erfüllt wird. Ich meine damit die finanzielle Unterstützung von siedlungspolitischen Massnahmen, die im Landesinteresse erwünscht oder sogar notwendig sind und die eventuell ohne Bundeshilfe nicht verwirklicht werden könnten.

Da möchte ich nun noch kurz Bezug nehmen auf das sehr schwungvolle Votum unseres geschätzten Herrn Kollegen Hürlimann aus Zug. Er hat wörtlich gesagt: «Was nützt es, wenn wir in den Bergtälern Bauzonen ausscheiden, wenn dann zu deren Besiedelung jeder Anreiz fehlt?» Auf diese Frage möchte ich antworten und sagen, dass wir die Besiedelung von Bauzonen vor allem in unseren entwicklungsfähigen Gebieten, also in den Bergtälern, nicht mit allgemeinen Vorschriften fördern können, sondern in erster Linie mit materieller Hilfe, im Konkreten mit Bundesbeiträgen. Ich bin deshalb ein wenig erstaunt, dass es auch Leute aus diesen Gebieten gibt, die den Vorteil der von der Kommission des Nationalrates erarbeiteten Fassung nicht zu erkennen vermögen. Ich finde es auch nicht ganz logisch, wenn Herr Hürlimann sagt, dass es nicht angängig sei, die Besiedelung durch Bundesbeiträge zu lenken, es sei unmoralisch, wenn man auf diese Weise den «Brotkorb» höher hängen wolle. Er findet es aber andererseits durchaus moralisch, dass man die Besiedelung durch handfeste Vorschriften, durch absolut verbindliche Gesetze lenken soll.

Ich bin der Meinung, dass der Vorschlag, den wir Ihnen unterbreiten, ein subtileres Instrument darstellt und für unsere Verhältnisse bestimmt zweckmässiger ist, als wenn wir hier ein Rezept nach Dr. Eisenbart befolgen. Wir sind überzeugt, dass wir mit unserem Vorschlag dem Bund ein wirksameres Mittel in die Hände geben, das zu einer im Landesinteresse wünschbaren Lenkung der Besiedelung unseres Landes vollauf genügt und das überdies den Vorteil aufweist, dass es der Gefahr einer allzu bürokratischen und wirklichkeitsfremden Handhabung weniger ausgesetzt ist als die allgemeine Kompetenz, Vorschriften über die Besiedelung zu erlassen.

Ich möchte Sie deshalb im Namen der BGB-Fraktion bitten, unserer neuen Fassung zuzustimmen. Es wäre jammerschade, wenn wir dieses wichtige Fuder derart überladen würden, dass es Gefahr läuft, im Tor der Volksabstimmung hängen zu bleiben.

Binder: Ich bin ebenfalls Mitglied des Haus- und Grundeigentümergeverbandes, wage aber eine ganz andere Auffassung zu vertreten als Herr Raissig. Ich möchte auch sagen: Es geht hier nicht einfach um die Beratung über einen simplen Verfassungsartikel, sondern es handelt sich meines Erachtens um eines der wichtigsten innenpolitischen Probleme unserer Tage überhaupt.

Die Sorge um die Gestaltung des Lebensraumes, die Erhaltung der Lebenselemente: Boden, Wasser, Luft, die Verhinderung der Zersiedelung und der Zerstörung der Landschaft sind Anliegen, die nicht nur für heute, sondern für die kommenden Generationen bewältigt werden müssen. Es darf uns deshalb nicht stören, und wir haben auch keinen Grund zur Resignation, wenn der Dialog zwischen den beiden Räten an sich noch weiter geht. Wir beschreiten hier Neuland, und wir befassen uns mit Begriffen, die noch nirgends definiert sind und die deshalb nicht allgemein verständlich sind. Wir müssen deshalb die Dinge reifen lassen. Wir müssen so lange diskutieren und so lange nach Formulierungen suchen, bis wir eine Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen gefunden haben, die einerseits weit genug ist, um die angestrebten Ziele der Landesplanung zu erreichen, die aber andererseits auch dem Grundsatz der Subsidiarität gerecht wird und die politisch zum Tragen kommt.

Bevor wir zu den einzelnen Anträgen Stellung nehmen können, müssen wir uns fragen und uns im Grunde genommen klar werden, welche Ziele wir mit dem Planungsartikel erreichen wollen. Erst wenn wir über diese Ziele Klarheit geschaffen haben, können wir auch beurteilen, welcher Verfassungstext zu eng, welcher zu weit und welcher vielleicht richtig ist.

Nun hat Herr Raissig erklärt, von den Anhängern des Vorschlages der Minderheit würden nie ganz konkrete Angaben gemacht, was man an sich erreichen wolle. Ich will versuchen, hier etwas konkret zu werden. Meines Erachtens müssten durch diesen Planungsartikel drei Ziele erreicht werden: Erstens: Der Bund muss kompetent sein, ein nationales siedlungspolitisches Leitbild zu erstellen, ein Leitbild, das selbstverständlich immer wieder den Verhältnissen angepasst wird. Dieses Leitbild oder dieser «Gesamtplan Schweiz» müsste, weil ein wichtiges Führungsinstrument im Staat, vom Parlament genehmigt werden. Dieses Leitbild hätte nicht verbindlichen Charakter; es wäre aber auch nicht nur eine Empfehlung, sondern es müsste wegleitend für die gesamte Planung im Land sein d. h. die Kantone könnten von diesem Leitbild nur aus sachlichen Gründen abweichen.

Zweitens: Der Bund muss kompetent sein, ein Rahmengesetz über die Landesplanung zu erlassen. In diesem Planungsgesetz wären aber nicht nur verbindliche Vorschriften über die Zonenordnung zu erlassen. Der Begriff «Planung» ist viel weiter als der Begriff «Zonenordnung». Die Zonenordnung ist nicht Planung an sich, sondern die Zonenordnung ist lediglich eines der verschiedenen Planungsmittel.

Meines Erachtens müssten also im Planungsgesetz des Bundes Vorschriften über die Vereinheitlichung der Terminologie im Planungswesen enthalten sein (denn wir stellen ja fest, dass wir hier keine klare Terminologie besitzen), Vorschriften über die Zonenordnung, Vor-

schriften über die Landumlegung, Vorschriften über die Bausperre, und Vorschriften über die interkantonale Zusammenarbeit im Planungswesen.

Sie werden verstehen, dass ich als Aargauer gerade auf diese interkantonale Zusammenarbeit grösstes Gewicht lege, nachdem mein Heimat- und Wohnsitzkanton praktisch immer mehr «Vorstadtlandschaft» wird, Vorstadtlandschaft von Zürich und Basel. In Zürich und Basel werden heute sehr ehrgeizige Planungsziele verfolgt; Planungsziele, die den dazwischenliegenden Kanton Aargau vor fast unüberwindliche infrastrukturelle Aufgaben stellen, ohne das Mitspracherecht dieses Kantons zu gewährleisten. Hier sage ich ganz offen, dass der übergeordnete Bund die notwendigen Kompetenzen erhalten muss, um solche Planungen gegenseitig aufeinander abzustützen und auch das Mitspracherecht des schliesslich von Zürich und Basel betroffenen Kantons Aargau sicherzustellen.

Drittens: Der Bund muss kompetent sein, alle untergeordneten Planungen zu koordinieren, zu fördern und zu subventionieren.

Wenn Sie nun grundsätzlich mit diesen Minimalforderungen, diesen Minimalkompetenzen des Bundes einverstanden sind, dann müssen Sie mir zugeben, dass der Verfassungstext, dem der Nationalrat am 6. März dieses Jahres zugestimmt hat, zu eng ist und uns bei der Beratung des Planungsgesetzes in grösste verfassungsmässige Schwierigkeiten bringen würde. Das wollen wir aber doch zum vorneherein verhüten. Wir wollen doch nicht heute einen Verfassungstext genehmigen, der schon in den nächsten Jahren untauglich, unbrauchbar und überholt sein wird. Wenn nämlich der Bund nur allgemeine Vorschriften über die Zonenordnung erlassen kann, dann ist seine Kompetenz sehr eingengt auf dieses einzige Planungsmittel. Er kann keineswegs, wie der Bundesrat in seinen Richtlinien zur Regierungspolitik in Aussicht gestellt hat, ein allgemeines Rahmengesetz über die Landesplanung erlassen. Diejenigen Herren Kollegen, die also der ursprünglichen Fassung des Nationalrates zustimmen, verlassen bereits jetzt in einer hochwichtigen innenpolitischen Frage die Richtlinien der Regierungspolitik.

Es ist zuzugeben, dass die Mehrheit unserer Kommission sich ernsthaft bemüht hat, zwischen dem Kompromiss des Ständerates — denn die letzte Formulierung des Ständerates war schon ein wesentlicher Kompromiss — und dem Beschluss des Nationalrates nochmals eine Kompromissformel zu finden. Ob dieser Versuch aber geglückt oder die Konfusion noch grösser geworden ist, kann man sich ruhig fragen. Die Kollegen in der Kommission, die noch im März dieses Jahres die Klarheit, die Transparenz ihres Vorschlages hervorgehoben haben, wollen nun einen höchst unklaren Rechtsbegriff in die Bundesverfassung einfügen, und das erst noch auf dem Gebiet der ohnehin schwierigen Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen. Was versteht man unter Richtlinien? Wer erlässt diese Richtlinien? Meines Erachtens doch sicher nicht allein die Verwaltung und die Experten. Wir wären ja sonst auf dem Weg zur Technokratie; also auf einem Weg, den der heutige mündige und politisch bewusst gewordene Bürger sicher nicht akzeptiert.

Welche Bedeutung käme schliesslich diesen Richtlinien zu? Wären die Richtlinien verbindlich, wären sie wegleitend oder wären sie unverbindlich? Ich habe aus dem Referat des Herrn Kommissionspräsidenten gehört, dass sie unverbindlich wären. Solche unverbindliche Richt-

linien, solche Empfehlungen kann aber der Bundesrat gestützt auf die geltende Verfassung schon heute ohne weiteres erlassen. Er hat ja auch meines Wissens das ORL-Institut bereits beauftragt, gewisse prospektive Studien anzustellen. Wenn man also nur unverbindliche Richtlinien will, soll man das klar und deutlich sagen; dann soll man nicht so tun, als ob man dem Bund eine neue Kompetenz einräumen würde.

Gerade in der Verfassungsgesetzgebung müssen wir präzise sein. Wenn wir das Leitbild wollen, wenn wir ein Planungsgesetz wollen, wenn wir die Förderungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes wollen, dann müssen wir dem Bund in Gottes Namen auch die entsprechenden Kompetenzen einräumen. Die ursprüngliche Formulierung des Bundesrates ging zu weit. Der Ständerat hat bereits wesentliche Korrekturen vorgenommen, indem er den Begriff «Grundsätze» durch «Allgemeine Vorschriften» ersetzt hat und indem er dem Artikel 22quater einen neuen Absatz 2 beifügte, wonach die Anwendung der Vorschriften und die Festlegung der Zonen zur Sache der Kantone erklärt wurde. Damit wurde der Wille des Gesetzgebers verdeutlicht, dass der Bund auf dem Gebiet der Landesplanung nur subsidiär tätig werden darf.

Die durchaus liberal eingestellte «NZZ» bezeichnete in einem Leitartikel vom 29. November 1967 diesen ersten Vorschlag des Ständerates als eine annehmbare Lösung. Nun hat aber der Ständerat — und das möchte ich hervorheben — die Bundeskompetenz nochmals eingeschränkt, indem er die Worte «Nutzung des Bodens» fallen gelassen hat. Nur diese letzte ständerätliche Fassung ist meines Erachtens — und ich sage das ganz offen — weit genug, um die allgemein angestrebten Ziele auf dem Gebiet der Landesplanung verfassungsmässig zu decken. Ich stimme deshalb der Kommissionsminderheit und damit dem Ständerat zu, in der Meinung, dass der Bund diese Minimalkompetenzen benötigt, wenn er auf dem Gebiet der Raumordnung und der Gesunderhaltung des Lebensraumes die Zukunft in den Griff bekommen will.

Lehner: Am Eingang des Stockalperschlusses in Brig steht der Spruch: Nihil solidum nisi solum «Nichts ist sicher ausser Grund und Boden.» Dieser Satz gilt in jeder normalen Demokratie. Bei uns gilt er heute um so mehr, weil der Boden nach dem Gesetz des abnehmenden Bodenertrages Mangelware geworden ist und die Flucht in die Sachwerte wohl zu Recht weiterbesteht. Zudem zeichnete und zeichnet sich deutlich eine wilde Schlacht um die Verwendung dieses Kleinodes ab, so dass sich gesamtschweizerisch eine Planung aufdrängt. Hier sind wir alle einverstanden. Das will aber nun nicht heissen, dass wir auch auf diesem Gebiete in den Etatismus hineinschlittern müssen. Aus der Sicht eines Berglers kann ich mich damit einverstanden erklären, dass der Bund allgemeine Grundsätze, Minimalvorschriften für die Zonenplanung aufstellt. Aber damit soll es sein Bewenden haben. Kein Diktat des Bundes, das die Bewegungsfreiheit von Gemeinden und Kantonen einengt! Föderalismus und Gemeindeautonomie sind lebendige Begriffe, die wir gerade im Bodenrecht nicht über Bord werfen wollen: denn die Planung bleibt in Wirklichkeit das, wie das die Erfahrung zeigt, was initiative Gemeinden und Kantone aus ihr machen. Aber jeder vernünftige Schweizer sieht ein, dass es ohne den Bund nicht geht. Es geht vor allem aus wirtschaftlichen Gründen nicht, es geht auch darum nicht, weil wir ein möglichst umfassendes Planungsleitbild haben möchten und

weil durch die Planung auch zurückgebliebenen Gebieten als Ausgleich zu den Ballungszentren geholfen werden soll. Ohne diese Auffassung treiben wir indirekt in eine gefährliche Bevölkerungspolitik, die unsere Bergenden immer mehr entvölkern werden.

Nach der Motion Brosi/Danioth kann ja beispielsweise den Bergbauern nur geholfen werden, wenn man der Gebirgsbevölkerung in globo hilft. Wir denken da in erster Linie an den Tourismus, der dank einer geschickten Propaganda mächtig im Vormarsch ist, von dem alle Berufskategorien mehr und mehr profitieren und der der Bergflucht mehr und mehr steuert. Das gleiche gilt von unseren Wasserkraftwerken und Industrien. Diesen Erwägungen entspricht im grossen und ganzen der Vorschlag der Mehrheit der Kommission. Freilich, es ist kein Supervorschlag, es ist ein Kompromiss. Ich beispielsweise hätte es lieber gesehen, wenn der jetzige Vorschlag der Mehrheit der Kommission in Alinea 1 geblieben wäre und der Vorschlag des Ständerates, was Ibis und Alinea 2 anbelangt, Platz gegriffen hätte. Nun, daran ist nichts mehr zu ändern. Aber eine Reserve möchte ich gleichwohl anbringen. In Absatz 1 spricht man von der Verwendung des Bodens «im Landesinteresse». Was heisst das? Wenn es beispielsweise heissen würde, dass man schlussendlich ganzen Strichen unseres Landes — ich denke da vor allem an die Landwirtschaft — etwas aufoktroyieren könnte, was diese nicht wollen, müsste ich Opposition machen. In diesem Falle würde ich beantragen, «Verwendung des Bodens im Landesinteresse» durch die freiere Definition «zweckmässige Verwendung des Bodens» zu ersetzen. Je nach der Antwort des Bundesrates werde ich diesen formellen Vorschlag noch machen.

Fischer-Bern: Es hat letzthin in einer Zeitung gestanden, dass die Behandlung des Bodenrechts in den eidgenössischen Räten zu einer Zangengeburt führen würde, und es wird uns der Vorwurf gemacht, wir würden zu lange an diesem Geschäft beraten. Ich glaube, diese Vorwürfe sind ungerechtfertigt, denn wir müssen uns doch darüber klar sein, dass es sich hier um eine fundamentale Angelegenheit handelt und nicht um irgendein Geschäft, wie wir sie sonst vielfach zu behandeln haben. Es geht darum, wie weit dem Bund bisherige Kompetenzen der Kantone übertragen werden und ob er nun auf dem Besiedlungssektor zusätzliche Kompetenzen, die überhaupt noch niemand hat, erhalten soll.

Ich muss Ihnen ganz offen sagen: Als ich heute die Ausführungen unseres Kollegen Hürlimann hörte, habe ich mir gesagt, dass auf jeden Fall die Opposition gegen die Fassung des Ständerates gerechtfertigt ist. Wenn ich je Zweifel gehabt hätte, dass die Fassung des Ständerates akzeptabel ist, dann bin ich jetzt kuriert.

Was hat Herr Hürlimann z. B. als Interventionsmöglichkeit erwähnt? Er hat gesagt, dass sich die Berggebiete gegenwärtig entvölkern und dass man mittels dieser Verfassungsbestimmung Massnahmen gegen diese Entvölkerung ergreifen könne. Er hat dann als Gegenstück dazu die Besiedlung der Industriegebiete anvisiert. Man müsse dort die Entballung fördern. Das würde praktisch heissen, dass mittels Bundesrecht die Industriestandorte fixiert würden und dass in gewissen Gebieten die weitere industrielle Entwicklung verhindert würde; auf der andern Seite müsste man praktisch dann wohl die Leute zwingen, dorthin zu gehen, wo heute noch keine Industrie ist.

Einen derartigen Interventionismus können wir uns nicht leisten. Wir müssen die Freiheit bei den Standorten der Wirtschaft denjenigen überlassen, die auch die Risiken dieser Wirtschaft zu tragen haben.

Zu den Ausführungen von Herrn Binder möchte ich erklären, dass es ein wesentlicher Unterschied ist, ob der Bund heute die Kompetenz hat, ohne Verfassungsbestimmung unverbindliche Richtlinien zu erlassen oder ob in der Verfassung ein Auftrag, eine Musselsformel für die Aufstellung derartiger Richtlinien besteht, die dann auch die Konsequenz in sich schliessen, dass man diese Richtlinien mittels Subventionen durchsetzt.

Ich glaube, wir sind heute soweit, dass die grundlegende Alternative völlig klarliegt: Auf der einen Seite geht es darum, ob man eine Interventionsmöglichkeit über die Besiedlung des Landes in die Verfassung aufnehmen will, wie es der Ständerat möchte, oder ob man das nicht will. Ich sage Ihnen offen: Ich bin der Meinung, wir sollten an unserem ursprünglichen Beschluss festhalten; wenn Sie das nicht wollen, könnte ich mich schliesslich mit der Fassung der nationalrätlichen Kommission abfinden, d. h. man würde dann dem Ständerat auf halbem Weg entgegenkommen und diesen zwingenden Auftrag für Richtlinien, die mittels Finanzen durchzusetzen wären, in die Verfassung aufnehmen.

Ich möchte Sie zum Schluss darauf hinweisen, dass im Bodensektor die Interventionsfreudigkeit im Schweizervolk bei weitem nicht so gross ist, wie es offenbar angenommen wird. Vor einem Jahr hat das Schweizervolk — ich erinnere an die Zahlen — mit 397 000 gegen nur 193 000 Stimmen die Bodenrechtsinitiative verworfen. Wenn hier nicht eine Mittellösung getroffen wird, ein Kompromiss, eine Verständigung, dann besteht diese Möglichkeit, dass das gleiche dann bei der Volksabstimmung über diese Verfassungsordnung passiert. Dann könnte das Sprichwort «Das Bessere ist der Feind des Guten» für die Anhänger eines interventionistischen Bodenrechtes sehr rasch Wirklichkeit erlangen.

Tschopp: Bevor wir den Verfassungstext endgültig festlegen, sollten wir nochmals überdenken, was wir in der Landesplanung eigentlich anstreben. Zu diesem Zweck müssen wir uns die praktischen Anwendungsfälle vor Augen halten. Eine grosse Gemeinde oder die Gemeinden einer ganzen Region stellen einen Zonenplan auf. Darin wird u. a. das Bauland ausgeschieden. Wenn man weiss, wo sich das Bauland befindet, so ist der weiteren Planung der Weg vorgezeichnet. Man erschliesst selbstverständlich keinen Boden im Nichtbauland. Die Strassenführung und der Standort von Schulen, Spitalern passt sich zwangsläufig dem Zonenplan an. Mit der Verpflichtung, Zonenordnungen aufzustellen, ist der entscheidende Schritt der Regional- und Ortsplanung getan. Was nachher geschieht, ist zweifellos wichtig, aber mit allgemeinen Bundesvorschriften kann man nicht bestimmen, ob irgendwo eine Autobuslinie hinführen soll. Diese Ordnung muss doch auf Grund der konkreten Verhältnisse und Kenntnisse der örtlich gebundenen Gegebenheiten getroffen werden. Zudem sind im weiteren auf die Zonenordnung folgende Massnahmen oft mit hohen Kosten verbunden. Es braucht grosse Werke des Hoch- und Tiefbaues. Diese Werke bezahlen die Kantone und die Gemeinden. Sie tragen das Risiko. Der Bund kann ihnen dieses Risiko nicht abnehmen und soll deshalb auch davon absehen, die Kantone und Gemeinden durch seine Gesetzgebung so einzuengen. — Soviel zur Regional- und Ortsplanung.

Was die Landwirtschaftszone betrifft, so ist sie in der eidgenössischen Kompetenz für Vorschriften über Zonenordnung inbegriffen. In dieser Beziehung besteht ja kein Unterschied zwischen unsern beiden Räten. Was bleibt noch? Man spricht von einer übergeordneten Landesplanung, die das ganze Gebiet der Schweiz umfassen und — wie unser geschätzter Kollege Hürlimann ausgeführt hat — hochgespannte siedlungspolitische Ziele anstreben soll.

In diesem Zusammenhang steht das oft genannte Leitbild. Ein solches Leitbild kann der Bund schon heute ausarbeiten und seiner gesamten Politik zugrundelegen. Aber etwas völlig anderes wäre eine Gesetzgebung, die vorschreiben würde, dass in bestimmten Landesgegenden Siedlungen entstehen sollen, in andern nicht, mit allem Drum und Dran bezüglich Wohnungsbau, wirtschaftlicher Tätigkeit, und, was ebenso wichtig ist, den Verkehrsmitteln. Das wäre nicht nur Planung, sondern das wäre Planwirtschaft. Dazu ermächtigt die Verfassung den Bund, sofern sie ihm die Kompetenz zu Vorschriften über die Besiedlung des Landes erteilt. Natürlich würden sehr intelligente Leute diese Lenkung betreiben, aber es ist einfach unglaublich, dass noch so geschickte Leute mit dieser Lenkung fertig würden. Wenn man uns jetzt in guten Treuen versichert, derart weitgehende Absichten bestünden nicht, so kann meine Antwort nur lauten: In diesem Falle stelle man die Absicht im Verfassungstext absolut klar. Dann weiss man, woran man ist. — Es gibt Kreise, die sich von einer staatlichen Lenkung versprechen, dass eine bestimmte Art von Entwicklungspolitik betrieben werde. Davon stünde jetzt nichts in der Verfassung; man könnte es später erleben, dass gestützt auf eine generelle Bundeskompetenz eine vollkommen anders orientierte Politik beschlossen würde. Setzen wir uns nicht diesen Ungewissheiten aus! Der erste Beschluss des Nationalrates ist klar und eindeutig; er genügt den praktischen Anforderungen. Sofern man Ergänzungen wünscht, sollte man jedenfalls nicht weitergehen als über den Antrag der Kommissionmehrheit. — Die letzte Abstimmung über die SP-Initiative hat doch eindeutig gezeigt, dass wir eine Vorlage nicht durchbringen, wenn wir in den Bundeskompetenzen zu weit gehen.

Ich möchte Sie deshalb bitten, im Sinne eines Kompromisses der Fassung der Kommissionmehrheit zuzustimmen.

Bärlocher: Im Stadium der Differenzenbereinigung besteht immer die Gefahr, dass die Diskussion den Rahmen dieser Differenzenbereinigung sprengt. Es wäre sicher verfehlt, sich heute wieder mit Gedankengängen auseinanderzusetzen, die in der Volksabstimmung vom 2. Juli des letzten Jahres unterlegen sind.

Um was geht es heute noch? Es geht um die Formulierung des Artikels 22quater, konkret gesprochen um das Ausmass der Bundeskompetenz auf dem Gebiete der Landesplanung, der schweizerischen Raumordnung. Hier liegt der Spielraum unserer Diskussion; zwischen der ständerätlichen Fassung vom 12. Juni und der nationalrätlichen Fassung vom 6. März dieses Jahres; in der Mitte steht, als Kompromissvorschlag, der Antrag der Kommissionmehrheit. Nun haben die Herren Hürlimann und Binder in bewegten Worten dargetan, was alles in diesen Planungsartikel hineingestopft werden sollte. Sie haben dabei übersehen, dass bereits sehr viele planerische Kompetenzen in der heutigen Bundesverfassung enthalten sind, so auf dem Gebiete des

Strassenwesens, des Eisenbahnwesens, des Natur- und Heimatschutzes, des Gewässerschutzes, der Rohrleitungen, des Wohnungswesens, der Familienpolitik usw. Im übrigen bestehen zwischen den Auffassungen der Herren Hürlimann und Binder, wie ich festgestellt habe, erhebliche Unterschiede. Was die Ziele des Herrn Binder anbetrifft, möchte ich sagen, dass sie alle mit der Kommissionsfassung vereinbar sind. Bei den Zielen des Herrn Hürlimann hingegen ist das nicht der Fall.

Wir Vertreter der Kommissionmehrheit sind der Auffassung, dass für den Planungsartikel in der Bundesverfassung möglichst gute und eindeutige Kriterien der Abgrenzung gefunden werden müssen. Ich gebe ohne weiteres zu, dass diese Abgrenzung nicht leicht fällt. Der Nationalrat hat in seiner letzten Fassung die Abgrenzung über den Begriff der Zonenordnung vorgenommen. Er wollte den Bund ermächtigen, auf dem Gesetzgebungswege allgemeine Vorschriften über eine der Erschliessung und Besiedlung des Landes und der zweckmässigen Nutzung des Bodens dienende Zonenordnung zu erlassen.

Unter dem Einfluss planerischer Kreise hat der Ständerat die ganze Besiedlungspolitik aus dem Rahmen der Zonenordnung herausgenommen und in den unbeschränkten Kompetenzbereich des Bundes übertragen. Dagegen hat sich, wie Sie den Zeitungen entnehmen konnten, heftige Kritik erhoben, weil der Begriff der Besiedlung alles erfasst, was mit der Ueberbauung des Bodens zusammenhängt: die Infrastruktur, den Standort von Wohnbauten und Industrieanlagen, den Zeitpunkt der Ueberbauung, ja sogar die Betriebsgrösse der landwirtschaftlichen Siedlungen und anderes mehr. Herr Professor Sieber von der Universität Bern, der heute mehrfach zitiert wurde, der die glückliche Eigenschaft besitzt, sowohl Nationalökonom wie Jurist zu sein, einer der besten Kenner des Bodenrechtes (er wirkte schon in den Expertenkommissionen des Bundesrates mit), hat vor 10 Tagen in einem Vortrag in Zürich die ständerätliche Formulierung heftig angegriffen. Ich zitiere wörtlich:

«An dieser ständerätlichen Fassung muss entschieden kritisiert werden, dass die Forderung, wonach die Tragweite der neuen bodenrechtlichen Kompetenzen aus dem Wortlaut deutlich genug hervorgehen soll, nicht erfüllt worden ist. Ob mit dieser Kompetenzumschreibung ein harmloses Büsi im Sack gekauft wird oder aber eine viel gefährlichere Spezies aus der Gattung der Katzen, würde sich in vollem Mass erst bei der gesetzgeberischen Ausführung dieses Verfassungssatzes ergeben. An sich und rein dem Wortlaut nach macht nämlich der Ausdruck «Besiedlung» bzw. «Vorschriften über die Besiedlung» praktisch fast jeden bodenrechtlichen Begriff bzw. jede Beschränkung des Bodeneigentums möglich.»

Es wäre in diesem Falle ehrlicher, gerade herauszusagen: «Die Gesetzgebung auf dem Gebiete der Raumordnung ist Bundessache.»

Dass auch der Ständerat selbst von seiner Fassung nicht ganz überzeugt war, ging aus zahlreichen Voten von Ständerherren hervor, die offenbar nur mit grossen Hemmungen dem Mehrheitsantrag zustimmten. So hat Herr Ständerat Rohner in der Debatte erklärt: Ich verkenne nicht gewisse immer noch bestehende Unvollkommenheiten des Mehrheitsantrages . . . Wir können nur gewinnen, . . . wenn auf dem Wege einer Weiterführung des Dialogs, einer Weiterführung des Differenzenbereinigungsverfahrens mit dem Nationalrat die Anstrengungen fortgesetzt werden, zu einer ausgereiften Verständi-

gungslösung zu gelangen. Herr Ständerat Hofmann sagte, dass wir am Mehrheitsvorschlag der Kommission (des Ständerates) festhalten sollten, um damit dem Nationalrat Gelegenheit zu geben, die Sache nochmals ernstlich und gründlich zu überprüfen und damit eine echte Alternative zu setzen. Herr Ständerat Jauslin bemerkte: «Besiedelung als Begriff ist nicht definiert. Man kann sehr viel darunter verstehen. Deshalb erscheint er sehr gefährlich.» — Die Zitate liessen sich vermehren.

Im Ständerat haben sich vor allem Vertreter nicht deutschschweizerischer Kantone für die nationalrätliche Formulierung eingesetzt. Ich sage das, um Sie darauf aufmerksam zu machen, dass es immerhin Kreise gibt, die den Föderalismus noch etwas grösser schreiben als vielleicht die Zürcher und Berner. Nachdem Herr Prof. Sieber in seiner wissenschaftlichen Analyse nachgewiesen hat, dass die Formulierung des Ständerates unzulänglich ist und nachdem es auch politisch verfehlt wäre, diese Formulierung zu übernehmen, da sich bereits ein organisierter Widerstand dagegen angemeldet hat, kann ich ihr keine reale Chance geben. Ich bin überzeugt, dass die ständerätliche Fassung eine Volksabstimmung nicht überleben würde.

Die nationalrätliche Kommission hat daher eine Alternative gesucht; sie hat sich redlich angestrengt, einen Kompromiss zu finden. Sie legt Ihnen heute diese Kompromisslösung vor in der Ueberzeugung, damit eine ausgewogene Lösung zu präsentieren. Die Herren Kommissionsreferenten Glarner und Galli haben die Vorlage erläutert. Ich möchte nicht Gesagtes wiederholen. Aber gestatten Sie, dass ich auf einige kritische Voten noch kurz eingehe.

Es wird gesagt, die neue Formulierung enthalte ebenfalls eine Auswahl von Begriffen, die nicht genau definiert seien. Die Formulierung «Verwendung des Bodens» sei sehr allgemein. Dessen sind wir uns bewusst. Es ist inhaltlich dasselbe, was wir früher mit dem Begriff «Nutzung des Bodens» zum Ausdruck brachten. Jeder Gebrauch des Bodens fällt darunter, auch die Erschliessung. Daher die Notwendigkeit einer Abgrenzung. Die Bundeskompetenz soll nicht so weit gehen, dass sie jede Verwendung des Bodens gesetzlichen Bestimmungen unterwerfen kann. Sonst hätten die Kantone und Gemeinden überhaupt nichts mehr zu sagen. Der Bund soll nur über das Planungsmittel der Zonenordnung legislieren können. «Zonenordnung» ist ein aus der Praxis bekannter Begriff. «Zone» könnte etwa umschrieben werden als «eine aus planerischen Gründen abgegrenzte Gebiets-einheit, für die besondere Nutzungsvorschriften bestehen.» Eine Zonenordnung enthält Zonenpläne und Zonenreglemente. Wir wollen den Bund ermächtigen, ein Planungsgesetz zu erlassen, in welchem Rahmenbestimmungen und Mindestvorschriften enthalten sind. Der Bund wird vorschreiben, welche Arten von Zonen geschaffen werden müssen, welche Grundsätze für diese Zonen zu gelten haben, welche Mittel zur Verwirklichung eingesetzt werden können. Aber damit soll es sein Bewenden haben. Weiter wollte offenbar auch der Ständerat nicht gehen. Er hat daher dem Absatz 1 einen Absatz 1bis beigefügt, der besagt, dass die Anwendung der Vorschriften und die Festlegung von Zonen unter Aufsicht des Bundes den Kantonen verbleiben. Hier ist unsere Kommission einen Schritt weiter gegangen, indem sie die etwas sybillinische Formulierung in einen klaren Imperativ verwandelt: den Kantonen «obliegt» die Anwendung der Vorschriften und die Festlegung der Zonen.

Angezweifelt wurde der Ausdruck «im Landesinteresse geboten». Das hat Herrn Lehner nicht gefallen. Bisher war von Zweckmässigkeit die Rede. Diese Zweckmässigkeit kann aber ausschliesslich unter privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten verstanden werden. Der Bund hingegen hat das allgemeine Wohl, das Landesinteresse zu wahren. Hierin liegt die staatspolitische Rechtfertigung der Bundeskompetenz. Dieser Ausdruck bedarf keiner weiteren Deutung. — Liegt darin auch eine Beschränkung? Gewiss. Der Bund soll nicht legislieren, wenn das Landesinteresse, das Wohl des Schweizervolkes nicht berührt ist. Er wird also nicht in Einzelheiten von Bauordnungen eingreifen können; die Bundesvorschriften müssen von allgemein schweizerischer Bedeutung sein. Dieses Kriterium dient als Massstab für die Ausführungsgesetzgebung.

Ich fasse zusammen: Wir haben in Absatz 1 folgende Abgrenzungshilfen für die Bundeskompetenz: Mit dem Begriff der Verwendung des Bodens wird der ganze Komplex des Bodenrechts erfasst. Mit dem Begriff der Zonenordnung wird die Bundeskompetenz auf den Planungssektor verwiesen. Fiskalmassnahmen, Sozialmassnahmen, Wirtschaftslenkung, Preisbildung und so weiter können nicht auf diesen Verfassungsartikel abgestützt werden. Der Bund soll nur allgemeine Vorschriften über eine Zonenordnung erlassen, also im Sinne eines Rahmengesetzes, von Mindestvorschriften, die sich im Landesinteresse aufdrängen. Damit sind in die Verfassung zu handlen der Ausführungsgesetzgebung die notwendigen Orientierungspfähle eingeschlagen.

Ein Wort noch zu Absatz 2: Von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes hebt sich im Absatz 2 klar und deutlich die Förderungs- und Koordinierungskompetenz ab. Auch hier kommen rechtliche Vorschriften in Frage. Es wird im Ausführungsgesetz gesagt werden, wie der Bund die Anstrengungen der Kantone fördert und wie er kollidierende kantonale Interessen aufeinander abstimmt. Im letzteren Falle wird man um Vorschriften und Entscheide mit Zwangscharakter im Sinne des Artikels 85, Ziffer 8, BV nicht herumkommen. Dieser unbestrittenen Förderungs- und Koordinierungskompetenz hat die nationalrätliche Kommissionsmehrheit einen bedeutungsvollen Auftrag an den Bund beigefügt. Dieser hat Richtlinien über die Erschliessung und Besiedelung des Landes zu erlassen und die Kantone bei deren Verwirklichung zu unterstützen. Der Bund ist verpflichtet, ein planerisches Leitbild auszuarbeiten, die dazu gehörenden Bestimmungen zu erlassen, aber nicht im Sinne zwingender Vorschriften, sondern in der Form von Richtlinien, die von den Kantonen angewandt werden sollen, aber nicht müssen. Sind sie dann überhaupt etwas wert? Daran ist m. E. nicht zu zweifeln. In Verbindung mit Bundesbeihilfen, die nicht zu vermeiden sein werden, können Richtlinien wirkungsvoller sein als eine blosse Gesetzesvorschrift. Aber sie sind auch flexibler, sie können veränderten Verhältnissen rasch angepasst werden.

Nun malt man bereits die Gefahr an die Wand, die Kantone werden dann via Bundessubventionen, nach dem Motto «wer zahlt befiehlt», an die Kandare genommen. Zugegeben: Ein gewisser Druck auf die Kantone ist möglich. Aber man kann den Pelz nicht waschen, ohne ihn nass zu machen. Andererseits ist keine übertriebene Angst am Platze. Wenn ein Kanton die Richtlinien nicht befolgen will und dann von einer Subvention ausgeschlossen wird, kann und wird er seine Argumente lautstark vorbringen. Sind die Argumente stichhaltig, so wird man die Richtlinien, weil sie nur Richtlinien sind, den beson-

deren Verhältnissen anpassen. Das ist ein grosser Vorteil gegenüber starren Gesetzesvorschriften.

Leitbilder und Richtlinien fallen funktionell nicht in den Aufgabenkreis des Parlamentes, sondern der Regierung. Dem Bundesrat wird durch das Parlament im Planungsgesetz die Kompetenz übertragen werden, diese Leitbilder und Richtlinien aufzustellen. Die Kontrollfunktion des Parlamentes bleibt auch auf diesem Gebiete erhalten, und der Bundesrat wird im Geschäftsbericht auch für diesen Teil seiner Regierungsfunktion Rechenschaft vor dem Parlament ablegen. Wenn gesagt wird, dass der Begriff «Richtlinien» bisher nicht in der Verfassung vorgekommen sei, so ist diese Feststellung keineswegs erschütternd. Sozusagen bei jeder Verfassungsrevision hatten wir es mit neuen, besonders technischen Ausdrücken zu tun. Und ähnliche, etwas unbestimmte Ausdrücke wie «Richtlinien» sind zum Beispiel in den Artikeln 31bis und 31quies der Bundesverfassung anzutreffen, wo von Massnahmen die Rede ist. Der Erlass von Richtlinien kann auch als eine Massnahme des Bundes angesprochen werden.

Ein letztes Wort zu Absatz 3 des Artikels 22quater: Dass die Bundesbehörden auch bei ihren übrigen Erlassen die Bedürfnisse der Landesplanung mitberücksichtigen sollen, ist eine Selbstverständlichkeit und unterstreicht lediglich die Bedeutung dieser neuen Bundesaufgabe.

Ich bin zur Auffassung gelangt, dass die Formulierung der Kommissionsmehrheit weit genug ist, um alles zu regeln, was von Bundes wegen auf diesem Gebiete geregelt werden muss, und doch wieder nicht so weit, dass damit den Kantonen, den Gemeinden und den Privaten jede Dispositionsmöglichkeit über Grund und Boden entzogen werden könnte. Ich bin überzeugt, dass die ständerätliche Formulierung in einer Volksabstimmung zu einem Fiasko führen müsste, und bitte Sie daher, dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit Ihre sowohl aus rechtlichen wie politischen Motiven begründete Zustimmung zu geben.

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

Nachmittagssitzung vom 25. September 1968

Séance du 25 septembre 1968, après-midi

Vorsitz – Présidence: Herr *Conzett*

9716. Bodenrecht. Verfassungsartikel Droit foncier. Article constitutionnel

Siehe Seite 518 hiervor – Voir page 518 ci-devant

Fortsetzung – Suite

Muheim: Wenn man die Auseinandersetzungen um die Neuordnung des Bodenrechtes verfolgt hat, nicht nur jetzt, sondern auch in den vergangenen Monaten und Jahren, so muss ich sagen, dass es schwierig ist, keine Satire zu schreiben. Gestatten Sie mir, dass ich einige Daten festhalte. In den Jahren 1966 und 1967 wurde die Initiative der Sozialdemokratischen Partei und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes behandelt. Von seiten des Bundesrates und auch hier in diesem Rate sind die Ziele der Initiative anerkannt worden. Man hat die Initiative aber abgelehnt und versprochen, man wolle ein besseres neues Bodenrecht bringen, man wolle neue Vorschläge zur dringend notwendigen Landesplanung unterbreiten.

Nach der Verwerfung der Initiative im Juli 1967 hat der Bundesrat dann ziemlich rasch eine Vorlage gebracht, und ich möchte hier attestieren, dass der Bundesrat sein Wort gehalten hat. Er hat eine Vorlage unterbreitet, die dem Bund beschränkte Kompetenzen mit Bezug auf die Landesplanung verschaffen wollte. Diese bundesrätliche Vorlage hat dann im Verlaufe der parlamentarischen Beratung im Ständerat Zustimmung erfahren – Zustimmung *grosso modo*, möchte ich sagen – mit einigen Korrekturen und einigen Präzisierungen. Im Nationalrat aber ist diese Vorlage des Bundesrates etwas übel zugerichtet worden; man hat ein wesentliches Stück der Kompetenz für die Landesplanung amputiert, und wir stehen nun heute im Differenzbereinigungsverfahren in der Diskussion über die Frage, ob dem Bund neben der Kompetenz, allgemeine Vorschriften für die Zonenordnung zu erlassen – dieser Punkt ist unbestritten –, darüber hinaus nicht doch noch eine minimale Gesetzgebungsbefugnis für die Besiedelung unseres Landes gegeben werden soll. Die Mehrheit der Kommission Ihres Rates hat neuerdings ein wesentliches Glied aus dieser Vorlage mit Bezug auf die Landesplanung herausgebrochen; sie offeriert dafür eine Art Ersatz für das, was sie herausgebrochen hat, in Form von Richtlinien. Ich möchte aber sagen: Dieser Ersatz scheint uns eine nicht einmal gutgeratene Prothese zu sein; ich werde darauf zurückkommen.

Sie werden verstehen, dass man sich im Volk doch allmählich zu fragen beginnt, was eigentlich mit Bezug auf die Neuordnung des Bodenrechtes geschehe, was da gespielt werde. Man fragt sich auch, wie lange an und für sich dieses parlamentarische Spiel noch gehe; man ist auch beunruhigt darüber, dass nun mit neuen Vorschlägen, die die nationalrätliche Kommissionsmehrheit vorlegt, neue Differenzen geschaffen werden sollen, die die Lösung der ganzen Frage erschweren und jedenfalls verzögern. Man fragt sich im Volke auch ganz ernsthaft, ob die Versprechen, die damals von allen Seiten gegeben wurden, ein wirksames, modernes Bodenrecht zu schaffen, erfüllt werden sollen oder nicht.

Namens und im Auftrage der sozialdemokratischen Fraktion möchte ich hier mit aller Entschiedenheit zum Ausdruck bringen, dass wir gegen eine weitere Verschlep-

Bodenrecht. Verfassungsartikel

Droit foncier. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9716
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.09.1968
Date	
Data	
Seite	518-535
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 909

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.

deren Verhältnissen anpassen. Das ist ein grosser Vorteil gegenüber starren Gesetzesvorschriften.

Leitbilder und Richtlinien fallen funktionell nicht in den Aufgabenkreis des Parlamentes, sondern der Regierung. Dem Bundesrat wird durch das Parlament im Planungsgesetz die Kompetenz übertragen werden, diese Leitbilder und Richtlinien aufzustellen. Die Kontrollfunktion des Parlamentes bleibt auch auf diesem Gebiete erhalten, und der Bundesrat wird im Geschäftsbericht auch für diesen Teil seiner Regierungsfunktion Rechenschaft vor dem Parlament ablegen. Wenn gesagt wird, dass der Begriff «Richtlinien» bisher nicht in der Verfassung vorgekommen sei, so ist diese Feststellung keineswegs erschütternd. Sozusagen bei jeder Verfassungsrevision hatten wir es mit neuen, besonders technischen Ausdrücken zu tun. Und ähnliche, etwas unbestimmte Ausdrücke wie «Richtlinien» sind zum Beispiel in den Artikeln 31bis und 31quies der Bundesverfassung anzutreffen, wo von Massnahmen die Rede ist. Der Erlass von Richtlinien kann auch als eine Massnahme des Bundes angesprochen werden.

Ein letztes Wort zu Absatz 3 des Artikels 22quater: Dass die Bundesbehörden auch bei ihren übrigen Erlassen die Bedürfnisse der Landesplanung mitberücksichtigen sollen, ist eine Selbstverständlichkeit und unterstreicht lediglich die Bedeutung dieser neuen Bundesaufgabe.

Ich bin zur Auffassung gelangt, dass die Formulierung der Kommissionsmehrheit weit genug ist, um alles zu regeln, was von Bundes wegen auf diesem Gebiete geregelt werden muss, und doch wieder nicht so weit, dass damit den Kantonen, den Gemeinden und den Privaten jede Dispositionsmöglichkeit über Grund und Boden entzogen werden könnte. Ich bin überzeugt, dass die ständerätliche Formulierung in einer Volksabstimmung zu einem Fiasko führen müsste, und bitte Sie daher, dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit Ihre sowohl aus rechtlichen wie politischen Motiven begründete Zustimmung zu geben.

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

Nachmittagssitzung vom 25. September 1968

Séance du 25 septembre 1968, après-midi

Vorsitz – Présidence: Herr *Conzett*

9716. Bodenrecht. Verfassungsartikel Droit foncier. Article constitutionnel

Siehe Seite 518 hiervor – Voir page 518 ci-devant

Fortsetzung – Suite

Muheim: Wenn man die Auseinandersetzungen um die Neuordnung des Bodenrechtes verfolgt hat, nicht nur jetzt, sondern auch in den vergangenen Monaten und Jahren, so muss ich sagen, dass es schwierig ist, keine Satire zu schreiben. Gestatten Sie mir, dass ich einige Daten festhalte. In den Jahren 1966 und 1967 wurde die Initiative der Sozialdemokratischen Partei und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes behandelt. Von seiten des Bundesrates und auch hier in diesem Rate sind die Ziele der Initiative anerkannt worden. Man hat die Initiative aber abgelehnt und versprochen, man wolle ein besseres neues Bodenrecht bringen, man wolle neue Vorschläge zur dringend notwendigen Landesplanung unterbreiten.

Nach der Verwerfung der Initiative im Juli 1967 hat der Bundesrat dann ziemlich rasch eine Vorlage gebracht, und ich möchte hier attestieren, dass der Bundesrat sein Wort gehalten hat. Er hat eine Vorlage unterbreitet, die dem Bund beschränkte Kompetenzen mit Bezug auf die Landesplanung verschaffen wollte. Diese bundesrätliche Vorlage hat dann im Verlaufe der parlamentarischen Beratung im Ständerat Zustimmung erfahren – Zustimmung *grosso modo*, möchte ich sagen – mit einigen Korrekturen und einigen Präzisierungen. Im Nationalrat aber ist diese Vorlage des Bundesrates etwas übel zugerichtet worden; man hat ein wesentliches Stück der Kompetenz für die Landesplanung amputiert, und wir stehen nun heute im Differenzbereinigungsverfahren in der Diskussion über die Frage, ob dem Bund neben der Kompetenz, allgemeine Vorschriften für die Zonenordnung zu erlassen – dieser Punkt ist unbestritten –, darüber hinaus nicht doch noch eine minimale Gesetzgebungsbefugnis für die Besiedelung unseres Landes gegeben werden soll. Die Mehrheit der Kommission Ihres Rates hat neuerdings ein wesentliches Glied aus dieser Vorlage mit Bezug auf die Landesplanung herausgebrochen; sie offeriert dafür eine Art Ersatz für das, was sie herausgebrochen hat, in Form von Richtlinien. Ich möchte aber sagen: Dieser Ersatz scheint uns eine nicht einmal gutgeratene Prothese zu sein; ich werde darauf zurückkommen.

Sie werden verstehen, dass man sich im Volk doch allmählich zu fragen beginnt, was eigentlich mit Bezug auf die Neuordnung des Bodenrechtes geschehe, was da gespielt werde. Man fragt sich auch, wie lange an und für sich dieses parlamentarische Spiel noch gehe; man ist auch beunruhigt darüber, dass nun mit neuen Vorschlägen, die die nationalrätliche Kommissionsmehrheit vorlegt, neue Differenzen geschaffen werden sollen, die die Lösung der ganzen Frage erschweren und jedenfalls verzögern. Man fragt sich im Volke auch ganz ernsthaft, ob die Versprechen, die damals von allen Seiten gegeben wurden, ein wirksames, modernes Bodenrecht zu schaffen, erfüllt werden sollen oder nicht.

Namens und im Auftrage der sozialdemokratischen Fraktion möchte ich hier mit aller Entschiedenheit zum Ausdruck bringen, dass wir gegen eine weitere Verschlep-

pung dieser Sache opponieren müssen. Wir betrachten die ständerätliche Fassung als annehmbaren Kompromiss und schlagen daher Zustimmung zum Ständerat vor, weil durch diese Vorlage eine genügende Grundlage für die Landesplanung geschaffen wird, die immerhin eines der Ziele unserer Initiative war.

Umstritten in diesem Hin und Her in bezug auf die Neuordnung des Bodenrechtes ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Besiedlung des Landes. Hier möchte ich mit aller Deutlichkeit festhalten, dass der Vorschlag des Bundesrates wie auch der Vorschlag des Ständerates nicht eine volle, eine umfassende Rechtsetzungsbefugnis für den Bund vorsieht, sondern der Bund kann nur allgemeine Vorschriften erlassen, das heisst nur in begrenztem Umfange legislieren. Der Bund soll also die Grundsätze für die Besiedlung des Landes aufstellen, währenddem die Detailgesetzgebung nach wie vor den Kantonen verbleibt.

Hier gestatte ich mir gegenüber dem sich sonst grosser Objektivität und Sachlichkeit befleissenden Herrn Kommissionspräsidenten doch eine Korrektur anzubringen. Er hat nämlich hier erklärt, man wolle dem Bund eine unbeschränkte Gesetzgebungskompetenz mit Bezug auf die Besiedlung des Landes einräumen. Ich weiss nicht, ob er sich geirrt oder sich falsch ausgedrückt hat. Ich möchte das aber hier mit aller Deutlichkeit korrigieren – den gleichen Irrtum hat auch mein verehrter Doppelkollege aus dem Kanton Nidwalden, Herr Albrecht, begangen; auch er hat von einer unbeschränkten Gesetzgebungskompetenz mit Bezug auf die Besiedlung des Landes gesprochen –, ob schon es nach dem Vorschlag des Bundesrates – Herr Bundesrat von Moos ist vielleicht so gut und wird das bestätigen – nur um eine partielle, nämlich um die Grundsatzgesetzgebung, geht, die dem Bunde zugewiesen werden soll, also nicht um eine ungeteilte oder unbeschränkte Gesetzgebungskompetenz.

Es haben sich heute verschiedene Herren auf Herrn Professor Sieber berufen. Dazu muss ich Ihnen ganz offen sagen: Herr Professor Sieber ist mir allzusehr interessiert und allzu einseitig in seiner ganzen bisherigen Haltung in bezug auf die Bodenfrage, als dass man auf ihn abstellen könnte. Dass Herr Raissig ihn gerne zitiert, ist mir verständlich, weil er ganz auf der selben Linie «läuft». Wenn aber Herr Professor Sieber im erwähnten Artikel – der mir leider nicht aufs Pult gelegt worden ist und anscheinend auch Herrn Bundesrat von Moos nicht, er hat offenbar nur gewisse Herren damit bedient – behauptet, dass gestützt auf diese Teilkompetenz des Bundes jeder Eingriff möglich wäre, dann ist das eine Behauptung, die sicher schief liegt und nicht zutrifft.

Ich halte fest, dass nach diesem Vorschlag des Bundesrates und des Ständerates dem Bund nur das sogenannte Oberaufsichtsrecht zukäme; ein Oberaufsichtsrecht, wie wir es zum Beispiel in Artikel 24 der Bundesverfassung für die Wasserbau- und Forstpolizei haben oder wie wir es zum Beispiel in Artikel 24bis in bezug auf die Nutzbarmachung der Wasserkräfte kennen. Auch dort hat der Bund nur die teilweise Gesetzgebungskompetenz sowie das Oberaufsichtsrecht; und es ist den Kantonen im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen, die der Bund erlässt, unbenommen, ihrerseits die Detailgesetzgebung vorzunehmen. Ich glaube, das haben die Kantone auch gemacht.

Beispielsweise denke ich hier an den Wald, der nicht nur durch eidgenössische, sondern auch durch kantonale Bestimmungen – übrigens in sehr grosszügiger Weise – geschützt ist. Wir können froh sein, dass unsere Vorfahren den Wald, der immerhin ungefähr einen Viertel unseres Territoriums ausmacht, in so vorausblickender und grosszügiger

Weise geschützt haben. Es wäre zu wünschen, dass wir in bezug auf das übrige Territorium, vor allem eben auf die bebaubaren Flächen, einen ähnlichen Schutz und eine ähnliche Planung herbeiführen könnten.

Dazu kommt – das möchte ich ebenfalls festhalten –, dass gemäss Artikel 22quater, Absatz 1 bis, der Vollzug aller Bestimmungen (auch der Bundesbestimmungen) in bezug auf die Besiedlung des Landes voll und ganz den Kantonen verbleibt. Es kann daher gar keine Rede davon sein, dass der Bund für die Besiedlung des Landes unbeschränkte Kompetenzen hätte, sondern sie sind sehr beschränkt auf die Gesetzgebung über Grundsätze und auf die Oberaufsicht.

Es kommt noch ein Zweites hinzu: Die heute zur Diskussion stehende Verfassungsbestimmung ist gar nicht direkt anwendbar; sie bedarf einer Ausführungsgesetzgebung. Gegenüber dieser Ausführungsgesetzgebung, die das weitere festlegen wird, besteht doch die Referendumsmöglichkeit. Das ist von seiten des verehrten Herrn Kommissionspräsidenten etwas leichtthin abgetan worden, das sei kein Argument. Das ist nun aber die Notbremse, wenn man bei der Ausführungsgesetzgebung die Meinung erhält, dass der Bund seine Kompetenzen unnötig anwende oder über Gebühr strapaziere bzw. dass er sie in zu weitem Umfange ausnütze. Man wird dann das Referendum ergreifen können, um die Sache dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Ich nehme an, dass dieses Referendum auch spielen wird, und deshalb halte ich diese Notbremse für ein wesentliches Moment bei der Beurteilung der heutigen Verfassungsbestimmung.

Besteht eine Notwendigkeit für eine Landesplanung in der Schweiz? Besteht eine Notwendigkeit für eine Raumordnung in unserem Lande? Wenn man die heutige Situation betrachtet – Herr Kollege Hürlimann hat sehr eindrücklich darauf hingewiesen, ich möchte das nicht wiederholen –, kann man nicht übersehen, wie gross die Schäden der Entwicklung sind, die wir schon heute registrieren müssen. Aber ganz besonders im Blick auf die künftige Entwicklung müssen wir nun unbedingt endlich dazu kommen, in unserem Lande eine Raumordnung zu schaffen. Ich erinnere Sie daran, dass wir heute etwa 6 Millionen Einwohner haben; in einigen wenigen Jahrzehnten werden es 10 bis 12 Millionen Einwohner sein, die sich in die gleiche Fläche teilen müssen; das wird die Probleme akzentuieren und verschärfen, weshalb wir vorausschauend unsern engen Raum, der nicht vergrössert werden kann, einteilen und darauf achten müssen, ihn rationell zu nutzen.

Das Problem «wo wohnen?», «wo arbeiten?», «wo erholen?» stellt sich; und da muss ich schon sagen, Herr Raissig, die Situation ist sehr realistisch. Die Landesplanung drängt sich auf und ist kein Phantasieprodukt einiger Planer, die auf dem Reissbrett schöne Zeichnungen anfertigen. Das ist eine Realität, die wir sehen müssen und vor der wir die Augen nicht verschliessen dürfen.

Genügt nun für diese Raumordnung eine Zonenordnung? Nach meiner vollendeten Überzeugung genügt die Zonenordnung nicht. Was nützen uns Zonen, wenn sie dann nicht entsprechend genützt werden, wenn die in der Entwicklung zurückgebliebenen Gebiete nicht wirklich hochkommen und wenn die Ballungszentren nicht vor weiterem Anwachsen und Anschwellen bewahrt werden? Es ist daher meines Erachtens notwendig, dass der Bund grundsätzlich – selbstverständlich in Zusammenarbeit mit den Kantonen – nationale Siedlungspolitik betreibt. Es gibt heute darüber eine ziemlich grosse Literatur, in der ich mich etwas umgesehen habe.

Schliesslich weise ich noch darauf hin, dass auch in Deutschland der Bund eine Rahmengesetzgebung über Bodenverteilung und Raumordnung zu erlassen hat, während die Detailgesetzgebung dort ebenfalls bei den Ländern liegt. Es ist also hohe Zeit, dass auch unser Land nun einen Landesentwicklungsplan aufstellt, dass die Regionalplanung in den Kantonen obligatorisch durchgeführt wird, dass die Kantone auch Flächennutzungspläne aufstellen, dass von Bundes wegen die Entwicklungskerne gefördert werden, dass Siedlungsbeihilfen gegeben werden und ein Entwicklungsfonds geschaffen, vielleicht auch ein Lastenausgleich durchgeführt wird und dergleichen mehr.

Zu diesem Zweck bedürfen wir nun der Kompetenz für allgemeine Vorschriften in bezug auf die Besiedelung; mit der Zonenordnung allein kommen wir hier nicht durch. Ich bin deshalb überzeugt, dass der Vorschlag der Mehrheit heute schon zur Bewältigung dieser Aufgabe ein zu enges Kleid darstellt; wenn der in voller Entwicklung begriffene Bursche – nämlich der Bursche Planung – sich weiter entwickelt, dann werden die Nähte dieses Kleides platzen, und es wird nichts mehr taugen. Es ist daher daran zu denken, dass wir für die Schweiz von morgen eigentlich heute schon sorgen müssen und dass wir nicht eine Verfassungsbestimmung haben, die zum vornherein zu eng ist und den Zweck nicht erfüllen kann.

Der Antrag der Mehrheit will nun Richtlinien bieten als Ersatz für eine Gesetzgebungskompetenz. Nach den Ausführungen verschiedener Herren ist es klar, dass diese Richtlinien nicht verbindlich wären für die Kantone. Sie könnten also machen, was sie wollen. Wenn sie nichts machen, hat der Bund dann keine Mittel, einzugreifen. Wenn sie etwas anderes machen wollen, dann können sie das tun. Ich glaube, wir dürfen jedoch feststellen, dass diese Richtlinien ein untaugliches Instrument für die Landesplanung wären. Ich betrachte sie auch als eine Missgeburt in verfassungsrechtlichem Sinne. Aufgabe der Bundesverfassung ist doch die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen. Können Sie sich nun Richtlinien vorstellen, die nicht verbindlich sein sollen, zur Abgrenzung von Kompetenzen? Wer soll diese Richtlinien erlassen, der Bundesrat – das kommt nicht in Frage – oder die Bundesversammlung? Soll die Bundesversammlung dann Gesetze oder Bundesbeschlüsse erlassen, die in den Kantonen angewendet werden können oder nicht? Ich wundere mich, dass bis jetzt nur ein Mohikaner hier aufgestanden ist, der die verfassungsrechtlichen Bedenken vorgebracht hat, Kollege Binder. Ich möchte ihm dazu gratulieren, auch für seinen Mut, das zu tun. Sonst haben wir ja immer eine ganze Reihe von Juristen, die in Verfassungsfragen sagen, dass man nur sauberes Recht schaffen dürfe. Ich glaube, der Vorschlag, den die Kommissionmehrheit bringt, ist verfassungsrechtlich einfach unmöglich. Ich halte dafür, dass wir jetzt Schluss machen sollten mit diesem grausamen Spiel, mit diesem Hin und Her, und dass wir dem Antrage des Ständerates, der einen annehmbaren Kompromiss darstellt – wenn er auch nicht alle Wünsche befriedigt – zustimmen sollten. Ich bitte Sie, in diesem Sinne dem Antrage der Minderheit zuzustimmen.

Tschäppät: Vor den letzten Nationalratswahlen gab es kaum eine Partei, die in ihren Parolen nicht ausgeführt hätte: Förderung der Landesplanung. Man will planen, aber so und so viele Kreise wollen kein Planungsrecht. Vor einigen Jahrhunderten, als diese Stadt erstellt wurde, wurde auch geplant auf der Grundlage eines Planungsrechtes. Dort hatte man dann die kleinmütigen Bedenken, die hier vorgebracht wurden, nicht. Ich will Ihnen jetzt zum

Standpunkt der schweizerischen Landesplanung, deren Vizepräsident ich bin, etwas sagen. Mit der Fassung der nationalrätlichen Kommission können Sie keine Landesplanung durchführen. Eine solche Behauptung kann nur aus Professorenphantasie stammen. Bodenrechtler sind ja noch keine Planungsexperten, und deshalb sollte man hier nicht die falschen Professoren zitieren. Man wird nun einwenden, man schaffe ja etwas Neues, nämlich eine Bundeskompetenz für eine Zonenordnung. Nun, was heisst das in der Praxis? In denjenigen Kantonen, in denen es bereits Zonenordnungen gibt, wird nichts getan, sondern man wird diese Bundeskompetenz nur in jenen Kantonen anwenden, in denen noch keine kantonale Zonenordnung besteht. Aber das zusammengezählt ergibt doch gar keine Landesplanung. Wir, die Mehrheit und die Minderheit, waren uns einig in einem Punkt, nämlich in bezug auf Bundesbeiträge zur Förderung der Erschliessung und der Besiedelung. Es ist ganz einfach, einig zu werden, wenn man an die Milchkuh Bund denkt. Wir, die Minderheit, wollten aber noch etwas anderes, wir wollten eine Planungskompetenz des Bundes und gleichzeitig eine Beitragspflicht des Bundes, dies als eine Einheit, und zwar eine Regelung dieser Fragen im Gesetz durch das Parlament. Das, was die Minderheit hier vorschlägt, der Erlass von Richtlinien, fällt in die Kompetenz der Exekutive, vornehmlich der Verwaltung. Wollen Sie es der Verwaltung überlassen, die Kriterien festzusetzen, unter welchen man Bundesbeiträge bekommt? Das gehört auch ein bisschen zum Thema der Abwertung des Parlamentes.

Nun ist das schöne Wort Leitbild wiederholt gefallen. Man hat mit Recht darauf hingewiesen, dass das ORL-Institut in Zürich den Auftrag erhalten habe, das Leitbild zu schaffen. Ein Leitbild ist keine planerisch-technische Aufgabe, das ist primär eine politische Aufgabe. Man soll darüber entscheiden, wo und wie man eine Besiedelungspolitik betreiben will, wie und wo man die Industrialisierung fördern will und wie man sich zur Landwirtschaftszone stellen will; das sind politische Fragen. Wenn sich das Parlament seiner Kompetenz entblösst und alles der Exekutive überlässt, dann können wir zwar hier klagen, was falsch gemacht wurde, aber wir haben keinen Einfluss. Ich bin sowieso der Meinung, dass alle die Theorien um das Leitbild Schaumschlägerei sind. Nun zum Problem Landwirtschaftszonen. Der Landwirtschaft möchte ich hier etwas sagen: Ihr wisst ja nicht, was Ihr wollt! Darum seid Ihr gegen alles! Wir, aus den Städten, wir wollen keine Landwirtschaftszonen, denn die Landwirtschaftszonen schränken uns die Bauzonen ein und könnten dazu beitragen, dass in der Bauzone, weil sie knapper wird, die Bodenpreise steigen. Nicht unseretwegen brauchen wir Landwirtschaftszonen, wir waren bis jetzt der Meinung, es liege im Interesse der Landwirtschaft, dass dort die Spekulation einmal aufhört, weil nicht frei gebaut werden kann. Wenn Ihr die Landwirtschaftszonen nicht wollt, dann, bitte, haben wir nichts dagegen.

Nun, Herr Kollege Raissig: Doppel oder nüt! Das stellt sich hier nämlich gar nicht. Hier stellt sich etwas oder nichts. Und nach der Argumentation von Kollege Raissig will er «nüt». Oder er soll das Kunststück fertig bringen, einen Bären zu waschen, ohne ihn nass zu machen! Wenn Sie keine Kompetenzen geben wollen, dann haben Sie nämlich auch nichts. Doch man spricht von diesen Richtlinien, die eben dann nicht verbindlich sind. Nun, wir Sozialdemokraten haben in dieser Frage eine lange Leidensgeschichte hinter uns. Wir haben viele Kompromisse gemacht bis heute. Der Bundesrat und der Ständerat haben diese Kompromisse honoriert. Die Kommissionmehrheit

ist dazu nicht bereit. Ich muss sagen, dass ich, wenn der Text der Kommissionsmehrheit angenommen wird, mit wenig Zuversicht in die Zukunft blicke in bezug auf Landesplanung. Gesamtrevision der Bundesverfassung: Wenn das der Start der Gesamtrevision der Bundesverfassung ist, dann fangen wir lieber gar nicht an. Nur aus ästhetischen Gründen die Verfassung zu überprüfen, lohnt sich nicht. Eine Gesamtrevision hat nur dann einen Sinn, wenn man auch entschlossen ist, mit Blick auf die Zukunft etwas Neues zu wollen. Der Text der nationalrätlichen Kommission bringt aber grundsätzlich nichts Neues. Auch ich möchte Sie bitten, der ständerätlichen Fassung zuzustimmen.

Bächtold-Bern: Ich habe versprochen, nur drei Minuten zu reden. Ich werde mein Wort halten.

Wir alle wissen, dass unsere Landreserven nur noch gering sind und immer geringer werden. Wir haben noch ungefähr 1 Million Hektaren überbaubares Land, jedes Jahr gehen 3000 ha verloren durch Überbauung. Wir wissen, dass wir bei der jetzigen Entwicklung der Bevölkerung in 50 Jahren die doppelte Einwohnerzahl haben werden. Entsprechend wird auch der Landverschleiss mehr als verdoppelt sein gegenüber heute. Was ist die Konsequenz aus dieser Rechnung? Die Landverschleuderung muss aufhören. Die «Verhüselung», die Verkommerzialisierung unserer letzten Landreserven muss aufhören. Man sagte heute morgen hier an dieser Stelle, man hätte ja noch keinen Plan, noch keine Vorschläge, was eigentlich gesetzlich geregelt werden sollte. Es wurde auch schon erwähnt, dass das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH ein Leitbild erarbeite über die Besiedelung und Bewirtschaftung unseres Landes. Ich habe heute morgen den ersten Entwurf bekommen über das Teil-Leitbild Landschaftsplanung. Es ist vorgesehen, bis Ende dieses Jahres das Gesamtleitbild im Entwurf zu erarbeiten; dann wird es in das Vernehmlassungsverfahren gehen, an die interessierten Verbände usw., und dann sollten wir gesetzliche Regelungen treffen können, um gewisse Massnahmen, die in diesem Leitbild vorgesehen sind, auch realisieren zu können. Aber wir haben nicht noch jahrelang Zeit, denn sonst gibt es bei uns bald nichts mehr zu planen. Die Verfassungsgrundlage sollte bald vorliegen, damit man die erwähnten gesetzlichen Regelungen treffen kann.

Es geht um unsern Lebensraum. Sie ist eine nationale Aufgabe, die Erhaltung eines gesunden Lebensraumes. Gemeinden und Kantone allein können diese nationale Aufgabe nicht lösen, denn die Sonderinteressen sind eben oft viel zu stark. Beenden wir endlich das Spiel um den Boden und treffen wir konkrete Massnahmen, ehe es zu spät ist! Niemand wird wohl den Ständerat verdächtigen, zentralistisch angekränkt zu sein. Wenn die Kleine Kammer aus der Einsicht heraus, dass eine Gesetzgebungskompetenz für den Bund nicht mehr länger hinausgeschoben werden darf, eine verbindlichere Regelung vorschlägt, so dürfen wir ihr getrost zustimmen. Ich empfehle daher, dem Minderheitsantrag zu folgen.

Grütter: Heute morgen haben einige Votanten, die sich für den Mehrheitsantrag ausgesprochen haben, auf eine gewisse Zurückhaltung hingedeutet oder eine solche verlangt in der Frage der Gestaltung eines neuen Bodenrechtes und haben dabei auf das Schicksal der sozialdemokratischen Initiative in der Volksabstimmung verwiesen. Das veranlasst mich zu einigen Ausführungen im Zusammenhang mit unserer Beratung.

Ich muss sagen, dass die Entwicklung der Bodenrechtsvorlage einen sehr dornenreichen und einen sehr kurven-

reichen Weg durchmachen musste. Wir hatten eine Initiative. Der Bundesrat stellte den Antrag, man müsse ihm ein Jahr länger Zeit geben, um Stellung zu nehmen zu unserer Initiative. Diese Zeit wurde ihm vom Parlament gewährt, und zwar in der Meinung – weil der Bundesrat das hat verlauten lassen –, dass er unserer Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstelle. Herr Raissig hat damals diesen Antrag bekämpft. Herr Raissig ist unterlegen. Dann kamen die Gegenvorschläge vom Departement, wobei auch der Bundesrat natürlich Kenntnis hatte, und die beiden Gegenvorschläge kamen ins Vernehmlassungsverfahren: zuerst der erste Gegenvorschlag, der nicht viel taugte, muss ich sagen. Wir haben dann unsere Bemerkungen und Verbesserungsvorschläge angebracht, andere Parteien auch, und dann kam das Departement zum Schlusse, dass wahrscheinlich der erste Gegenvorschlag nicht genügend sei. Es arbeitete dann einen zweiten Gegenvorschlag aus, der schon viel besser war, aber der auch noch der Korrektur und der Verbesserung bedürftig war. Es sind dann Stellungnahmen von Wirtschaftsorganisationen und von Parteien dazu eingeholt worden und auch eingegangen.

Ich glaube, Herr Kollege Hürlimann hat heute morgen zitiert, welches die parteioffiziellen Stellungnahmen der Freisinnigen im zweiten Vernehmlassungsverfahren zum zweiten Gegenvorschlag waren, und er hat auch an die offizielle Stellungnahme der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei erinnert. Ich will das hier nicht vorlesen, aber es geht bedeutend weiter als das, was der Ständerat und unsere Kommissionsminderheit Ihnen vorschlagen. In welchem Zeitpunkt geschah dies? Als unsere Initiative noch da war! Gut, der Bundesrat kam dann auf Grund der Vorschläge dazu, zu sagen, die Situation sei nicht reif, und man könne keinen Gegenvorschlag machen. Ich habe die Meinung, dass die Situation damals reif gewesen wäre. Aber der Bundesrat war nicht reif, das heisst in der Mehrheit nicht reif. Er hatte nicht den Mut, zu entscheiden (es bestand damals eine Mehrheit und eine Minderheit). Dann hat man den Gedanken eines Gegenvorschlages fallengelassen, und wir haben hier ohne Gegenvorschlag über unsere Initiative diskutiert. Was war die Meinung, was hat man immer «gespienzelt» hier im Parlament und dann in der Volksabstimmung? Es wird einen Vorschlag des Bundesrates geben, der viel besser ist und ein viel wirksames Bodenrecht vorschlägt als das, was eure Sozialdemokratisch-gewerkschaftliche Initiative ist. Vielleicht erinnert sich Herr Bundesrat von Moos noch – er sass am gleichen Platze, an dem er jetzt sitzt –, als ich ihm damals sagte: Ich glaube Ihnen, Herr Bundesrat, dass Sie einen Vorschlag machen, wenn unsere Initiative abgelehnt ist. Aber ich habe gesagt: Herr Bundesrat, wenn Sie dem Rate ein wirksames Bodenrecht vorlegen, dann werden Sie die Opposition der gleichen Kreise haben, die unsere Initiative bekämpfen. Und heute? Heute sind wir nun so weit. Ich weiss, dass sich damals im Abstimmungskampf einige Herren auf den Vorschlag beriefen. Er ist übrigens auch während der Abstimmungskampagne veröffentlicht worden. Man erklärte, das sei etwas Besseres, und auf diese Weise ist unsere Initiative erledigt worden. Sie ist erledigt worden, weil das Volk die Meinung hatte, es komme wirklich etwas Besseres und Wirksames. Herr Kollega Hürlimann, Sie haben in der Kommission erklärt, weil Sie damals gegen unsere Initiative gestimmt haben, in der Meinung, es komme etwas Besseres, fühlten Sie sich jetzt verpflichtet, das Wort, das Sie damals gegeben haben, auch einzulösen, und ich muss sagen, dass wir es anerkennen, dass Sie Ihr Wort heute einlösen, aber die vielen ändern tun es nicht. Den Herren von den bürgerlichen Fraktionen muss ich es jetzt einmal ganz

deutlich sagen: Sie wollten zuerst unsere Initiative erledigt haben, damit sie freien Spielraum bekommen. Ich verstehe nicht, dass man heute den Föderalismus so stark betont und eine Fassung des Nationalrates unterstützt, die weniger weit geht als die Fassung des Ständerates, wobei der Ständerat die betonte Vertretung der Kantone ist. Herr Kollega Hürlimann ist kantonaler Baudirektor. Er versteht sein Metier. Auch wenn er im Herzen ein Föderalist ist, so sieht er, dass man nur auf Grund der engen Kantonsgrenzen solche Probleme nicht mehr lösen kann.

Wir müssen uns auch ein wenig überlegen, was uns in den nächsten Jahrzehnten bevorsteht. Denken Sie an die wissenschaftliche Entwicklung, z. B. in bezug auf die technologische Forschung, die sich dann in Produktion umsetzt. Auch das sind Dimensionen, die wir heute noch gar nicht ermessen können. Angesichts eines neuen Bodenrechts tun wir so, als ob wir uns noch mitten im letzten Jahrhundert befänden. Was jetzt als Ergebnis herausgekommen ist, bezeichne ich als einen Bastard. Es ist weder Fisch noch Vogel. Was soll das heissen: «Er erlässt Richtlinien»? Wer erlässt die Richtlinien? Der Bund. Was sind das für Richtlinien? Sind es Richtlinien der Verwaltung? Das wäre mir noch! Es können nur Richtlinien sein, die auf dem Gesetzgebungswege erlassen werden, und Richtlinien müssen verpflichtend sein. Somit könnte man dies auch sagen. Diese Kreuzung von Ideen aus Vertretern einiger bürgerlicher Parteien hat wirklich einen Bastard geboren, wobei dieses arme Geschöpf alle negativen Eigenschaften seiner Väter besitzt. Die Väter sind wohl sehr ehrenwerte Herren, aber dieses Geschöpf hat, wie gesagt, alle negativen Eigenschaften seiner Schöpfer.

Ich muss Sie bitten, sich doch ein bisschen an Ihre Versprechen zu erinnern und die einzulösen, die Sie im Kampf um die Ablehnung unserer Initiative gegeben haben. Das können Sie nur, wenn Sie mindestens den Antrag der Kommissionsminderheit, der mit dem Beschluss des Ständerates übereinstimmt und dem auch der Bundesrat zugestimmt hat, unterstützen.

Schlumpf: Die Notwendigkeit einer Neuordnung des Bodenrechts steht nun wirklich ausser Frage. Es ist fehl am Platze, hier den Anschein erwecken zu wollen, als ob diejenigen, die sich das Recht herausnehmen, bei der Verfassungsgesetzgebung die einem solchen Geschäft zukommende Sorgfalt anzuwenden, nicht bereit wären, zu den Versprechungen zu stehen, die allenfalls von ihnen – so auch von mir persönlich – vor 1½ Jahren bei der damaligen Verfassungsabstimmung abgegeben wurden. Die Überzeugung von der Notwendigkeit einer Neuordnung des Bodenrechts und auch von der Notwendigkeit der Schaffung neuer Kompetenzen des Bundes in diesem Bereich entbindet uns aber nicht von der Verpflichtung, hier alle Sorgfalt anzuwenden, die eben besonders bei der Verfassungsgesetzgebung unerlässlich ist. Zu dieser Sorgfalt gehören in vorderster Linie zwei Dinge, nämlich eine genaue Festlegung der Aufgaben, die dem Gemeinwesen auf irgendeiner Ebene neu zugehalten werden wollen, sowie eine genaue Abgrenzung der Kompetenzordnung. Nur wenn diesen beiden Geboten nachgelebt wird, kann eine Verfassungsgrundlage neu geschaffen werden, die nicht in einigen Jahren, bei ihrer Anwendung, zu unheilvollen Differenzen führt, zu heute nicht gewollten Übermarchungen seitens der mit neuen Kompetenzen ausgestatteten Institutionen. Das, Herr Kollega Muheim, will auch das Volk. Da bin ich ganz Ihrer Meinung. Aber das Volk wollte und will auch heute nicht der öffentlichen Hand Kompetenzen einräumen, deren Tragweite nicht überblickbar ist. Das

ist ja ein Vorwurf, der den Politikern, dem Parlament und der Exekutive gegenüber immer wieder und zum Teil zu Recht erhoben wird.

Der nationalrätlichen Kommission war es nun nicht möglich, zu einer einigermaßen klaren Abgrenzung der Bundeskompetenzen zu gelangen, wenn diese sich nach der Fassung des Ständerates auch auf die verbindliche Normsetzung – allerdings nur in Form allgemeiner Vorschriften, das wurde von Herrn Kollege Muheim mit Recht betont – über die Besiedelung des Landes erstrecken sollten. Es wurde heute von unserem Herrn Kommissionspräsidenten bereits dargelegt, dass diese Frage des Inhaltes, der Tragweite, der Abgrenzung der Normsetzungskompetenz über die Besiedelung des Landes in der Kommission und hier im Rat auch seitens der Bundesvertreter nicht beantwortet werden konnte, und in diesem Bereich hat auch die heutige Beratung nicht mehr zutage gefördert, mit einer Ausnahme: Herr Kollege Hürlimann hat in seinen sehr beachtlichen Ausführungen den verdienstvollen Versuch unternommen, eine solche Inhaltsumschreibung und gleichzeitige Abgrenzung des Begriffes der Normsetzung über die Besiedelung des Landes vorzunehmen. Er erwähnte dabei insbesondere die Entwicklungsprobleme, die sich in unserem Land angesichts der sehr unterschiedlichen Verhältnisse stellen. Er verwies auf die Probleme der Abwanderung und der Ballungen, auf die Wachstumshemmungen in verschiedenen Landesgegenden, besonders in den Berggebieten. Er verwies auch auf den Rückstand der Infrastruktur in diesen Gebieten. Kollege Hürlimann bezeichnete mit Recht eine langfristige Besiedlungspolitik sowie die Förderung der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Verhältnisse als nötig. Ich pflichte ihm in bezug auf diese Zielsetzungen durchaus bei. In der Tat handelt es sich dabei um nationale Aufgaben.

Zur Behandlung steht nun aber heute die Neuordnung des Bodenrechtes, des Rechtes am Grundeigentum. Festzulegen sind nicht irgendwelche Zielsetzungen sozialer, kultureller, wirtschaftspolitischer Art, sondern festzulegen sind die dem Gemeinwesen aus übergeordnetem öffentlichem Interesse einzuräumenden Eingriffskompetenzen gegenüber dem Recht am Grundeigentum. Eine solche Verfassungsnorm muss jetzt geschaffen werden. Sie kann nicht zugleich eine Rechtsgrundlage für ein vielfältiges Instrumentarium im Bereich der allgemeinen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungspolitik abgeben.

Über das Bodenrecht lassen sich Besiedlungsprobleme und wirtschaftliche Entwicklungsprobleme wohl, zusammen mit vielen andern Massnahmen, beeinflussen. Diese Probleme lassen sich aber keinesfalls über die Ordnung des Bodenrechtes lösen. Eine solche Vermengung von zwei Materien verschiedenster Art über eine einzige Verfassungsnorm mit einer genau abgegrenzten Zielsetzung wäre verfassungsrechtlich meines Erachtens weder gangbar noch zulässig.

Die nötige Förderung schwächerer Landesgegenden und Wirtschaftsgruppen, die Förderung entwicklungsbedürftiger Regionen, wie sie von Kollege Hürlimann mit Recht postuliert wurde, kann nicht auf ein neues Bodenrecht abgestützt werden. Erforderlich sind für die Verwirklichung solcher Zielsetzungen vielmehr gezielte Massnahmen mannigfaltigster Art. Nötig ist aber auch die Berücksichtigung dieses ernstesten Anliegen bei allen andern immer wiederkehrenden Bundesmassnahmen in den verschiedensten Tätigkeitsbereichen (Strassenbau, Bahnbau, Wirtschaftspolitik, Konjunkturdämpfung, Fremdarbeiterplafonierung, Finanzausgleich usw.). In allen diesen Sektoren muss dem begründeten, ernstesten Anliegen, die entwicklungsbedürftigen

Regionen nach Kräften zu fördern, Rechnung getragen werden.

Ich bin überzeugt, dass es nicht gangbar, aber auch nicht zulässig wäre, über einen neuen Artikel 22quater, selbst in der Fassung des Ständerates, derartige Zielsetzungen zu verfolgen. Sollten aber tatsächlich in der von der Kommissionsminderheit befürworteten Fassung derart weitreichende Zielsetzungen Platz finden, wie dies postuliert und zur Begründung dieser ausgeweiteten Bundeskompetenz ins Feld geführt wurde, könnte die gleiche Kompetenznorm in gleicher Weise mit Fug und Recht auch für ganz andere Bundesmassnahmen herangezogen werden. Ich denke beispielsweise an die Unterteilung unseres gesamten Landes in verschiedene Nutzungsgebiete, etwa in Industrieräume und Erholungsgebiete und an dahingehende Besiedlungsvorschriften. Ich denke auch an die Festlegung von Gebieten für den Futterbau, den Ackerbau, für Intensivwirtschaft oder für Alpwirtschaft. Wenn aus der Kompetenz des Bundes zum Erlass allgemeiner Vorschriften über die Besiedlung des Landes die Befugnis zu wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzungen abgeleitet würde, so könnte man mit genau gleichem Recht die Kompetenz auch für andere Zielsetzungen bejahen. Dafür dürfte das neue Bodenrecht nicht geschaffen werden. Das muss jetzt, bei der Verfassungsgesetzgebung, klargestellt werden. Wir können das nicht bei der Ausführungsgesetzgebung tun. Was der Verfassungsgesetzgeber will und welche Kompetenzen er dem einfachen Bundesgesetzgeber überlassen will, das hat nicht dieser zu sagen, sondern der Verfassungsgesetzgeber. Das ist eine staatsrechtliche Binsenwahrheit.

Bei der Vielfalt unseres Landes, der Unterschiedlichkeit der Verhältnisse von Region zu Region kann es nicht Aufgabe des Bundes sein, über Besiedlungsnormen, Bodennutzungsvorschriften und Landesplanung die Entwicklung von kantonalen Körperschaften und kantonalen Wirtschaften zu bestimmen. Das ist und muss Sache der Kantone, ihrer Gemeinden und Wirtschaftsträger bleiben. Die Kantone und ihre Wirtschaft benötigen Masskleider, nicht Uniformen. Die Fassung, welche die Kommissionsmehrheit zu Artikel 22quater vorschlägt, entspricht diesem Gebot.

Schwarzenbach: Ich plädiere dafür, bei Artikel 22quater des Verfassungsartikels über das Bodenrecht dem Mehrheitsantrag der Kommission des Nationalrates zuzustimmen. Dieser Antrag der Mehrheit ist nach meiner Ansicht auch in der heutigen Situation der beste, weil er der Zentralgewalt die geringsten Kompetenzen einräumt.

Als einziger parteiloser Nationalrat bin ich weder der Bürde noch der Würde teilhaftig, den Diskussionen in Ihren Kommissionen und in Ihren Fraktionen zu folgen, in denen – ich habe mich davon überzeugt – ein gewaltiges Stück ernsthafter Arbeit geleistet wird. Ich geniesse dafür den seltenen Vorzug, unvoreingenommen die gefilterten Wasser aus ihrer Kläranlage kosten zu dürfen. So kommt es, dass mein verwöhnter Gaumen mitunter noch einen Beigeschmack registriert, den Sie, die Sie intensiv an der Vorlage mitgearbeitet haben, vielleicht nicht mehr feststellen können. So ist es auch zu erklären – und ich ersuche Sie, meine Herren, wie Herrn Bundesrat von Moos, um gütige Nachsicht –, dass ich in *ultima hora*, bei der letzten Bereinigung im Plenum, ein Argument aufwerfe, das Ihrer Scharfsicht in der Kommissionsarbeit gewiss nicht entgangen ist, wovon ich aber aus reglementarischen Gründen keine Kenntnis haben kann. Ich möchte vor allem Herrn Bundesrat von Moos bitten, meine jetzigen Ausführungen weder dem Stande Zürich noch meinen Zürcher Kollegen mit den schönen Worten der vergangenen Session anzulasten:

«Zürich, deine Wohltaten ehren dich!» – Kollege Hürli- mann wünscht Planung, nicht zuletzt im Hinblick auf eine Einwohnerzahl, die bald 10 Millionen betragen soll. Kollege Raissig dagegen und Kollege Tschopp warnen in ebenso überzeugenden Worten vor der gewaltigen Phantasiemacht sowohl der Planung als der Planer. Ich selber sehe bei dem erstrangigen Problem der Besiedlung unseres Landes und der Erhaltung und Sicherung unseres kostbaren Schweizer Bodens Sinn und Notwendigkeit einer Planung durchaus ein, freilich unter dem einen – und wie mir scheint – gewichtigen Vorbehalt, dass ich die allgemeine Zielsetzung und das Grundkonzept der Planer kenne. Kollege Tschopp hat davor gewarnt, uns der Ungewissheit einer Planung auszuliefern. Wenn der Bund befugt sein soll, auf dem Wege der Gesetzgebung über die Erschliessung und Besiedelung des Landes für die Nutzung des Bodens Grundsätze aufzustellen, dann habe ich, dann hat jeder ein Recht, zu wissen: Wer soll diesen Schweizer Boden besiedeln? Die Schweizerbürger oder die gesamte Wohnbevölkerung? Das ist nicht ein und das selbe. In der «Schweizerischen Handelszeitung» las ich zu Beginn dieses Jahres, dass für das Jahr 1980 die Wohnbevölkerung der Schweiz 8 Millionen betragen soll. Es handelte sich nicht um eine Feststellung, sondern um eine Forderung. Kürzlich machte der Vortrag eines Lausanner Dozenten, Professor Schaller, in der Presse die Runde, der in der Feststellung gipfelte, die Schweiz sei – hören Sie gut zu – «un pays sous-peuplé». Heute vormittag erschreckte mich Kollege Hürli- mann, eine Planung des Bundes sei im Hinblick auf 10 Millionen Bevölkerung unerlässlich, und eben orakelte Kollege Muheim von 12 Millionen. Aus dem Statistischen Jahrbuch entnehme ich eine Schweizer Bevölkerung von 4,8 Millionen, die bald die 5-Millionen-Grenze erreichen werde. Bis 8 oder 10 Millionen ist also noch ein weiter Weg, da ja bekanntlich der Geburtenüberschuss der Schweizer auf ein beängstigendes Mass zurückgegangen ist, es sei denn, die angezeigte Lücke von 3 bis 5 Millionen werde eben durch Nichtschweizer angefüllt.

Ich gestatte mir, aus diesem Grunde im Hinblick auf die Planung an Herrn Bundesrat von Moos die Frage zu richten, von welcher Verhältniszahl von Schweizern und Ausländern soll die bundesrätliche Planung ausgehen? Gewiss wäre es das Ideal, den Schweizer Boden in erster Linie für die angestammten Schweizer zu erhalten. Ungeachtet der uns zu Unrecht angedichteten Ausländerfeindlichkeit wollen wir aber auch dem Bundesrat zubilligen, dass er ein noch zu bestimmendes stattliches Kontingent von Ausländern in seine Erhebung miteinkalkulieren muss. Aber schon bei dieser Kalkulation des Ausländerbestandes, gleichsam eine Detailplanung im Vergleich zur geforderten Grossplanung für das Bodenrecht, hat sich leider gezeigt, dass geplante Vorausschau nicht zu den Stärken des jetzigen Bundesrates gehört. Ich glaube, die Zahlen kann ich mir ersparen. Es geht mir jetzt nicht um die Zahl der Ausländer. Es geht mir um die Zuverlässigkeit jener Planung, die der Ständerat und die nationalrätliche Kommissionsminderheit grossherzig dem Bundesrat im Hinblick auf das Bodenrecht anvertrauen wollen; denn an dem gesamten Ausländerbestand werden – ob eingestanden oder nicht – auf drastische Weise die Planungsschwächen unserer obersten Landesbehörde offenbar. In einer gesamteidgenössischen Planung, als deren Folge erst das Bodenrecht zu- friedienstehend geregelt werden kann, muss auch eine Grundkonzeption für das weitere Wachstum oder, je nach Notwendigkeit, für die Begrenzung unserer industriellen Produktion vorhanden sein. Erst dann kann man über die Schaffung von Industrie-, Wohn- und Landwirtschaftszonen

endgültig entscheiden. Es sollte endlich für unser Land der gültige Schlüssel zwischen Landwirtschaft und Industrie nach den Gesetzen einer auf unsern Staat zugeschnittenen gesunden Volkswirtschaft gefunden werden.

Noch ein letztes: Es muss bei einer solchen Planung – namentlich im Hinblick auf den Wohnbau – selbstverständlich Vorsorge getroffen werden, dass sowohl der Industrie wie der Landwirtschaft und dem Gewerbe die notwendigen Arbeitskräfte erhalten bleiben. Dass wir zur Zeit beim hochgezüchteten Stand unserer Wirtschaft Mangel an Arbeitskräften haben, das bestreite ich nicht. Ich meine aber, es gehörte zu den vordringlichsten Aufgaben eidgenössischer Planung, dafür besorgt zu sein, dass unsere Bedürfnisse mit schweizerischem Nachwuchs gedeckt werden können, also eine Planung meinerseits für 8 oder 10 Millionen Schweizer. Anstatt über den Geburtenüberschuss der Ausländer zu jammern und ihnen die Kinderfreudigkeit gleichsam als Delikt anzukreiden, wäre es erste Aufgabe schweizerischer Sozialplaner, sowohl in der Lohnpolitik wie im Wohnungsbau dafür besorgt zu sein, dass auch ohne die Opfer materieller Entbehrungen wieder Schweizer Familien mit vielen Kindern Existenz und Unterkunft finden, nicht nur auf dem Lande, auch in den Industrieregionen. Sie werden mir zugeben, dass dieser Wunsch vor allem zur Schaffung besserer Wohnverhältnisse für kinderreiche Schweizer Familien in einer vom Bundesrat geforderten Planung im Hinblick auf die Wohnbauzonen als Grundkonzeption unbedingt miteinbezogen werden müsste. Wenn Schweizer Nachwuchs da wäre, dann würde sich auch das leidige Fremdarbeiterproblem auf einem andern Wege als durch eine Initiative mit unvermeidlichen Härten regeln lassen, vorausgesetzt natürlich – und hier entlaste ich unsere Behörden von jeder Planungsverantwortung –, dass wir alle, Schweizerinnen und Schweizer, wieder etwas mehr arbeiten und uns zu einer genügsameren Einstellung gegenüber unsern materiellen Ansprüchen zurückfinden. Sonst ist alle Planung vergeblich; sonst gilt nur das Wort des grossen Alexandre Vinet, das heute wie eine Drohung über unserm schönen und bedrohten Staatswesen schwebt: «Wir brauchen keine neuen Tatsachen abzuwarten, um zu bezeugen, dass eine Gesellschaft, die sich dem Kult des Wohlbefindens weihet, reif und bereit zur Sklaverei ist und ein Grund dafür, abgesehen von andern, dass sie bereits Sklavin ist.»

Der geforderten Planung muss die Selbstbesinnung vorausgehen. Darum bitte ich Sie, den Mehrheitsantrag zu unterstützen.

Glarner: Berichterstatter: Ich kann mir lebhaft vorstellen, dass nach dieser wiederum sehr ausgiebigen Debatte über einen Problemkreis, den wir ja schon zu verschiedenen Malen beraten haben, die Meinungen gemacht sind. So interessant und aufschlussreich die heutige Debatte war, ist doch im Grunde genommen nichts wesentlich Neues vorgebracht worden. Ich glaube deshalb, es mir ersparen zu können, mich mit jedem einzelnen Votanten noch einmal auseinanderzusetzen und auch meinerseits lediglich noch einmal zu wiederholen, was ich bereits im Eintretensreferat gesagt habe. Vor allem weil die einzelnen hier vorgebrachten Meinungen jeweils aus den Reihen der Kollegen in ausgezeichnete Weise und in ständigem Wechsel widerlegt worden sind, möchte ich mich auf einige wenige Bemerkungen beschränken.

1. Das zeitliche Moment, das von verschiedenen Votanten als Grund für eine Zustimmung zum Ständerat angeführt worden ist: Bei aller Anerkennung und im vollen Bewusstsein der Wichtigkeit und der Dringlichkeit dieser Vorlage darf nun aber doch diese Überlegung nicht entscheidend

sein. Es ist nicht zu übersehen – und das ist von verschiedenen Herren betont worden –, dass wir hier einen Verfassungsartikel ausarbeiten, der für die Gestaltung der Zukunft auf dem Gebiete des Bodenrechtes von derart wesentlicher, entscheidender Bedeutung ist, dass ein gegebenenfalls in Kauf zu nehmender Zeitverlust von einigen Monaten nicht ins Gewicht fallen darf. In dieser Hinsicht möchte ich Herrn Grütter sagen: Ich glaube nicht, dass sich die nationalrätliche Kommission oder der Nationalrat in dieser Richtung irgendwelche Vorwürfe machen lassen müssen. Die Kommission hat speditiv gearbeitet; wenn sie heute nicht vor Sie getreten ist mit dem Antrag auf Zustimmung zum Ständerat oder Festhalten am Beschluss des Nationalrates, so ist das aus den Gründen geschehen, die ich Ihnen heute morgen auseinandergesetzt habe, nämlich aus dem Bestreben heraus, eine Annäherung an den Ständerat zu finden und eine Vermittlungslösung noch möglich zu machen.

2. Zur Kritik am Text, der von der Kommission unterbreitet wird: Zu Absatz 1 ist von verschiedenen Herren der Begriff «Landesinteresse» kritisch beleuchtet worden, in der Meinung, der Begriff sei zu unbestimmt und könne je nach der politischen Machtkonstellation im Zeitpunkt der Auslegung eben auch verschieden interpretiert werden. Das ist an sich nicht zu bestreiten, aber das trifft für jede Auslegung der Verfassung zu. Diese Auslegung ist immer mehr oder weniger abhängig von der politischen Machtkonstellation im Zeitpunkt der Interpretation, und wenn wir hier Bedenken haben wollten, auf das Landesinteresse zu verweisen, so müssten wir eine ganze Reihe von Verfassungsartikeln revidieren. Ich möchte Ihnen nur einige davon zitieren:

In Artikel 24 bis wird von der Wahrung der öffentlichen Interessen gesprochen, das ist ungefähr das selbe; in Artikel 31 bis, Absatz 2, ist von der Wahrung der allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft die Rede; in Artikel 31 bis, Absatz 3, wird das Gesamtinteresse zitiert; in Artikel 39, Absatz 3, heisst es, eine den Gesamtinteressen des Landes dienende... usw., und in Artikel 41, Absatz 2, ist auch vom Landesinteresse die Rede. Es wird hier also bestimmt nichts Neues in die Verfassung eingefügt, wenn wir auf das Landesinteresse verweisen.

Nun zur Kritik an Absatz 2: Ich gebe ohne weiteres zu, dass man sich mit diesem Absatz 2 sehr ernsthaft auseinandersetzen kann; ich gebe auch zu, dass er in seiner Formulierung gegebenenfalls im Sinne einer vermehrten Klarstellung verbesserungsfähig ist.

Ich würde mich weniger am Begriff «Richtlinien» stossen; auch wenn dieser Begriff bis jetzt in der Verfassung noch nicht enthalten war, so scheint mir doch, es sei damit genügend klar gesagt, was man will. Worin die Richtlinien im Einzelnen bestehen sollen, kann in der Verfassung nicht ausgeführt werden. Ob sie nun von allgemeinen Vorschriften oder allgemeinen Grundsätzen usw. oder von Richtlinien reden, so glaube ich, dass diese Begriffe stets der näheren Auslegung bedürfen. Ich habe deutlich gesagt, dass es sich nicht um Erlasse des Bundes auf der Gesetzesstufe handeln werde. Es wird hier also auch dem Volk kein Sand in die Augen gestreut.

Schwieriger ist die Umschreibung der Kompetenzfrage im Zusammenhang mit dem Erlass dieser Richtlinien. Hier bin ich weitgehend mit den Ausführungen des Herrn Binder einverstanden, der ja auch erwähnte, dass diese Richtlinien nicht einen verbindlichen Charakter haben müssten, sondern wegleitend sein sollen. Man müsste sich dann noch darüber verständigen, wo der Unterschied liege zwischen «unverbindlich» und «wegleitend». Das ist sicher auch nicht so einfach zu definieren. Herr Binder hat

gesagt: Sie sollten nicht nur die Bedeutung einer Empfehlung haben, sondern eben einer Wegleitung; aber auch er hat nicht an einen Erlass auf der Gesetzesstufe gedacht, sondern er hat in diesem Zusammenhang lediglich postuliert, dass diese Richtlinien – oder das siedlungspolitische Leitbild, das in diesen Richtlinien dann verwirklicht würde – durch das Parlament genehmigt werden sollten. Wenn in dieser Richtung gegebenenfalls durch den Ständerat eine vermehrte Klarstellung möglich würde, käme diese Lösung auch den Intentionen von Herrn Binder, der vor allem diesen zweiten Satz kritisiert hat, entgegen.

Ein dritter Punkt ist die Fragestellung. Ich möchte Sie bitten, sich nicht durch die Kritiken an Absatz 2 in der Fassung der Kommissionsmehrheit von der eigentlichen Fragestellung abdrängen zu lassen. Die Frage, die nachher in der Abstimmung zu entscheiden ist, ist nicht, ob der Text von Absatz 2 in der Fassung der Kommissionsmehrheit jeder Kritik standhält oder nicht. Die Frage ist, ob Sie dem Bund die Gesetzgebungskompetenz über die Besiedlung des Landes einräumen wollen oder nicht. Das ist und bleibt die zentrale Frage, in Verbindung damit, ob Sie diese Kompetenzerteilung für notwendig erachten oder nicht. Denn nur, wenn sie unerlässlich ist, haben Sie dieser Kompetenzerweiterung zuzustimmen.

Ich möchte nun gegenüber verschiedenen Votanten, die sich für die Fassung des Ständerates eingesetzt haben, doch kritisch bemerken, dass es manchmal getönt hat, als ob in der Fassung des Nationalrates oder in jener der Kommissionsmehrheit dem Bund überhaupt keine Kompetenz auf diesem Gebiet eingeräumt würde. Die Frage wurde also gewissermassen so dargestellt, dass der Bund überhaupt nichts unternehmen könnte, wenn man der Fassung des Ständerates zustimmte. Das muss doch richtiggestellt werden. Es muss erneut darauf hingewiesen werden, dass auch die Fassung der Kommissionsmehrheit dem Bund eine ganze Reihe von Kompetenzen einräumt, die er benötigt, um seine Aufgabe erfüllen zu können. Herr Binder hat in seinem sehr interessanten Votum die Ziele formuliert, die nach seiner Ansicht durch diese Verfassungsrevision erreicht werden sollten, respektive durch die auf die Verfassung abgestützte Gesetzgebung. Ich glaube ihm sagen zu können, dass die Ziele, die er uns heute dargelegt hat, mit der Ihnen unterbreiteten Fassung zu erreichen sind.

Nicht einverstanden erklären kann ich mich mit der Zielsetzung, die Herr Hürlimann dieser Verfassungsrevision gegeben hat. Auch hier kann ich auf die ausgezeichnete Antwort verweisen, die Herr Schlumpf Herrn Hürlimann erteilt hat. Ich glaube, es ist ganz ausgeschlossen, dass die Ziele, die ich in keiner Weise bestreite, auf dem Weg über das Bodenrecht zu erreichen sind. Das würde Eingriffe in die kantonalen Belange erfordern, die niemals zu realisieren wären. Man kann sich wirklich fragen, wie weit es Aufgabe des Bundes ist, auf dem Weg über die Planung in die kantonalen Wirtschaftsstrukturen einzugreifen.

Herr Muheim hat mich kritisiert, weil ich behauptet hätte, mit der Fassung des Ständerates werde dem Bund eine unbeschränkte Kompetenz eingeräumt. Ich habe in meinem Votum ausgeführt, dass nach Auffassung von Herrn Prof. Sieber im Begriff der Besiedlung eine derart weitgehende Auslegungsmöglichkeit liege, dass praktisch alles auf dem Gebiete des Bodenrechts gesetzgeberisch durch den Bund geregelt werden könnte. Das ist eine Auslegungsfrage; ich glaube kaum, dass wir hier irgendwie verbindlich entscheiden können. Ich habe schon anlässlich der Beratung des Geschäftes in der Märzsession ausgeführt, dass die verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechtes und der Planungsbefugnisse innerhalb eines Spannungsfeldes zwi-

schen der totalen Eigentumsfreiheit und der völligen Aufhebung des Privatverfügungsrechtes über Sachgüter zu verwirklichen ist. Eine Beschränkung der freiheitlichen Eigentumsordnung im Hinblick auf übergeordnete kollektive Interessen ist unbestritten. Die in Kauf zu nehmende Beschränkung hat sich jedoch auf das absolut Unerlässliche zu beschränken, und eine derartige Beschränkung drängt sich angesichts der föderalistischen Struktur unserer Bundesstaates noch in vermehrtem Masse auf. Der Vorschlag der Kommissionsmehrheit weist nach unserer Auffassung einen vertretbaren Weg. Ich möchte aus diesem Grunde empfehlen, die Minderheitsanträge abzulehnen und dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

M. Galli, rapporteur: M. Jaccottet a soutenu avec son habileté et sa passion coutumières la proposition qu'il avait présentée en son temps au nom de la minorité de la commission. Je pourrai donc limiter mon intervention à quelques observations.

Il ressort nettement de toutes les interventions que nous avons entendues aujourd'hui, comme l'ont du reste relevé les rapporteurs ce matin, que nous nous trouvons en présence de trois thèses: 1. celle qui consiste à accorder aux seuls cantons le pouvoir d'édicter des règles générales sur l'occupation du territoire, en donnant la compétence à la Confédération pour les plans de zone; 2. celle du Conseil des Etats et défendue par la minorité de notre commission, qui consiste à accorder cette compétence à la Confédération; 3. la thèse que M. Grütter vient de qualifier de bâtarde et qui consiste à charger la Confédération d'édicter des lignes directrices sur l'aménagement du territoire. Les bâtards ont des chances de survie, surtout s'ils héritent des meilleures qualités de leurs géniteurs et n'héritent pas des mauvaises! Il faut donc espérer que la solution bâtarde proposée par la majorité de la commission l'emporte sur celle de la minorité.

Chacune de ces trois solutions a ses particularités, et l'on peut se demander si elles peuvent être l'objet de ce compromis que MM. Grütter et Tschäppät appellent de leurs vœux.

Tout ayant déjà été dit et redit de façon magistrale à ce sujet, je n'ai aucun argument technique nouveau à apporter au débat. Je me bornerai à me laver du reproche que M. Tschäppät vient d'adresser à la majorité de la commission en disant que la majorité de la commission n'a pas cru devoir honorer cette sorte d'engagement qu'a pris le Conseil fédéral de parvenir à un compromis et qu'il a, lui, honoré. Or, la commission n'avait pris aucun engagement de ce genre. Elle avait simplement à étudier les propositions de Conseil fédéral et à proposer une solution au Conseil national. Je n'ai compris le sens de l'observation de M. Tschäppät que lorsque M. Grütter l'a précisée en disant que nous avons pris une décision de compromis en attendant du Conseil fédéral qu'il nous soumette une proposition avant la votation. Or, un compromis est généralement le fruit d'une convention, d'un accord, et pour qu'il y ait accord, il faut des concessions de part et d'autre. Or, aucun accord n'est intervenu au sein du parlement, que je sache. L'initiative a-t-elle été retirée à la suite d'un accord de ce genre? Pas que je sache. Le parti qui l'a lancée a-t-il demandé au peuple de la rejeter en attendant le compromis et les promesses du Conseil fédéral? Pas que je sache. Les promoteurs se sont-ils battus mollement pour la défendre? Non. Ils l'ont au contraire défendue avec toute la force de leur conviction. Le peuple ne les a pas suivis, comme cela arrive quelquefois.

Si l'initiative avait été acceptée, serions-nous aujourd'hui en train de discuter un compromis préexistant en quelque sorte à la votation fédérale? Je ne le crois pas, et vous ne le croyez pas non plus, sans doute. C'est pourquoi le reproche adressé à la majorité de la commission de n'avoir pas proposé un compromis est déplacé et nous ne pouvons l'accepter.

Nous sommes arrivés au terme de nos travaux. Le Conseil fédéral devra encore préciser si les lignes directrices qu'il aurait la possibilité d'édicter peuvent être impératives. A une question qui lui a été posée au sein de la commission, M. von Moos, conseiller fédéral, a précisé, et le président de la commission l'a souligné ce matin, que des lignes directrices ne sauraient être impératives. On a dit que ces lignes directrices étaient flexibles, qu'elles pourraient être adaptées aux besoins et aux circonstances. Quelle forme revêtiront-elles? Comme je l'ai relevé dans mon rapport, si elles ont la forme d'une loi, ce ne sont plus des lignes directrices, ce sont des dispositions légales, et si elles ne sont pas édictées sous forme de loi, je doute personnellement qu'elles aient une valeur autre que celle d'«Empfehlungen», de suggestions que le Conseil fédéral peut édicter même sans la délégation de compétence prévue par la Constitution. Une majorité confortable estime que la Confédération doit tout de même avoir un droit d'intervention, pour convaincre les cantons sur le plan technique, sur le plan de la «Landesplanungskommission», sorte d'organe technocratique à créer à côté de la volonté politique, pour aider les cantons et mettre à leur disposition du matériel suffisant, des idées mûries sur le plan intercantonal et une vision du futur qui dépasse les limites cantonales ou régionales. Il se peut donc que le «bâtard» réunisse les avantages des deux autres solutions, c'est-à-dire de celle qui consiste à accorder aux cantons le droit de continuer à légiférer dans leur domaine et celle qui permet à la Confédération de donner un «coup de pouce» à l'édifice que nous mettrons sur pied lorsque nous étudierons la loi et que cette génération et les prochaines amélioreront encore.

Bundesrat von Moos: Der Worte sind heute viele gefallen. Wenn es nicht unhöflich wäre von seiten des Bundesrates, wäre ich beinahe versucht zu sagen: Der Worte sind genug gewechselt worden. Ich hoffe aber, dass damit doch einige Klärung in den Auffassungen und in den Begriffen eingetreten sei.

Die Anträge der Mehrheit und der Minderheit Ihrer Kommission zu Artikel 22quater, Absatz 1 und Absatz 2, bilden meines Erachtens je ein Ganzes, und ich halte nach der gewalteten Diskussion dafür, dass es auch von Ihnen und insbesondere von den Repräsentanten Ihrer Kommission so aufgefasst worden ist. Nach den Texten, die vor Ihnen liegen, nach den Erläuterungen durch die Herren Berichterstatter der Mehrheit und der Minderheit und nach allen gefallenem Voten scheinen mir auch die Differenzen recht klar zutage zu liegen. Die Mehrheit Ihrer Kommission beschränkt in Absatz 1 die Normsetzungskompetenz, die eigentliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes, auf allgemeine Vorschriften über die Zonenordnung. Die Fassung der von ihr vorgeschlagenen Bestimmung bedeutet – das mag zugegeben werden – eine gewisse Vereinfachung. Diese textliche Entlastung könnte an sich begrüsst werden. Das ändert aber nichts an der Tatsache, dass diese Fassung gegenüber dem Beschluss des Ständerates und dem ursprünglichen Antrag des Bundesrates eine Einschränkung darstellt. Die Fassung des Ständerates dehnt – und zwar in dieser Hinsicht dem Antrage des Bundesrates folgend – die Normsetzungskompetenz des Bundes aus. Der Bund soll

eine Gesetzgebungskompetenz erhalten, um durch referendumpflichtige Erlasse ausser über die Zonenordnung auch über die Besiedelung des Landes allgemeine Vorschriften erlassen zu können. Darunter verstehen wir die Befugnis, in der Zukunft legiferieren zu können auf dem Gebiet der Raumordnung, also der geordneten Überbauung des Bodens und der Sicherung der Infrastruktur für diese geordnete Überbauung.

Herr Nationalrat Bärlocher hat die Frage aufgeworfen, was alles in diesem Worte Besiedlung enthalten sein könnte. Er hat das im Sinne einer gewissen Befürchtung ausgesprochen, der Gesetzgeber möchte unter Umständen über das hinausgehen, was heute darunter verstanden wird. Wenn wir festhalten, dass die Ausführung dieses Verfassungsartikels – es handelt sich um einen Verfassungsartikel – durch den Gesetzgeber, also durch die eidgenössischen Räte erfolgen wird, und zwar auf dem Wege referendumpflichtiger Erlasse, dann halte ich und dann hält der Bundesrat dafür, dass derartige Befürchtungen nicht begründet seien. Der Vorschlag des Bundesrates und die Fassung des Ständerates entsprechen den im Hinblick auf die Zukunft sich stellenden Bedürfnissen. Sie entsprechen einer Berücksichtigung der Tatsache, dass schon heute und wohl noch deutlicher in der Zukunft die hier zu lösenden Probleme über die Kantonsgrenzen hinausgreifen. Diesen Erfordernissen trägt die Fassung des Ständerates Rechnung. Der Bundesrat hat ihr im Verfahren vor dem Ständerat zugestimmt, und mit ihm empfiehlt Ihnen heute auch die Kommissionsminderheit, diese Fassung zum Beschluss zu erheben.

Nun hat Herr Nationalrat Jaccottet mit Recht auf die Richtlinien hingewiesen, die der Bundesrat in seinem Bericht vom 15. Mai dieses Jahres den eidgenössischen Räten zur Kenntnisnahme als seine Absichtserklärung unterbreitet hat. Der Bundesrat hat darin – Herr Nationalrat Jaccottet weist mit Recht darauf hin – die grosse Bedeutung hervorgehoben, die er der Stellung der Kantone im Bundesstaate beimisst, und er befasst sich sogar mit dem Gedanken, ob es nicht unter Umständen Gebiete gebe, auf denen Aufgaben den Kantonen zurückgegeben werden könnten. Aber wir müssen dann auch weiterlesen in den Richtlinien des Bundesrates und festhalten, dass im gleichen Kapitel, im Abschnitt IV über die rechtlichen und organisatorischen Grundfragen unseres Staates, der Bundesrat gleichzeitig ausgeführt hat: «Von den zahlreichen vorstehend aufgeworfenen Problemen wird in der laufenden Legislaturperiode eindeutig der Fragenkomplex Bodenrecht und Landesplanung im Vordergrund stehen. Wir betrachten eine befriedigende Lösung der bodenrechtlichen und landesplanerischen Problematik als eine der wichtigsten Aufgaben unserer Generation überhaupt.» Auch das steht in den vielzitierten Richtlinien.

Wohl haben im Ständerat, als er im Juni dieses Jahres die Vorlage besprochen hat, einzelne Votanten die Meinung vertreten, es liesse sich im Differenzverfahren möglicherweise noch eine bessere Formulierung finden als diejenige, der der Ständerat schliesslich mehrheitlich zugestimmt hat. Die Kommissionsmehrheit Ihres Rates schlägt nun aber nicht einfach eine textlich bessere Formulierung vor, sondern sie schränkt materiell die dem Bund zu erteilende Befugnis auf die Zonenordnung ein. Ich nehme zwar an und glaube das auch aus den heute gehörten Voten entnehmen zu können, dass auch die Kommissionsmehrheit unter dieser Beschränkung auf die Zonenordnung nicht bloss eine abgrenzende und mehr oder weniger negativ wirkende, bloss verbotende Funktion der Zonen versteht; dass sie aber eine Einschränkung will, ist wohl nicht zu bestreiten.

Auf eine Frage, die Herr Nationalrat Lehner heute aufgeworfen und die er an den Bundesrat gerichtet hat, hat inzwischen der Kommissionspräsident, Herr Nationalrat Glarner, geantwortet, mit Recht, ich möchte ihm dafür danken, dass er mir diese Antwort vorweggenommen hat. Ich kann ihm übrigens auch sachlich in der Beantwortung beistimmen. Ich muss daran erinnern, dass Herr Nationalrat Lehner die Frage an den Bundesrat richtet in bezug auf eine Formulierung, die nicht diejenige des Bundesrates, sondern diejenige der Kommissionsmehrheit ist, wenn er sich danach erkundigt, was nun darunter zu verstehen sei, wenn man von der Verwendung des Bodens im Landesinteresse spreche. Dabei komme ich mir beinahe vor wie jener Jurist in einer abgelegenen Gegend in den Steinzeiten der kodifizierten Strafprozessordnungen, der zuerst als Staatsanwalt eine Philippika gegen den Angeklagten losgelassen hat, was das für ein schlechter und verurteilungswerter Kerl sei, und nach Schluss dieser Philippika sich auf die andere Seite gesetzt und dann als Verteidiger des gleichen Angeklagten erklärt hat, eigentlich sei er doch nicht so schlimm, er müsse im Grunde genommen freigesprochen werden. So komme ich mir ungefähr vor, wenn ich Ihnen hier die Fassung erläutern sollte, die die Mehrheit Ihrer Kommission Ihnen vorschlägt und die der Bundesrat seinerseits mit der Minderheit der Kommission abzulehnen beantragt. Nun darf ich hier allerdings folgendes beifügen: Die Wendung «im Landesinteresse gebotene Verwendung des Bodens» schränkt unseres Erachtens die Kompetenzen des Bundesgesetzgebers ein. Die Vorschriften, welche die Zonenordnungen regeln, dürfen nicht beliebigen Interessen dienen. Es ist nicht jede Vorschrift zulässig, die sich für die Erreichung irgendeines Zieles als zweckmässig erweist. Die Kompetenz des Bundes beschränkt sich also nach dieser Fassung der Kommissionsmehrheit auf solche Vorschriften, die durch das Landesinteresse gefordert werden. Den Gegensatz dazu stellen unseres Erachtens die privaten oder vielleicht auch bestimmte öffentliche, aber bloss lokale Interessen dar. Die Landesinteressen sind eine qualifizierte Art der öffentlichen Interessen. Der Bund dürfte also darnach keine Bestimmungen erlassen, die ausschliesslich durch private oder lokale oder regionale Interessen gefordert werden. Spräche man also hier nur von «zweckmässiger Verwendung des Bodens», wie es Herr Nationalrat Lehner als Alternative vorschwebt, wäre nicht gesagt, wessen Zwecken durch die Zonenordnung gedient werden soll, denen der Privaten oder denen des Landes. Soviel zu diesem Punkt.

Übrigens teilt der Bundesrat – das möchte ich hier festhalten – einerseits nicht die zahlreichen Befürchtungen der Gegner einer genügend ausgedehnten Bundeskompetenz, Befürchtungen, wie sie heute vielfach zum Ausdruck gekommen sind, noch hält er andererseits dafür, dass auf der Grundlage der Kompetenzen, wie sie im Antrag und in der Fassung des Ständerates enthalten sind, der Bund dermassen in Einzelheiten der Kantone hineinregieren könnte, wie dies befürchtet wird, oder dass damit so und so viele verschiedene Zweckbestimmungen verbunden werden könnten. Ich möchte mich nach der einen oder andern Richtung vor allen Superlativen und vor allen Übertreibungen hüten, auch davor, mich mit allzuvielen Einzelheiten und Zahlen zu befassen. Auch Zahlen können ja bekanntermassen Glückssache sein. Ich möchte das zu einer Frage von Herrn Nationalrat Schwarzenbach sagen. Der Bundesrat hat heute um so weniger Ursache, sich auf dieses Gebiet der Zahlen, auch nur der Bevölkerungsprognosen, für die Zukunft zu begeben, weil ich darauf aufmerksam gemacht worden bin, dass in Ihrem Rate von Herrn Nationalrat Schaffer ein

Postulat eingereicht wurde, das den Bundesrat einlädt, zu prüfen, ob nicht über die künftige Industrialisierungs-, Bildungs-, Bevölkerungs-, Besiedlungs- und Ernährungspolitik ein Leitbild auszuarbeiten und dem Parlament in geeigneter Weise zur Stellungnahme oder Beschlussfassung zu unterbreiten sei. In diesem Zusammenhang wird man darauf zu sprechen kommen, von was für Zahlen, Grössen und Kategorien man bei diesem Leitbild und bei diesen Zukunftsprognosen auszugehen habe.

Ich möchte hier zurückkehren zu den eigentlichen sich hier stellenden Problemen, nämlich zu der Hauptfrage: Brauchen wir mehr als die Normsetzungskompetenz in bezug auf die Zonenordnung? Wir könnten uns wohl damit abfinden, wenn diese eingeschränkte Befugnis zusammen mit schon bestehenden Kompetenzen für eine zweckentsprechende Planungsgesetzgebung ausreichen würde, und wir müssten uns damit abfinden, wenn überwiegende politische Gründe für die Beschränkung sprächen. Fachleute der Planung erklären uns in bezug auf die erste Frage, dass auf längere Sicht die Beschränkung auf die Zonenordnung nicht eine ausreichende und genügend umfassende Befugnis für eine Planungsgesetzgebung des Bundes böte. Verschiedene Fachleute auf diesem Gebiet verneinen die Frage mit aller Entschiedenheit. Sie betrachten die Schaffung von Zonenordnungen als eines unter verschiedenen Planungsmitteln. Die Erschliessung und Besiedelung des Landes – oder auch nur die Besiedelung des Landes, wenn wir uns auf den Text des Ständerates beschränken – betrachten sie in diesem Rahmen ebenfalls als einen Punkt von grosser Bedeutung, und sie halten auch weitere Mittel für denkbar. Die bisher vom Nationalrat vorgezogene Fassung, also Beschränkung der Bundeskompetenz auf die Schaffung von Zonenordnungen, könnte ihres Erachtens auch zu Schwierigkeiten dahingehend führen, dass bei der genauen Abgrenzung von andern Planungsmitteln und bei der Gesetzgebung der Gesetzgeber unter Umständen dazu verleitet werden könnte, den verfassungsmässigen Rahmen, der ihm dann eben zu eng gesteckt wäre, zu sprengen. Das ist eine Befürchtung, der wir nicht Vorschub leisten möchten. Auch Herr Prof. Sieber, der heute mehrfach zitiert worden ist, hat in seinem Referat vor dem Schweizerischen Handels- und Industrieverein durchblicken lassen, dass die Kompetenz in diesem Falle – ich entnehme das Zitat der Zeitung, in der ich es gelesen habe – «für lange Jahre ausreichend» sei, also auch nicht wirklich auf lange Sicht.

Für die Beantwortung der zweiten Frage, ob heute überwiegende politische Gründe für eine Beschränkung auf die Schaffung von Zonenordnungen sprächen, wurden heute hier mehrfach abstimmungspolitische Erwägungen – lies: Befürchtungen – ins Feld geführt. Die Antwort hängt in der Tat aber doch nicht bloss mit dem abstimmungspolitischen Schicksal der Vorlage in der Zukunft zusammen, sondern – und darin muss ich den Erinnerungen nachgehen, die Herr Nationalrat Grütter mit einigem Recht aufgefrischt hat – auch mit den Diskussionen im Vorfeld der Abstimmung vom 6. Juli 1967 über die Bodenspekulationsinitiative. Der Bundesrat jedenfalls vertrat damals den Standpunkt, wohl strebe die Initiative ihr Ziel nicht mit tauglichen Mitteln an, aber an der Angezeigtheit von wirklichen Massnahmen auf Bundesebene zur besseren Ordnung des Bodenrechts liess er schon damals keinen Zweifel übrig.

Es ist an Ihnen, darüber zu befinden, ob den damals nicht nur vom Bundesrat geäusserten Absichten mit der einschränkenden Fassung der Kommissionsmehrheit wirklich Genüge getan sei. Weil der Bundesrat seinerseits nicht

dieser Meinung ist, plädiert er für die weitergehende Fassung des Ständerates.

Die Kommissionsmehrheit schlägt nun eine Ergänzung des zweiten Absatzes des Artikels 22 quater vor. Hier geht es aber – und das ist mit aller Deutlichkeit zu unterstreichen – nicht um eine Normsetzungskompetenz, sondern hier geht es lediglich um ein Instrument der Förderung und um einen Auftrag an die vollziehenden und verwaltenden Bundesbehörden. Der Begriff der Richtlinien – ich glaube, ich befinde mich hier in Übereinstimmung mit den Herren Kommissionsberichterstellern – bedeutet in der Tat keine Zierde unseres Grundgesetzes. Ich möchte hier nicht auch von Bastard oder von Missgeburt sprechen, wie es getan worden ist, und ich zähle mich sogar zu jenen Mohikanern, die es lieber vermeiden möchten, in der heutigen Zeit in unsere Bundesverfassung allzu schwammige und unklare Begriffe aufzunehmen. Die Verfassung sollte unseres Erachtens Grundsätze enthalten. Richtlinien sind keine neuen Kompetenzen, Richtlinien sind aber andererseits ein Auftrag. Sie dürften in dieser Fassung insoweit verbindlich für die vollziehende Bundesbehörde sein, als diese verpflichtet wird, solche Richtlinien zu erlassen. Sie sind auf der andern Seite für den Adressaten nicht rechtsverbindlich. Wohl aber können sie unter Umständen mit einem gewissen Nachdruck ausgestattet werden. Wenigstens ist uns heute morgen dieses Rezept mit auf den Weg gegeben worden. Aber die Bedenken gegen eine solche Formulierung sollen unsererseits nicht verschwiegen werden. In dieser Hinsicht, das will ich beifügen, bringt der Antrag von Herrn Nationalrat Jaccottet eine klarere und konsequentere Haltung zum Ausdruck.

Der Antrag der Kommissionsmehrheit möchte nun offenbar für den Fall, dass der Absatz 1 in der Fassung der Kommissionsmehrheit durchgeht, unter Umständen gemäss dem früheren Beschluss des Nationalrates angenommen werden sollte, der in Absatz 1 formulierten Kompetenz betreffend die Zonenordnung in Absatz 2 einen Auftrag beifügen, der besagt, wie die Bundesbehörde über die Normen, die sie setzen kann, hinaus tätig werden soll. Eine wirkliche Bereicherung können wir in dieser Bestimmung nicht erblicken.

Zusammenfassend bleibt zu unterstreichen, dass nach Auffassung des Bundesrates nun ohne weiteres Zögern eine Grundlage für die Bodenordnung geschaffen werden sollte. Geben Sie uns den Boden unter die Füsse, auf dem die Studien und die Vorarbeiten für das Bodenrecht, die Gesetzgebung und den Vollzug weitergeführt werden können. Die Vorarbeiten für den Vollzug eines solchen Verfassungsauftrages haben wir eingeleitet. Sie geraten aber ins Stocken, wenn die Schaffung der Verfassungsgrundlage nun nicht doch in tunlicher Frist zum Erfolg führt. Der Erfolg, auf den wir hinarbeiten möchten, wird dann eingetreten sein, wenn Volk und Stände einen Verfassungsvorschlag angenommen haben werden. Der Bund als Gesetzgeber wird sich auf der beschränkten Basis einrichten müssen, wenn ihm heute, entgegen dem Antrag des Bundesrates, die Gesetzgebungskompetenz nur für die Zonenordnung eingeräumt werden sollte. Auf längere Sicht und zu genügend wirksamen Massnahmen wird diese Kompetenz nicht ausreichen. Diesem Gedanken trägt die Fassung des Ständerates besser Rechnung. Mit der Minderheit Ihrer Kommission stimmt daher der Bundesrat in den Absätzen 1 und 2 der Fassung des Ständerates zu.

Erlauben Sie mir, zwei Worte zu Absatz 3 zu verlieren, gegenüber welchem anscheinend kein Einwand erhoben worden ist. Ich möchte hier zwei Momente hervorheben. Einmal ist die Wendung, der Bund berücksichtige in Er-

füllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landesplanung, in unserer Bundesverfassung nicht neu, wie das schon die Herren Kommissionsberichtersteller heute morgen bestätigt haben. Wir haben die ungefähr gleiche Wendung in Artikel 24 sexies über den Natur- und Heimatschutz; wir finden sie auch in Artikel 31 bis in ähnlicher Form, wo von der Mehrung der Wohlfahrt des Volkes die Rede ist, und wir finden sie in Artikel 34 quinquies, wo vom Familienschutz die Rede ist. In der Botschaft vom 19. Mai 1961 über den Natur- und Heimatschutz hat der Bundesrat zum an sich nicht unverständlichen Einwand Stellung genommen, es werde hier ein allgemeines staatliches Ziel und damit gewissermassen eine Selbstverständlichkeit in den Verfassungsartikel eingebaut. Es handle sich dabei nicht bloss um eine Programmbestimmung, sondern um einen verbindlichen Auftrag. Der Bundesrat schrieb in jener Botschaft: «Die Rechtsverbindlichkeit wird sich darin auswirken, dass der Bund in allen seinen künftigen Erlassen und bei sämtlichen in seine Kompetenz fallenden Massnahmen die Interessen des Natur- und Heimatschutzes zu berücksichtigen hat. Ersetzen Sie «Natur- und Heimatschutz» durch «Landesplanung», dann ist die Überlegung, die Sie anzustellen haben, die gleiche. Dem ist beizufügen, dass sich der Auftrag nicht auf künftige Erlasse beschränkt, sondern sich ebenso sehr auf Erlasse und Massnahmen im Rahmen bisheriger verfassungsmässiger Befugnisse des Bundes erstreckt. Dieser Gedanke, der uns wegleitend erscheint, wurde besonders auch in der Botschaft vom 10. Oktober 1944 zum heutigen Familienschutzartikel der Bundesverfassung unterstrichen. Dort steht zu lesen: «Der Bund soll angewiesen werden, überall dort, wo sich ihm Gelegenheit bietet, die Bedürfnisse der Familie (hier ist statt «Familie» das Wort «Landesplanung» zu setzen) besonders zu berücksichtigen. Um aber alle Missverständnisse auszuschliessen, soll dabei ausdrücklich gesagt werden, dass es sich nur um eine Berücksichtigung der Familie in der Ausübung der ihm zustehenden, das heisst ihm bereits durch andere Verfassungsbestimmungen zugeschiedenen Befugnisse handelt.»

Aus den angestellten Vergleichen mit analogen Bestimmungen sowie aus deren Interpretation ergibt sich eine zweite Feststellung zu Absatz 3, nämlich: Der Auftrag, der Bund habe in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landesplanung zu berücksichtigen, richtet sich an die gesetzgebenden, vollziehenden und verwaltenden Bundesorgane. Er gibt aber, das ist hier deutlich zu unterstreichen, selber dem Bund keine neue Befugnis, keine materielle Normsetzungskompetenz. Die Normsetzungskompetenz des Bundes ist ausschliesslich in Absatz 1 und sonst nirgends umschrieben. Wo aber der Bund eine verfassungsmässige Kompetenz bereits besitzt oder allenfalls in Zukunft besitzen wird, wird er, wenn er davon Gebrauch macht, gehalten sein, die Erfordernisse der Landesplanung nicht ausser acht zu lassen, sie also nicht zu verleugnen oder zu vernachlässigen, sondern sie eben zu berücksichtigen. Man mag das als selbstverständlich ansehen, aber die Bestimmung kann doch eine nützliche Ermahnung sein. So aufgefasst – und es besteht meines Erachtens kein stichhaltiger Grund, diese Bestimmung anders aufzufassen – opponiert der Bundesrat dem Absatz 3, wie ihn die Kommission vorschlägt, nicht.

Abstimmung – Vote

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Minderheit
Für den Antrag Jaccottet

74 Stimmen
60 Stimmen

Definitiv – Définitivement:	
Für den Antrag der Mehrheit	74 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	67 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Vormittagssitzung vom 26. September 1968
Séance du 26 septembre 1968, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Conzett*

**9870. Telegraphen- und Telephon-
verkehrsgesetz. Änderung**
**Loi réglant la correspondance télégraphique
et téléphonique et loi sur le service des postes.**
Modification

Siehe Seite 346 hiervor – Voir page 346 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 17. September 1968
Décision du Conseil des Etats du 17 septembre 1968

Differenzen – Divergences

Abschnitt I, Art. 7, Abs. 1

Antrag der Kommission

Festhalten.

Chapitre I, art. 7, al. 1

Proposition de la commission

Maintenir.

Cadruvi, Berichterstatter: Aus den Beratungen des Ständerates über die Revision der PTT-Verkehrsgesetze haben sich einige Differenzen ergeben, obwohl uns der Ständerat grundsätzlich attestiert hat, dass wir bei der Abwägung der Interessen der Gemeinschaft einerseits und des Einzelnen andererseits das richtige Mass gefunden hätten.

Bei der Revision des Bundesgesetzes betreffend den Telegraphen- und Telephonverkehr haben wir die erste Differenz in Artikel 7, Absatz 1. Der Nationalrat hatte allgemein die Tendenz, den Kreis der Gesuchsberechtigten für Ausnahmen, vor allem in bezug auf das Telephonabhören, möglichst eng zu ziehen, um Missbräuchen zu begegnen. Der Nationalrat hat den Kreis dieser Gesuchsberechtigten so gezogen, dass beim Bund die Justiz- und Polizeibehörden legitimiert gewesen wären, bei den Kantonen aber nur die zuständigen Justizbehörden. Der Ständerat seinerseits möchte nun aber auch bei den Kantonen die Justiz- und Polizeibehörden einsetzen.

Die einstimmige Kommission des Nationalrates möchte am Beschluss des Nationalrates festhalten. Es bestehen keine Gründe, von unserer früheren Haltung abzurücken. Wenn man die Akten der Verhandlungen des Ständerates studiert, findet man keine Anhaltspunkte, die uns veranlassen könnten, von diesen Beschlüssen abzugehen. Man will zwar – das ist sicher ein höheres Interesse der Gemeinschaft – den zuständigen Behörden die Mittel in die Hand geben, um Verbrechen zu bekämpfen, also präventiv zu wirken. Wir sind aber der Meinung, dass man nicht einfach

die Polizei in dieser allgemeinen Form als zuständig erklären kann, Ausnahmen gegenüber der Verfassung zu verlangen. Man hat in unserer Kommission wohl mit Recht erklärt, dass dieser Kreis der Polizeiorgane nie klar genug abgesteckt werden kann, dass also ein Missbrauch möglich ist, und diesem Missbrauch will man eben entgegenreten. Sie wissen, dass der Schweizer mit Recht gegen Schnüffelei durch die Polizei oder andere staatliche Organe sauer reagiert. Wir haben bei der ganzen Vorlage versucht, solchem Missbrauch entgegenzutreten.

Ich möchte Sie im Namen der einstimmigen Kommission bitten, an unseren bisherigen Beschlüssen festzuhalten.

M. Cevey, rapporteur: Selon les propositions du Conseil fédéral, seraient désormais habilités à demander communication de renseignements recueillis par l'écoute téléphonique les juges d'instruction fédéraux, le procureur général de la Confédération et le chef de la police fédérale, les juges d'instruction militaires, les organes cantonaux d'instruction pénale compétents en matière de répression de crimes et délits, les commandants de police cantonaux ainsi que les commandants de police des communes dont la police criminelle est autonome et qui sont expressément investis des pouvoirs nécessaires par les cantons.

Le Conseil national a estimé, au mois de juin, avec sa commission, qu'il serait opportun d'aller un peu plus loin que les propositions gouvernementales dans le sens restrictif, en limitant au seul domaine du crime et de la prévention du crime la loi qui nous occupe, tout en admettant de maintenir dans la définition légale la notion de délits contre l'Etat ou la défense nationale et ceux relevant du droit pénal militaire.

Notre chambre a admis l'opportunité de restreindre surtout la liste des autorités compétentes, convaincue que, plus grand est le nombre de ces autorités, plus grand est le risque d'abus en matière de suppression momentanée du secret postal et téléphonique.

C'est ainsi que, tant à l'article 7 de la loi réglant la correspondance télégraphique et téléphonique qu'à l'article 6 de la loi sur le service postal, nous avons décidé que la demande écrite devrait parvenir de l'autorité de justice ou de police fédérale compétente ou de l'autorité de justice cantonale compétente, à l'exclusion des commandants de police cantonaux et communaux.

Le Conseil des Etats n'a pu se rallier à ce point de vue très restrictif, par crainte d'affaiblir les moyens à disposition de l'Etat dans sa lutte contre le crime, principalement au stade de la prévention.

C'est ainsi qu'il a créé une divergence en laissant à toute police compétente – et non seulement à la police fédérale – le droit de demander la suppression momentanée du secret postal et téléphonique.

Il n'était pas dans les intentions de votre commission ni sans doute dans celles du Conseil national de priver la police de ses possibilités d'intervention préventive. En effet, le ministère public cantonal – autorité judiciaire – pourra toujours réclamer l'écoute téléphonique. Il suffit que le Conseil fédéral le prévoie de manière précise dans les ordonnances y relatives. Il est vrai que certains cantons, qui ne connaissent pas une telle institution dans leur organisation judiciaire, devront modifier celle-ci de telle sorte qu'une autorité de justice puisse intervenir pour demander l'écoute téléphonique lorsque la police cantonale la jugera nécessaire.

C'est pourquoi nous vous proposons de maintenir le texte de l'article 7, 1^{er} alinéa, tel que nous l'avons adopté au mois de juin.

Bodenrecht. Verfassungsartikel

Droit foncier. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9716
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.09.1968
Date	
Data	
Seite	535-546
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 910

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.

Al. 2

Le présent arrêté a effet pendant trois ans, mais au plus tard jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi révisée sur les banques.

Welter, Berichterstatter: Wie Sie bereits feststellten, haben wir hier weder der Dringlichkeit zugestimmt noch die Rückwirkung auf 1. Januar 1969 gemäss Antrag des Ständerates vorgeschlagen, sondern wir sind der Meinung, dass dieser Bundesbeschluss dem Referendum gemäss Bundesgesetz vom 17. Juni 1874 unterstellt werden solle. Mit der Inkraftsetzung würde dann der Bundesrat beauftragt.

Ferner möchte ich noch unterstreichen, dass dieser Beschluss während drei Jahren Gültigkeit haben soll, längstens aber bis zum Inkrafttreten des revidierten Bankengesetzes.

M. Copt, rapporteur: Et voilà, Monsieur le Président et Messieurs, comment se termine sans gloire, ici, l'urgence de ce projet. Le Conseil fédéral est en train de délibérer, nous a-t-on dit, sur toute une série de demandes de fondation de banques étrangères en Suisse. Pour avoir l'avis du parlement avant de trancher ces demandes, il avait cru devoir mettre sur pied un arrêté et un arrêté urgent. Le Conseil des Etats n'en a rien voulu. L'urgence a été abandonnée, on n'en parle plus. Mais il y a plus, le Conseil des Etats avait tout de même pensé qu'il fallait rendre service au Conseil fédéral et faire rétroagir l'arrêté au 1^{er} janvier 1969. Même cela ne subsiste pas. On pense que l'on pourra tout simplement faire attendre les demandes pendantes jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté. M. Celio, en commission, nous a dit qu'il préférerait que cet arrêté soit définitivement mis sous toit à la session de mars plutôt que d'avoir la rétroactivité au 1^{er} janvier 1969. Cet arrêté sera désormais publié, soumis au référendum et si le référendum n'est pas utilisé, le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur et sera chargé de son exécution. Nous vous prions de bien vouloir accepter ces propositions.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	90 Stimmen
Dagegen	19 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Vormittagssitzung vom 5. März 1969

Séance du 5 mars 1969, matin

Vorsitz – Présidence: M. *Aebischer*

**9716. Bodenrecht. Verfassungsartikel
Droit foncier. Article constitutionnel**

Siehe Jahrgang 1968, Seite 518 – Voir année 1968, page 518

Beschluss des Ständerates vom 10. Dezember 1968
Décision du Conseil des Etats du 10 décembre 1968

*Differenzen – Divergences**Art. 22quater***Antrag der Kommission***Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

(Die Änderung in Absatz 1 betrifft nur den französischen Wortlaut.)

Minderheit

(Kloter, Grütter, Sandoz, Tschäppät, Wüthrich, Wyss)

Abs. 1

Nach Entwurf des Bundesrates.

Abs. 1 bis

Die Anwendung dieser Grundsätze und die Festlegung der Zonen obliegen unter der Aufsicht des Bundes den Kantonen.

Abs. 2

Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone auf diesen Gebieten und arbeitet mit ihnen zusammen.

Abs. 3

Streichen.

Antrag Grütter

(Zusatzantrag zum Antrag der Kommissionminderheit)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Art. 22quater***Proposition de la commission***Majorité**Al. 1*

La Confédération édicte par la voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.

Al. 1 bis, al. 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Minorité

(Kloter, Grütter, Sandoz, Tschäppät, Wüthrich, Wyss)

Al. 1

Selon le projet du Conseil fédéral.

Al. 1 bis

Les cantons appliquent ces règles et fixent les zones sous la surveillance de la Confédération.

Al. 2

La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons dans ces domaines et collabore avec eux.

Al. 3

Biffer.

Proposition Grütter

(Proposition complémentaire à la proposition de la minorité de la commission)

Adhésion à la décision du Conseil des Etats.

Glarner, Berichterstatter der Mehrheit: Eine starke Mehrheit Ihrer Kommission beantragt Ihnen, dem Artikel 22quater, der allein noch zur Diskussion steht, in der Fassung zuzustimmen, wie sie durch den Ständerat in der Sitzung vom 10. Dezember 1968 mit der eindeutigen Mehrheit von 40 Stimmen gegen 1 Stimme beschlossen worden ist. Es ist die dritte Formulierung des umstrittenen Planungsartikels, die ich hier zu vertreten habe.

Wenn die neue Fassung auch auf den ersten Blick gegenüber den bisherigen zwei Varianten, denen Sie jeweils zugestimmt haben, nicht unwesentliche Änderungen aufweist, so ergibt sich bei näherer Betrachtung doch, dass sie in grundsätzlicher Hinsicht absolut auf der Linie Ihrer früheren Beschlüsse liegt. Ich erinnere daran, dass die Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Ständerat und dem Nationalrat sich immer auf den Umfang der Gesetzgebungskompetenz bezogen haben, die dem Bund einzuräumen ist. Während der Nationalrat von Anfang an die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes auf allgemeine Vorschriften über eine Zonenordnung beschränkte, sollte nach den Beschlüssen des Ständerates auch die Besiedlung des Landes und die Nutzung des Bodens unmittelbarer Gegenstand der Bundesgesetzgebung sein.

Wenn Sie sich diese nicht nur redaktionelle, sondern grundsätzliche Differenz zwischen den bisherigen Beschlüssen der beiden Kammern vor Augen halten, darf der jetzige Vorschlag mit Recht als eine Verständigungsformel bezeichnet werden. Die Verständigung liegt darin, dass einerseits die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes entsprechend den bisherigen Beschlüssen unseres Rates eindeutig auf den Erlass von Grundsätzen für eine Planung beschränkt bleibt und auf eine direkte Bundesgesetzgebung über die Besiedlung des Landes oder die Nutzung des Bodens verzichtet wird; dass aber andererseits der Umfang der Planung, für welche der Bund Grundsätze aufzustellen hat, über die Zonenordnung hinausgeht, was im Begriff Raumplanung zum Ausdruck kommt, einem Begriff, auf den ich noch näher eintreten werde.

Gestatten Sie mir nach diesen allgemeinen Bemerkungen, den Ihnen unterbreiteten neuen Artikel 22quater in der Fassung des Ständerates und gemäss Antrag der Kommissionmehrheit im einzelnen zu erläutern. Im Unterschied zu den bisherigen Texten ist der Bund nicht mehr nur zur Gesetzgebung «befugt», er erhält vielmehr durch die Formulierung «Der Bund stellt Grundsätze auf» einen imperativen Auftrag zu legiferieren. Damit ist den Anträgen gewisser Kreise Rechnung getragen, welche die allerdings kaum begründete Befürchtung geäussert haben, wenn der Bund zur Gesetzgebung lediglich befugt sei, habe man keine Garantie dafür, dass die Ausführungsgesetzgebung unverzüglich an die Hand genommen werde. Herr Bundespräsident von Moos hat jedoch immer zugesichert, dass die entsprechende Vorlage so rasch als möglich nach dem positiven Ausgang der Volksabstimmung unterbreitet werde, und dass gewisse Vorarbeiten schon an die Hand genom-

men worden seien. Es wäre sogar sehr wünschbar, wenn noch vor der Volksabstimmung die Ausführungsgesetzgebung wenigstens in ihren wesentlichen Richtlinien publiziert werden könnte. Im weitem wird nach der neuen Formulierung der Bund verpflichtet, auf dem Wege der Gesetzgebung «Grundsätze» aufzustellen, während die letzten Textvarianten beider Kammern von «allgemeinen Vorschriften» gesprochen haben. Dagegen finden wir die Grundsätze im Entwurf des Bundesrates vom 15. August 1967, und auch Ihre Kommission hat Ihnen anlässlich der erstmaligen Beratung vor einem Jahr diese Formulierung beantragt. Der Nationalrat änderte dann – dem Ständerat folgend – in «allgemeine Vorschriften». Ich enthalte mich hier einer Analyse der beiden Begriffe. Es wurde darüber bei den Beratungen in der März-Session 1968 ziemlich eingehend gesprochen. Allgemein ist zu sagen, dass Grundsätze wohl eher etwas enger sind als allgemeine Vorschriften. Praktisch dürfte jedoch die Differenzierung kaum eine Rolle spielen. Jedenfalls bewegen wir uns mit den Grundsätzen auf der Linie des Bundesrates, der immer die Meinung vertrat, dass der Bund nur die grundlegenden, für das ganze Land wichtigen Bestimmungen aufstellen solle, auf denen dann die Kantone ihre Einzelgesetzgebung aufbauen werden.

Der in der letzten Fassung des Nationalrates noch enthaltene Absatz 1 bis, der folgendermassen lautete: «Die Anwendung dieser Vorschriften und die Festlegung der Zonen obliegen unter Aufsicht des Bundes den Kantonen», ist gestrichen worden. Inhaltlich ist diese Bestimmung jetzt in den Absatz 1 integriert worden, mit der Formulierung «durch die Kantone zu schaffende Raumplanung». Damit wird einmal die bereits erwähnte Kompetenzausscheidung zwischen dem Bund und den Kantonen im Sinne der Subsidiarität verdeutlicht. Der Bund stellt die Grundsätze auf für eine Raumplanung, deren Verwirklichung hingegen ist Sache der Kantone. Da die Zonenordnung vom Begriff «Raumplanung» mit umfasst wird – was noch näher auszuführen ist –, ergibt sich auch unmissverständlich, dass die Festlegung der Zonen, wie gemäss den bisherigen Formulierungen, den Kantonen obliegt, auch ohne dass dies jetzt ausdrücklich gesagt wird. Im weitem beinhaltet die Formulierung «durch die Kantone zu schaffende Raumplanung» einen bindenden Auftrag an die Kantone, einen Auftrag, der auf jeden Fall in seiner praktischen Auswirkung nicht weniger weit geht als die bisherige Formulierung in Absatz 1 bis. Dass dem Bund in dieser Situation, das heisst bei der hier gewählten Kompetenzaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen, das Aufsichtsrecht zusteht, erachtet die Mehrheit der Kommission als selbstverständlich. Der Bund ist berechtigt und verpflichtet, darüber zu wachen, dass die Gesetzgebung der Kantone den von ihm aufgestellten Grundsätzen entspricht. Es ist in der Kommission der Antrag gestellt worden, den bisherigen Absatz 1 bis, textlich an den neuen Absatz 1 angepasst, beizubehalten. Da nach Auffassung der Kommission zwischen dem bisherigen Absatz 1 bis und dem neuen Text materiell keine Differenz besteht, hätte die Kommission dem Antrag auf Beibehalten von Absatz 1 bis an sich zustimmen können. Wenn sie es nicht getan hat, so ausschliesslich, um nicht unnötigerweise eine Differenz zum Ständerat zu schaffen.

Der Bund hat nach dem neuen Vorschlag Grundsätze aufzustellen für eine «Raumplanung». Mit diesem Begriff, der in der bisherigen schweizerischen Gesetzgebung nicht verwendet worden ist, wird zugegebenermassen ein neues Element in die Diskussion gebracht, in eine Diskussion, die denn auch schon recht lebhaft eingesetzt hat. Es wird dar-

auf hingewiesen, dass der Begriff der Raumplanung keineswegs wissenschaftlich definiert sei, dass er sich deshalb in seiner Unbestimmtheit schlecht für die Aufnahme in einen Verfassungsartikel eigne, dass sich jedermann darunter, je nach Belieben und Interessenlage, etwas anderes vorstellen könne. Während die Anhänger massiver direkter Bundeskompetenzen die vorliegende Fassung ablehnen, da sie überhaupt nichts Brauchbares mehr enthalte, vertreten andere die Ansicht, dass der Begriff der Raumplanung die Möglichkeit für jede Intervention des Bundes auf dem Gebiete des Bodenrechts biete. Ich verweise in dieser Beziehung auf einen Artikel von Herrn Professor Sieber in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 11. Februar 1969.

Sehr häufig wird die Meinung geäußert, dass sich bei der vorliegenden Formulierung des Artikels 22quater das Schwergewicht der materiellen Entscheidungen auf die Ausführungsgesetzgebung verlagere. Diese letzte Auffassung ist sicher zutreffend. Allerdings ist sogleich beizufügen, dass sie für jede der bisher vorgelegten Textvarianten gilt. Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit gehen beide Richtungen zu weit, diejenige, welche im vorliegenden Text überhaupt kein brauchbares Instrument mehr sieht, und diejenige, die glaubt, der Begriff der Raumplanung erlaube auch die extremste interventionistische Auslegung. Dazu möchte ich folgendes bemerken: Dass Raumplanung «Planung» bedeutet, dürfte nicht widerlegt werden können. Der Ausdruck ist eindeutig. Damit ist aber klargelegt, dass die Kompetenz des Bundes, auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufzustellen, sich auf die Planung beschränkt. Direkte Gesetzgebungsbefugnisse auf den Gebieten der Besiedlung oder Nutzung des Bodens sind damit ausgeschlossen. Aber auch direkte Planungsbefugnisse des Bundes werden durch den Absatz 1 nicht gedeckt, da die Bundeskompetenz ausdrücklich auf die Grundsatzgesetzgebung eingeschränkt ist. Der Umfang der anvisierten Planung, also der Raumplanung, ist durch diesen Begriff allein nicht definiert. Ich habe unter anderem gelesen, dass darunter ebensogut Landesplanung wie Weltplanung oder die Planung für die Einrichtung zum Beispiel eines Büros verstanden werden könne. Das mag theoretisch richtig sein. Ich möchte aber immerhin bitten, den Text von Absatz 1 sorgfältig zu lesen. Dann stellen Sie fest, dass die Raumplanung ihrer Zielsetzung nach der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes zu dienen hat. Mit diesem Abgrenzungskriterium ist der Umfang des Raumes, der Gegenstand der Planung im Sinne des Absatzes 1 von Artikel 22quater sein soll, nach meiner Auffassung mit genügender Deutlichkeit umschrieben. Es ist der Boden einschliesslich dessen Überbauung und Bewachung.

Vollständig ausgeschlossen werden irgendwelche extremen Auslegungen des Begriffs Raumplanung, wenn wir den französischen Text beziehen, so wie die Kommission ihn vorschlägt: Er lautet folgendermassen: «La Confédération édicte par la voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue...» Mit dem Ausdruck «plan d'aménagement» verwenden wir einen Begriff, der im französischen Sprachgebrauch der Westschweiz und bereits auch in der praktischen Anwendung geläufig ist und der daher auch eindeutig interpretiert werden kann.

Unter Raumplanung haben wir die Gesamtheit der Planungsaufgaben zu verstehen, die einer zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienen. Raumplanung ist ein Oberbegriff für alle planerischen Bestrebungen auf dem Gebiet des Bodens. Man hat uns immer vorgeworfen, der Begriff der Zonen-

ordnung sei zu eng, er müsse ausgeweitet werden. Die vorgelegte Fassung entspricht diesem Anliegen. Die Zonenordnung ist in der Raumplanung inbegriffen. Darüber kann kein Zweifel bestehen. Damit ermöglicht Absatz 1 einmal alles das, was durch die Zonierungskompetenz umfasst wird, nämlich eine geordnete Überbauung des Bodens, die Erhaltung oder Schaffung von Erholungsräumen, die Ausscheidung von Landwirtschaftszonen und Bauzonen. Die Einführung der Landwirtschaftszonen wiederum, die durch den Hinweis auf die zweckmässige Nutzung des Bodens gewährleistet ist, sichert den für die landwirtschaftliche Produktion erforderlichen Boden und verhindert einen weiteren Anstieg der landwirtschaftlichen Bodenpreise über den Ertragswert hinaus. Durch die Bauzonen ist die erwünschte Aufgliederung in Industrie- und Gewerbebezonen sowie Wohnzonen möglich. Mit diesen kann wiederum die Art der Besiedlung beeinflusst werden.

Über den engeren Begriff der Zonenordnung hinaus umfasst nun der Begriff der Raumplanung nach Auffassung der Kommissionsmehrheit auch beispielsweise die Verkehrsplanung, und zwar mit Bezug auf Strassen und Bahnen, die Planung bezüglich Wasserversorgung, die Planung bezüglich Abwasserreinigung usw.

Die Mehrheit der Kommission ist der Überzeugung, dass die Auslegung des Begriffs Raumplanung im Zusammenhang mit dem übrigen Text des Artikels 22quater und unter Bezug auch der französischen Fassung «plan d'aménagement» zu keinen unüberwindbaren Schwierigkeiten Anlass gibt. Es ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der Absatz 1 die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes auf Grundsätze über Planung beschränkt. Damit sind direkte Interventionen auf dem Gebiete der Besiedlung oder Nutzung des Bodens ausgeschlossen. Der Umfang der Raumplanung wiederum ist definiert durch die im Absatz 1 enthaltene Zielsetzung. Meinungsverschiedenheiten können darüber entstehen, welche planerischen Aufgaben neben der Zonierungskompetenz im Begriff der Raumplanung enthalten sind. Dies kann gegebenenfalls einer Abklärung beim Erlass der Ausführungsgesetzgebung überlassen werden. Wesentlich scheint uns, dass im Grundsätzlichen die Befugnisse des Bundes mit diesem Absatz 1 abgesteckt sind.

Die Kommission ist in ihrer Mehrheit ferner überzeugt, dass mit der Ihnen unterbreiteten Fassung dem Bund diejenigen Kompetenzen übertragen werden, die er benötigt, um die bestehenden Möglichkeiten der Kantone und Gemeinden durch eine Grundsatzgesetzgebung sinnvoll zu ergänzen.

Absatz 2 des Ihnen unterbreiteten Antrages ist unverändert aus den bisherigen Fassungen übernommen worden und gibt zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass. Die Förderungskompetenz und die Koordinierungskompetenz des Bundes waren ja nie bestritten. Entsprechend der Änderung von Absatz 1 konnte auf die Beibehaltung der Richtlinien für die Erschliessung und Besiedlung des Landes, wie sie in der letzten Fassung des Nationalrates noch enthalten waren, verzichtet werden.

Absatz 3 stellt die Verpflichtung des Bundes auf, in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu berücksichtigen. Dieser Absatz ist auf Antrag der Verwaltung erstmals im Herbst 1968 durch den Nationalrat aufgenommen worden. Allerdings beschränkte sich der Text auf die Erwähnung der Landesplanung. Der Ständerat hat nun noch die Regional- und Ortsplanung mit einbezogen, und Ihre Kommission hat dieser Fassung zugestimmt, unter Ablehnung anderslautender Anträge. Die Meinung ist die, dass der Bund in

Erfüllung seiner Aufgaben und bei Ausübung seiner Tätigkeit, also beispielsweise beim Strassenbau, Rohrleitungsbau, bei der Errichtung von Kasernen, Postgebäuden oder andern öffentlichen Gebäuden, bei der Schaffung von Waffenplätzen und Schiessplätzen nicht nur allgemein auf die Bedürfnisse der Landesplanung, sondern gegebenenfalls auch auf bestehende Regional- oder Ortsplanungen Rücksicht zu nehmen hat. Die Kommission beantragt Ihnen auch hier Zustimmung zum Ständerat.

Wie Sie der Fahne entnehmen können, liegt ein Minderheitsantrag vor, dahingehend, den Absatz 1 in der ursprünglichen Fassung, gemäss Entwurf des Bundesrates vom 15. August 1967, anzunehmen. Ich habe Verständnis dafür, dass diejenigen Kreise, die ursprünglich dem Bund noch viel weitergehende Kompetenzen einräumen wollten, sich mit der heute vorliegenden Fassung nicht ohne weiteres befreunden können. Ich möchte jedoch darauf hinweisen, dass wir uns mit der Annahme des Minderheitsantrages wiederum am Anfang des Leidenswegs dieser Verfassungsbestimmung befänden, und ich glaube nicht, dass dies sehr sinnvoll wäre. Schon der Ständerat hat den Vorschlag des Bundesrates seinerzeit abgeändert. Der Nationalrat hat zweimal unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, welche Grenzen er einer Bundeskompetenz zu setzen gewillt ist. Nach dem Ausgang der Abstimmung im Ständerat, der, wie eingangs erwähnt, die heute vorliegende Fassung mit 40 Stimmen gegen 1 Stimme genehmigte, darf es wohl auch als ausgeschlossen betrachtet werden, dass sich im Ständerat eine Mehrheit dafür entschliessen könnte, das grausame Spiel, wie die Beratung dieser Vorlage auch in diesem Rate schon genannt worden ist, nun von neuem zu beginnen. Ich glaube, wir haben im Gegenteil alle Veranlassung, durch Zustimmung zum Ständerat dem Seilziehen zwischen den beiden Kammern ein Ende zu bereiten. Es wird nie eine Formulierung gefunden werden können, die alle Wünsche befriedigt. Der Ihnen unterbreitete Antrag stellt, das kann gestützt auf die Erfahrungen aus den bisherigen Beratungen gesagt werden, ganz offensichtlich das Maximum dessen dar, was auf parlamentarischer Ebene gegenwärtig realisierbar ist. Ob die Vorlage auch vor Volk und Ständen bestehen kann, wird sich erst noch weisen müssen, auch wenn gegen die vorliegende Fassung wohl kaum eine organisierte Opposition auftreten wird.

Der Minderheitsantrag ist in der Kommission mit 17:6 Stimmen verworfen worden. Die Zustimmung zum Ständerat erfolgte mit 16:3 Stimmen, bei 5 Enthaltungen.

Namens der Kommissionmehrheit ersuche ich Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen und dem Antrag der Kommissionmehrheit zuzustimmen.

M. Galli, rapporteur de la majorité: C'est sur un texte partiellement divergent de ceux qui ont formé jusqu'ici l'objet de nos délibérations – bien que la question de fond du nouvel article 22^{quater} ne diverge pas substantiellement du précédent – que notre attention va se polariser pour liquider les dernières divergences avec le Conseil des Etats.

Ce conseil a adopté presque à l'unanimité une nouvelle formule à la dernière minute, pour ainsi dire, et sur la base d'une proposition de sa commission négociée, selon le rapporteur de ce conseil, dans la salle des pas-perdus et l'antichambre. La majorité de votre commission y a adhéré et vous propose de vous y rallier.

La Confédération reçoit donc le mandat impératif d'édicter par la voie législative des principes applicables au plan d'aménagement. La nouvelle rédaction s'écarte des précédentes dans le sens que la Confédération ne reçoit pas le mandat de pouvoir édicter, mais celui d'édicter, nuance

qui pourrait être au fond purement déclamatoire étant donné l'engagement politique du Conseil fédéral et des Chambres de vouloir édicter la future loi sans tarder.

Cette loi devra proposer et fixer des principes. On vous a distribué un complément du dépliant ne concernant que le texte français, qui donne la traduction authentique de «Grundsätze» qui a remplacé «allgemeine Vorschriften» dans le texte allemand. Il s'agit donc de lignes générales obligatoires pour la législation cantonale, étant donné et maintenu que les plans d'aménagement rentreront dans la compétence des cantons et qu'il s'agit là de documents que les cantons seront appelés à établir.

Dans le texte allemand, une conception nouvelle a vu le jour. Celle de la «Raumplanung» qui s'est substituée à la «Zonenordnung». Dans le texte français, les deux formules ont la même traduction «aménagement du territoire», terme qui est déjà familier aux législations des cantons romands. Il est entendu que «Raumplanung» et «aménagement du territoire» comprennent, aux différents échelons des compétences, la «Landesplanung», l'«aménagement général» valable pour tout le territoire de la Confédération; la «Regionalplanung», le «plan d'aménagement régional» qui peut naturellement dépasser les frontières cantonales pour embrasser une région avec des caractéristiques semblables et qui doit être conçu plutôt sous l'angle visuel topographique que sous le point de vue des frontières politiques, et la «Ortsplanung», le «plan d'aménagement local» qui sera plutôt celui de la commune ou d'un groupe de communes. La coordination des conceptions, aux trois échelons, sera donc réglée par les principes édictés par la loi fédérale qui dira aussi, naturellement, la faculté des cantons d'édicter des mesures complémentaires et de détail qui restent, par la limitation de la tâche fédérale, réservées aux législations cantonales. Le tout doit servir à une utilisation judicieuse du sol et permettre une occupation rationnelle du territoire. Ce but peut amener, naturellement, des divergences de vues qui peuvent aller très loin. Une utilisation peut être judicieuse du point de vue de l'économie locale ou même de l'économie générale et se heurter à la nécessité de sauvegarder, par exemple, des monuments naturels, des sites particulièrement précieux du point de vue esthétique ou touristique, des monuments historiques ou artistiques. Une utilisation judicieuse devra tenir compte des courants naturels d'expansion locale ou même des choix réservés à l'initiative privée qui, parfois, comprend mieux ses propres besoins que les lignes directrices des experts, tout en sauvegardant l'essentiel.

L'occupation rationnelle du sol continuera probablement à former le premier but des principes. La vision d'une Suisse surpeuplée, vers la fin du siècle, exige que le sol soit employé d'une manière parcimonieuse et surtout rationnelle, qu'il n'y ait pas de gaspillage et que l'infrastructure à la charge des pouvoirs publics, communes et cantons, puisse se perfectionner d'une manière harmonieuse et le meilleur marché possible.

Pour les cantons, il s'agira en premier lieu de fixer à l'avance et avec des idées claires le plan d'extension des routes cantonales, coordonné au-delà des frontières selon une idée directrice commune. Les communes devront synchroniser l'organisation des routes communales, surtout dans les communes qui forment avec d'autres un ensemble économique, constituer en premier lieu les zones industrielles et les zones résidentielles, les zones vertes et celles réservées à l'extension de l'entreprise publique. Dans les grandes lignes, pour les cantons éminemment agricoles, il faudra réserver à l'agriculture tous les terrains dont elle a

besoin, ce qui frappera pratiquement ces terrains d'une prohibition de bâtir, tout en réservant la possibilité de former de nouveaux noyaux d'activité; comme il en a toujours été le cas dans l'évolution des communautés.

Si nous pouvons formuler un vœu, les principes et les lignes directrices devront se garder de cristalliser l'évolution constante des besoins des hommes ou de la faire dépendre de trop de concessions bureaucratiques. Les plans des zones devront avoir l'élasticité nécessaire pour ne pas devenir un obstacle au progrès ou créer, ce qui serait encore pire, une régie trop absolue de l'autorité, maîtresse de la propriété privée, qui serait à l'encontre de l'article 22^{ter}. La loi cantonale, sur les bases législatives fédérales, devra donner aux citoyens la mesure des limites auxquelles la liberté individuelle sera soumise mais, dans ces limites, la liberté du propriétaire ne devra pas dépendre du bon gré des concessions administratives.

La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux. Le texte français parle d'«efforts», le texte allemand de «Bestrebung». Ce texte pourrait engendrer des critiques, étant donné que les cantons n'auront pas à faire des efforts mais à régler, par leurs lois, les décisions qu'ils auront prises. Le mot «effort» dit bien ce que sera le travail des cantons et des communes dont les décisions relèvent de la volonté populaire qui pourrait trouver les solutions proposées par trop restrictives ou allant trop loin. L'indispensable collaboration des propriétaires privés et leur éducation à une vision d'ensemble, qui pourraient même créer des difficultés économiques temporaires, constitueront, sans doute, le but des efforts de l'autorité. Celle-ci pourrait se trouver devant un refus de solutions par trop velléitaires ou théoriques, surtout si les idéologies trouvent le moyen d'aiguiser les contrastes. Il ne pourra s'agir que de dispositions légales qui tiennent compte de la propriété privée, de ses droits et de ses devoirs et non de mesures comportant le but caché d'anticiper, pour ce qui concerne le sol, à des solutions collectives.

C'est bien dans l'ordre constitutionnel général que cette évolution doit s'accomplir; elle ne doit pas être un tremplin pour une conception de la propriété immobilière divergeant de celle que l'article 22^{ter} prévoit. Les luttes idéologiques à ce sujet ne pourraient que porter les citoyens à repousser les rêves des technocrates pour revenir à des positions moins radicales.

L'alinéa 3 de l'article a donné l'occasion, encore une fois, à une discussion pour combler les contrastes. La minorité de votre commission, qui veut revenir au texte du Conseil fédéral, propose de biffer l'alinéa 3. La majorité l'a maintenu, même contre l'opinion du Conseil fédéral. Nous connaissons le même principe à l'article 24^{sexies}, qui prévoit que la Confédération doit tenir compte du principe de la sauvegarde des beautés naturelles dans l'accomplissement de ses tâches. Mais, dans ce cas particulier, le frein à la liberté de la Confédération de choisir, dans l'accomplissement de ses tâches, les solutions topographiques les plus favorables devient très lourd. La Confédération devra tenir compte non seulement de ses besoins, mais aussi des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire. «Tenir compte» ne veut naturellement pas dire «être assujéti aux prescriptions locales ou même régionales ou nationales». «Tenir compte» signifie «inscrire dans le cadre national, régional ou local» par exemple des bâtiments déterminés ou de nouvelles routes pour les territoires réservés aux besoins de la Confédération. La destination des fractions de territoires dont la Confédération aura besoin dans l'accomplissement de ses tâches ne pourra

pas être subordonnée à la volonté d'un plan d'aménagement local ou régional. Elle devra tenir compte de ce plan pour ne pas l'entraver ou pour l'entraver le moins possible. Dans la recherche d'une coexistence entre les projets fédéraux et les plans locaux, il est naturel que la destination prévue par le projet fédéral prime les autres considérations; il est bien dit du reste à l'alinéa 3 qu'il faudra tenir compte des besoins de l'aménagement et non pas des plans de zones ou des plans d'aménagement existants. Toute autre interprétation tendant à soumettre la réalisation des projets fédéraux à la volonté communale ou régionale devrait être repoussée. L'approbation de l'alinéa 3 est conditionnée par cette interprétation. Dans le cas contraire, la proposition de biffer cet alinéa devrait trouver l'accueil du législateur, comme du reste le Conseil fédéral le désire. En principe, la Confédération ne peut pas s'éloigner, dans l'accomplissement de ses tâches, des principes qu'elle-même a édictés à titre impératif pour les cantons. De la sorte, le rappel de la Confédération à ses devoirs inscrit à l'alinéa 3 pourrait à la rigueur paraître superflu. Les rapporteurs de votre commission, ainsi que beaucoup d'orateurs qui ont pris la parole au cours des débats précédents, ont été accusés de byzantinisme dans la recherche de définitions aussi exactes que possible pour le texte constitutionnel. C'est qu'un article constitutionnel composé de quelques mots ou de quelques phrases se prête facilement plus tard à la torture des interprétations. On peut lui faire dire ou ne pas dire quelque chose, on peut y voir une base constitutionnelle à une future loi ou la nier. Autant vaut assister au combat dès le début. Nous avons tous vécu au cours des débats la confrontation des interprétations possibles aujourd'hui déjà. Un mot, une tournure de phrase suffisent parfois à permettre une interprétation équivoque, ce que le texte constitutionnel devrait éviter pour ne pas s'en remettre à un texte de loi encore inconnu. De là à considérer que le débat va se transporter sur le terrain de l'article de loi, il n'y a qu'un pas. Aussi la portée de l'article constitutionnel se trouve-t-elle limitée à la volonté du législateur de donner à la Confédération le droit d'établir des principes, de coordonner les efforts des cantons, de les encourager, ce qui se fait normalement par la voie des subventions. C'est donc une compétence cantonale qui passe à la Confédération dans les limites de la future loi, et une tâche de surveillance et d'intervention qui est donnée à la Confédération sans que les cantons en soient libérés pour autant. C'est peut-être une des formules heureuses du fédéralisme constructif pour autant que la future loi se borne vraiment aux principes et n'entre pas dans le domaine réservé aux cantons et aux communes, comme tel régisseur malhabile qui prétend dicter tous leurs mouvements à des acteurs de talent. La diversité de nos régions, qui se manifeste non seulement dans la nature du sol mais aussi dans la mentalité des habitants, doit être sauvegardée. L'autonomie cantonale devra donc être limitée le moins possible. C'est sur la base de ces considérations que la majorité de votre commission vous propose d'adhérer à la décision presque unanime du Conseil des Etats, avec la modification rédactionnelle de l'alinéa 1 qui ne concerne que le texte français.

Kloter, Berichtstatter der Minderheit: Zum drittenmal haben wir in unserem Rate über den Verfassungstext für das Bodenrecht zu verhandeln und Beschluss zu fassen, zum sechstenmal vernimmt unser Volk durch Presse und Radio von den parlamentarischen Beratungen in dieser Sache und wird – das dürfen wir wohl feststellen – des Themas langsam müde werden. Zum erstenmal unterbreitet Ihnen die Kommissionsmehrheit den Antrag, der

ständerätlichen Fassung zuzustimmen. Eingeweihten ist klar geworden, dass es sich die verantwortlichen Kreise nicht mehr leisten können, den Leidensweg dieses Verfassungsartikels noch einmal um eine weitere Etappe zu verlängern. Dem Volk, das zu murren und gegen den Stachel zu löcken beginnt, soll endlich Einmütigkeit vordemonstriert werden. Das Verfahren ist bekannt. Die Lösung ist die gleiche wie oft in solchen Fällen. Es wird eine Formulierung gesucht und auch gefunden, die möglichst unverbindlich gehalten ist und alles und nichts verspricht, eine Formulierung, die jedermann eine persönliche Interpretation erlaubt. Das Problem wird dabei nicht gelöst, sondern offen gelassen und vor sich her geschoben. Solch einer Formulierung kann man dann gefahrlos zustimmen.

In unserem Falle stellt sich nun aber die Frage, ob man solches mit einem Verfassungstext tun darf. Ich frage vor allem die Verfassungskosmetiker und Verfassungsästhetiker in diesem Saal, die in der gleichen Sache bei früheren Gelegenheiten immer wieder Bedenken angemeldet haben, was sie aus ihrer Sicht vom neuen Vorschlag halten. Hat man früher in klaren und bekannten Begriffen formuliert, so soll nun das Zauberwort «Raumplanung» auf einen Schlag die Lösung bringen. Es darf daran erinnert werden, dass vor einem guten Jahr im Ständerat schon einmal über diesen Begriff, dieses Wort oder eines mit ihm unlösbar verwandten gesprochen wurde. Herr Ständerat Rohner hat damals laut Protokoll zu diesem Begriff folgendes ausgeführt: «Im seinerzeitigen Vernehmlassungsverfahren ist von bestimmten Gruppen auch der deutsche Terminus der Raumordnung empfohlen worden, wobei Raumordnung ja ein Doppeltes ist: ein Zustand und ein Vorgang.» Der Vorgang wird in diesem Verfassungstext mit Raumplanung dezimiert. Er fährt weiter: «Der bestehende Zustand einer Raumordnung und die Massnahmen, diese oder eine andere Ordnung des Raumes durchzusetzen und zu verwirklichen.» Mit Recht hat der Bundesrat darauf verzichtet, diesen schillernden und durch allerlei historische Assoziationen ziemlich belasteten Begriff in unseren schweizerischen Sprachgebrauch zu übernehmen. Er ist übrigens nicht einmal in Deutschland ganz unbestritten. Ich habe erst kürzlich in einer Glosse der «Frankfurter Allgemeinen» die kritische Äusserung eines Bürgers gelesen, der den Terminus Raumordnung als ausgesprochen grosssprecherisch bezeichnet hat.

Nun ist in der Zwischenzeit allem Anschein nach dieser Begriff weniger schillernd, weniger mit Assoziationen beladen, weniger grosssprecherisch und darum durchaus schweizerisch geworden. Ja es wurde sogar ein noch schillernder und in zweifacher Hinsicht mit Assoziationen beladener gefunden. Ich möchte aber auch noch einen andern Ratskollegen zum Worte kommen lassen. Ich zitiere diesen Herrn über seine Meinung, wie ein Verfassungstext zu gestalten sei. Herr Kollega Raissig führte in der vergangenen Herbstsession dazu folgendes aus: «Mindestens die Grundsätze müssen in der Verfassungsbestimmung gegeben sein. Es darf doch nicht so sein, dass man das Gesetz lesen muss, um die verfassungsmässige Grundlage zu erkennen. Mindestens die allgemeine Marschrichtung muss angegeben sein. Sie finden aber auf diesem Gebiet der Planung heute, soweit sie dem Bund übertragen werden soll, eine fast absolute Ratlosigkeit. Niemand weiss genau, was geschehen soll. Man spürt, dass etwas geschehen muss, aber man weiss nicht was.» Allem Anschein nach enthält nun der vorgeschlagene Text die verlangte Grundsätzlichkeit von Herrn Raissig, sonst könnte er nicht einer der eifrigen Befürworter dieses Verfassungstextes sein.

Trotzdem könnte auch ich als – wie ich glaube, behaupten zu dürfen – durchaus wohlmeinender Mensch dem Vorschlag zustimmen, wenn ich nicht seine Vorgeschichte kennen würde. Erinnern wir uns an die vergangene Herbstsession. Herr Kollega Hürlimann hat damals in einem umfassenden Referat zugunsten des ständerätlichen Vorschlages Stellung bezogen. Er wies einerseits auf die zurückgebliebenen Berggebiete und andererseits auf die Grossagglomerationen im Mittelland hin und folgerte daraus, dass diese zwei landesplanerischen Kardinalprobleme nur mit weitgehenden Bundeskompetenzen lösbar werden. Ich erlaube mir – nehmen Sie mir das bitte nicht böse –, Herrn Hürlimann als einen bodenrechtlichen Maximalisten zu bezeichnen. Ihm gegenüber aber hat der bereits zitierte Herr Kollega Raissig, der wohl als Minimalist in die Geschichte eingehen wird, den nationalrätlichen Vorschlag vertreten, jenen Vorschlag, der sich lediglich mit der Zonenplanungskompetenz begnügen wollte. Es ist nun doch erstaunlich, dass diese beiden Herren, der Maximalist wie der Minimalist, sich bei den Befürwortern des Kommissionsmehrheitsvorschlages befinden. Unschwer kann daraus doch der Schluss gezogen werden, dass jeder der Herren im vorgeschlagenen Text seine Wünsche für erfüllbar hält.

Herrn Bundesrat von Moos kann unter diesen Umständen zweifellos zugestimmt werden, wenn er in der Kommission feststellte, dass sich die ganze Problematik um das Bodenrecht nun ganz einfach auf die Gesetzesebene verschiebt, und der Sprecher der Kommission hat beim Eintreten gerade vorhin das gleiche bestätigt. Das Exerzierfeld der Wortklauberei wird nun ganz einfach um eine Etage tiefer verlegt. Dort wird dann Farbe zu bekennen sein. Man muss kein Prophet sein, wenn man heute schon voraussagt, dass dann bei jener Auseinandersetzung sich die Maximalisten als die Betrogenen vorkommen müssen. Die Referendumsdrohung wird dazumal ebenso wirksam sein wie die angekündigte Opposition bei der Beratung des Verfassungstextes.

Im Wissen um das soeben Gesagte kann die Landesringsfraktion der Kommissionsmehrheit nicht zustimmen. Wenn bisher recht oft im Zusammenhang mit den Bodenrechtsberatungen vom «gerupften Spatzen» gesprochen wurde, so meine ich den neuen Vorschlag mit einem Pfauen vergleichen zu können. Er ist recht schön anzuschauen, aber man weiss nicht, wie lange die Pracht dauern wird.

Bei den Kommissionsverhandlungen wurde mehrfach behauptet, dass das Wort Raumplanung synonym für Orts-, Regional- und Landesplanung stehe. Wenn dem so sein soll, frage ich, was denn Orts-, Regional- und Landesplanung in der praktischen Umsetzung bedeutet. Meines Wissens nichts anderes als Erschliessung, Besiedlung und Zonierung des Landes und Bodens. Begriffe, die wir kennen, die die Expertenkommission und der Bundesrat vorgeschlagen haben, die im Zweidimensionalen ihre Begrenzung finden und mit dem grosssprecherischen dreidimensionalen Raumbegriff nichts zu tun haben. Wenn Raumplanung das alles beinhalten soll, darf gefragt werden: Warum machen wir da diesen Umweg? Das sind die Gründe, weshalb ich Ihnen den Antrag stelle und mit mir einige weitere Unterzeichner, auf den seinerzeitigen bundesrätlichen Vorschlag zurückzukommen. Ich weiss sehr wohl, dass die bundesrätliche Fassung imperativeren Charakter hat als der Kommissionsantrag. Ich begrüsse eine solche Form. Mehrfach wurde hier ausgeführt, die fortschrittlichen, mehr städtischen Kantone hätten den Bodenrechtsverfassungsartikel gar nicht nötig. Diese Kantone besitzen tatsächlich heute schon Kompetenzen, die erheblich weitergehen als das, was wir dem Bunde geben

wollen. Wenn der Verfassungsartikel für diese Kantone wirksam werden soll, dann lediglich im zwischenkantonalen Grenzbereich. Wirksam soll die Bundeskompetenz doch vor allem dort werden, wo solche planerischen Gesetze noch nicht oder nur in Fragmenten bestehen, in jenen Landesteilen, wo beispielsweise unsere schützenswerten landschaftlichen Schönheiten liegen, oder dort, wo landesplanerische Leitbilder zur Wiederbelebung stagnierter Gebiete gefördert und realisiert werden sollen, weil Gemeinden und Kantone dazu nicht in der Lage sind. Ich meine, gerade in solchen Kantonen hätte man nichts zu verlieren, sondern nur zu gewinnen.

Mit dem Zusatzantrag Grütter bin ich durchaus einverstanden, wenn ich auch die Ansicht vertrete, dass das darin Verlangte bereits in den Absätzen 2 und 3 enthalten sei. Dies sind meine kurzgefassten Darlegungen. Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Grütter: Zu meinem Zusatzantrag habe ich sehr wenig zu bemerken. Es geht um nichts anderes als um eine Vervollständigung der Konzeption der Kommissionsminderheit. Ich habe diesen Zusatzantrag im Einverständnis mit Herrn Kloter gestellt. Er steht also nicht im Gegensatz zum Antrag der Minderheit; aber in unserer Konzeption, die jetzt von Herrn Kloter begründet worden ist, hatte dieser Antrag gefehlt. Deshalb habe ich ihn absichtlich im Interesse der Gesamtkonzeption aufgenommen.

Bei dieser Gelegenheit erlaube ich mir jedoch, noch einige andere Ausführungen zu machen. Es scheint, dass man gewissenorts glaubt, eine Verfassungsvorlage für ein Bodenrecht oder sogar gegen die Sozialdemokraten in der Volksabstimmung durchbringen zu können. Es ist des Trauerspiels letzter Akt, der heute über die Bühne gehen soll. Die Mehrheit der Mitglieder der nationalrätlichen Kommission sind die Akteure. Der gleiche Akt in der gleichen Fassung wurde bereits vom Ständerat gespielt, der zwar bis zur Dezembersession 1968 an einem Text festhielt, mit dem auf dem Gebiete des Bodenrechts noch etwas Brauchbares zu machen gewesen wäre, worauf dann aber der Ständerat klein beigab. Der Beschluss des Ständerates und der heutige Antrag der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission, dem Ständerat zuzustimmen, sind das Ergebnis von Beratungen einer kleinen Gruppe von Stände- und Nationalräten ausserhalb der parlamentarischen Beratungen. Man hat es gar nicht für nötig gefunden, einen Sozialdemokraten beizuziehen und den Versuch zu unternehmen, einen Kompromiss mit den Sozialdemokraten zu schliessen. Das muss ich ganz deutlich festhalten. Diese National- und Ständeräte traten in einem Zeitpunkt zusammen, als die ständerätliche Kommission zuhanden des Plenums bereits einen Beschluss gefasst hatte, der weitergehend und der dem Bund die Befugnis geben wollte, auf dem Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften zu erlassen über eine im Landesinteresse gebotene Verwendung des Bodens, insbesondere über die Schaffung von Zonenordnungen. So lautete der ursprüngliche Antrag der Kommission des Ständerates. Die Kommission des Ständerates hat im besagten Beschluss gegenüber dem Beschluss vom Juni 1968 zwar bereits einige Abstriche gemacht; immerhin sah dieser noch vor der Dezembersession gefasste Beschluss der ständerätlichen Kommission vor, dass der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften über eine im Landesinteresse gebotene Verwendung des Bodens und über die Schaffung von Zonenordnungen erlassen könne, und die Anwendung dieser Vorschriften sollte unter Aufsicht des Bundes durch die Kantone erfolgen. Das letztere war eine Bestimmung, an welcher der Stände-

rat von Anfang an konsequent festhielt, und zwar bis zur Dezembersession 1968, als er dieses Alinea plötzlich und unverständlicherweise auch noch fallen liess und vollumfänglich die Konzeption des kleinen bürgerlichen Zürcher Klubs übernahm.

Nun hat die nationalrätliche Kommission am 4. Februar 1969 mehrheitlich beschlossen, sich ebenfalls der Fassung des kleinen bürgerlichen Zürcher Klubs und damit dem Ständerat anzuschliessen. Plötzlich ist ein neuer Begriff aufgetaucht, nämlich der Begriff der Raumplanung. Das ist ein sehr verschwommener und unbestimmter Begriff. Herr Kollega Muheim wird sich mit diesem Thema noch besonders befassen. Mich wundert nur, dass dies nun die Lösung sein soll, da man doch sonst immer sehr darauf achtet, nicht missdeutbare Begriffe in die Verfassung aufzunehmen. Heute ist man und auch in der Kommission war man zu weitgehenden Interpretationen bereit. Sie werden es mir nach dem bisherigen Leidensweg des Bodenrechts in der parlamentarischen Beratung und nach der bisherigen Haltung der Wortführer der bürgerlichen Nationalratsfraktionen in dieser Frage nicht verargen, wenn ich sage, dass ich den Verdacht nicht loswerden kann, dass dann auf der Gesetzesstufe die engstmögliche Interpretation erzwungen wird. Ein Pressecommuniqué über die freisinnig-demokratische Fraktionssitzung spricht ja auch davon, dass dann auf der Gesetzesstufe die Interpretation zu geben sei. Das ist eine ungewöhnliche Haltung, besonders von dieser Seite. Von der Bodenrechtsinitiative des Gewerkschaftsbundes und der Sozialdemokratischen Partei über den bundesrätlichen Antrag vom 15. August 1967 bis zum heute vorliegenden Beschluss des Ständerates und der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission, diesem Beschluss zuzustimmen, ist es ein weiter, enttäuschender Weg. Die Gegner unserer Bodenrechtsinitiative sparten in der parlamentarischen Beratung und in der Volksabstimmung nicht mit Vorwürfen, wie zum Beispiel, die Fassung unserer Initiative sei unbestimmt. Diese Gegner sagten, sie seien zwar für ein Bodenrecht, und zwar für ein besseres, und erklärten, sie wüssten, dass der Bundesrat nach der Verwerfung unserer Initiative einen Bodenrechtsartikel vorlegen werde, der diese bessere Lösung bringe. – Die Gegner unserer Initiative liessen das Volk im Glauben, dass sie sich dann für diese bundesrätliche Fassung einsetzen würden. – Wie sich heute herausstellt, ist von den Wortführern unter der Gegnerschaft unserer Initiative mit nicht ehrlichen Mitteln gefochten worden. Man habe das Volk hinters Licht geführt, sagt der «Bund», den ich noch zitieren werde.

Der Bundesrat brachte am 15. August 1967 eine Vorlage. Sie enthielt die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes über die Erschliessung und Besiedelung des Landes, über die Nutzung des Bodens sowie insbesondere über die Schaffung von Zonenordnungen durch die Kantone. Heute sind wir beim verschwommenen neuen Begriff «einer durch die Kantone zu schaffenden Raumplanung» angelangt. Von einer Aufsicht des Bundes ist keine Rede mehr. Was noch vorliegt, ist leider sehr wenig.

Nach der Herbstsession 1968 schrieb der Chefredaktor des «Bund», der freisinnigen Berner Zeitung, die aber auch noch ausserhalb des Kantons gelesen wird: «Nach den bisherigen Verhandlungen in den eidgenössischen Räten muss man leider feststellen, dass es teilweise nur ein Lippenbekenntnis war (nämlich die Haltung im Kampf um unsere Initiative), dass man sich nicht mehr an das dem Volk abgegebene Versprechen erinnern will.» Das sagt Herr Dr. Schaffroth deutlich und mit Recht. Er hat gegen die Initiative gestimmt und ist nun darüber ent-

täuscht, wie seine Fraktion den Bodenrechtsartikel verstümmelt.

An einer andern Stelle des gleichen Artikels taxiert Herr Dr. Schaffroth die Fassung des Nationalrates wörtlich als «so verwässert, dass sie nicht einmal mehr deklamatorischen Charakter hat». Das war im Oktober. Auf die heutige Fassung übertragen, kann man nichts anderes sagen.

Die Landesplanungskommission der Freisinnig-demokratischen Partei hat zur Bodenrechtsfrage einmal festgehalten: «Nicht selten wird ein krasser Bodenegoismus mit dem Hinweis auf die liberale Auffassung gerechtfertigt. Das ist unzulässig.»

Im «Bund» wird auch auf die Diskrepanz zwischen den Worten und den Taten in der Bodenrechtsfrage hingewiesen. Das war ein mutiger Artikel.

Auch Herr Bundesrat Gnägi hat sich anlässlich der Feier zum 50jährigen Bestehen der BGB-Partei zur Bodenrechtsfrage geäußert, und zwar wie folgt: «Der Bund muss die verfassungsmässige Befugnis zur Grundsatzgesetzgebung über die Erschliessung und Besiedelung des Landes sowie über die Nutzung des Bodens erhalten. Die Ausschcheidung einer Landwirtschaftszone wird nicht genügen, um die nötigen planerischen Notwendigkeiten sicherzustellen.» Das wurde ebenfalls nach der Herbstsession 1968 gesagt. Herr Bundesrat Gnägi hat mit dem Hinweis, dass Landwirtschaftszonen und Bauzonen nicht genügen, wiederholt, was unser Kollege Dr. Tschäppät, der Vizepräsident der Vereinigung für Landesplanung, in der Herbstsession 1968 auch sehr deutlich zum Ausdruck gebracht hat.

Ich habe bereits dargelegt, was der Bundesrat mit seinem Antrag vom 15. August 1967 wollte. Der Ständerat ist ihm, mit wenigen Abänderungen, gefolgt und hat im Differenzbereinungsverfahren noch in der Junisession 1968 an seiner grundsätzlichen Auffassung festgehalten.

Die sozialdemokratische Fraktion hat zum Bundesrat gehalten und hat schliesslich auch der ständerätlichen Fassung zugestimmt, die nur sehr unwesentlich vom Bundesrat abwich. Das muss ausdrücklich festgehalten werden. Ich sage das wieder einmal, weil doch gelegentlich an die Adresse der Sozialdemokraten im Zusammenhang mit der Regierungsbeteiligung sehr leidenschaftlich die Frage der sogenannten Regierungstreue aufgeworfen und diskutiert wird, besonders dann, wenn wir Auffassungen vertreten, die weitergehen, als die offizielle Regierungspolitik es gerne haben möchte. Schon mehr als einmal ist es vorgekommen, dass unsere Fraktion allein geschlossen für bundesrätliche Anträge einstand, während sich die Mehrheit der bürgerlichen Regierungsfractionen dazu nicht bemüssigt fühlte. Ich sage etwas, das ich einmal gerne sage, auch als einer, der nicht regierungsgläubig ist: Der Bundesrat hat schon sehr oft Vorlagen vor das Parlament gebracht, die bedeutend fortschrittlicher waren als dann das Resultat der Beratungen der Räte. – Das ist auch in der vorliegenden Frage wieder der Fall, wo sich die bürgerlichen Fraktionen wieder vom Bundesrat distanzieren.

Wir stehen zur ursprünglichen bundesrätlichen Vorlage, die mit geringen Änderungen vom Ständerat gebilligt wurde. Die übrigen Fraktionen der Bundesratsparteien sind daran, den Bundesrat wieder einmal im Stiche zu lassen. Herr Bundesrat von Moos, aus dessen Departement schliesslich der ursprüngliche Bundesratsantrag stammt, muss nun zusehen, wie der Grossteil seiner eigenen Fraktion und die beiden andern bürgerlichen Regierungsparteien an der bundesrätlichen Vorlage entscheidende Amputationen vorzunehmen bereit sind, und er soll nach der Sitzung der

Kommission des Nationalrates vom 4. Februar 1969 gesagt haben (ich verweise auf den Artikel von Herrn Raissig im «Schweizerischen Hauseigentümer»), aus dem Bodenrecht sei eine Vorlage der Hauseigentümer geworden. Herr Raissig sagt, wenn dieses Gerücht, diese Aussage stimmen sollte, so wäre es Ausdruck einer momentanen Resignation. Ich muss sagen: Ich kann diese Qualifikation der Vorlage durchaus verstehen. Sie trifft gar nicht so sehr daneben. Übrigens gab es einmal einen freisinnigen Vorsteher des Finanzdepartementes. Als man ihm seine Vorlage demonstrierte, bezeichnete er sie als eine Finanzvorlage der Reichen. Er hat damals ins Schwarze getroffen. So sehr daneben sind Sie also nicht, Herr Bundespräsident, wenn Sie das gesagt haben. Ich habe es nicht gehört, aber Herr Raissig hat offenbar dieses Gerücht gehört.

Ein Argument haben wir wiederholt und auch heute gehört. Jetzt müssen wir endlich Schluss machen mit dem leidigen Hin und Her zwischen Ständerat und Nationalrat. Das Volk goutiert dieses Spiel nicht mehr, so wird heute argumentiert. Ja, wer will jetzt plötzlich Schluss machen mit dem Differenzbereinungsverfahren in diesem wichtigen Geschäft? Es sind die gleichen Herren, die ja selber während mehr als anderthalb Jahren Differenzen zum Bundesrat und zum Ständerat geschaffen haben. Von uns aus hätten nämlich diese Differenzen zum Ständerat bereits in der Märzsession 1968 bereinigt und beigelegt werden können. Es waren bürgerliche Wortführer, welche Differenzen schufen und immer wieder Differenzen schufen, so dass die Vorlage verschleppt und nun die ursprünglich bundesrätliche/ständerätliche Konzeption gründlich demontiert wurde. Ich muss sagen: Ich empfinde das Argument, jetzt keine Differenzen mehr zu schaffen, als etwas scheinheilig und heuchlerisch von Leuten, die bisher immer Differenzen geschaffen haben. Ehrlich wäre es, zu sagen, dass man nun materiell dort angelangt sei, wo man von Anfang an hinsteuerte. Das ist die Wahrheit und nicht der Wunsch nach Beendigung des Differenzbereinungsverfahrens. Wir unterstützen als Minderheit den ursprünglichen Antrag des Bundesrates, erweitert durch den Zusatz Alinea 1 bis. Diesem Zusatzantrag, den ich im Namen der Minderheit stelle, empfehle ich Ihnen, Ihre Zustimmung zu geben.

Bundespräsident von Moos: Sie werden es verstehen, dass es dem Sprecher des Bundesrates daran liegt, in diesem Stadium der Diskussion seine Stellungnahme, das heisst die Stellungnahme des Bundesrates zu den Anträgen bekanntzugeben, wie sie aus den letzten Beratungen der Kommission Ihres Rates hervorgegangen sind. Sie werden es nicht nur verstehen, sondern Sie haben meines Erachtens einen Anspruch darauf, an dieser Stelle den Standpunkt des Bundesrates kennenzulernen.

Der Bundesrat begrüsst es, wenn die Bemühungen um eine tragfähige Grundlage für bodenrechtliche und landesplanerische Massnahmen des Bundes und der Kantone sehr bald zu einem positiven Ergebnis führen, wobei, wenn wir von einem positiven Ergebnis sprechen, wir auch an die kommende Abstimmung des Volkes und der Stände denken. Dieses Ergebnis sollte so sein – so sehen wir es an –, dass die dem Bund zu erteilende Kompetenz nicht allzu eng konzipiert wird, dass ihre Abgrenzung zweckmässig und möglichst klar ersichtlich ist, und drittens, dass für die Annahme entsprechender Verfassungsbestimmungen durch Volk und Stände reale Aussichten bestehen oder geschaffen werden. Es ist nicht sehr einfach – das gebe ich ohne weiteres zu –, diese drei Erfordernisse, wobei als viertes und absolut selbstverständliches Erfordernis die Wahrung des Eigen-

tumsrechtes hinzukommt, auf der Verfassungsstufe zu erfüllen. Alle bisherigen mehrjährigen Abklärungen und ehrlichen Bemühungen um eine gute Lösung haben uns zu der Auffassung geführt, dass besonders hinsichtlich der Definierung und damit auch der Abgrenzung der neuen Bundesbefugnis es fast unmöglich ist, das letzte Wort auf der Verfassungsstufe überhaupt zu sprechen oder zu schreiben, sondern dass gerade hier dem einfachen Gesetzgeber dann noch eine besonders wichtige Aufgabe zufallen wird. Ich glaube, es ist richtig, wenn gesagt worden ist, dass mit der Lösung, wie sie sich nun herauszuschälen scheint, ein wesentlicher Teil der Verantwortung vom Verfassungsgeber auf den Gesetzgeber abgeschoben wird. Mit diesen Vorbehalten und in diesem Sinne kann es der Bundesrat nur begrüßen, dass sich nun eine Lösung der Differenzvereinbarung abzeichnen scheint. Vergleicht er dann allerdings die beiden Ihnen heute zur Auswahl angebotenen Texte, so kann für den Bundesrat kein Zweifel bestehen, dass der Antrag der Minderheit Ihrer Kommission den vorhin von mir zitierten drei Erfordernissen und insbesondere dem Bedürfnis nach möglichst klaren und eindeutigen Verfassungsbestimmungen wesentlich besser entspricht, als es der Entwurf der Kommissionmehrheit tut, der zwischen einer ersten Kommissionsberatung des Ständerates im November und der definitiven Bereinigung im Ständerat im Dezember des letzten Jahres plötzlich zustande gekommen ist. Immerhin eine kleine Bemerkung am Rande: Die redaktionelle Überprüfung der Fassung der Minderheit dürfte dann allerdings dazu führen, dass in ihrem ersten Absatz die Worte «durch die Kantone» im Hinblick auf den im Text verbleibenden Absatz 1 bis weggelassen werden können. Ebenso sollte unseres Erachtens in Absatz 2 die Einschlebung der Wendung «auf diesen Gebieten» wieder fallengelassen werden, weil dieser Absatz 2 gerade durch den Absatz 1 bis etwas allzu weit von der Umschreibung der in Frage kommenden Kompetenzbereiche, wie sie im ersten Absatz erfolgt, abgerückt ist, und weil der Text des Absatzes 2 ohnehin klar genug ist. Aber diese äusserlichen Textänderungen können der Differenzvereinbarung oder der Redaktionskommission überlassen werden.

Dem Bundesrat liegt aber daran, die Punkte wenigstens zu nennen, in denen ihm der Antrag der Kommissionmehrheit den zu stellenden Anforderungen weniger gut zu entsprechen scheint als die Fassung der Kommissionminderheit. Ich möchte vorweg und übereinstimmend mit der Kommissionmehrheit festhalten, dass auch die Kommissionminderheit mit dem ursprünglichen Antrag des Bundesrates wieder zu dem Begriff der «Grundsätze» oder der «principes» zurückkehrt. Dieser Begriff stand schon im ursprünglichen Antrag des Bundesrates vom 15. August 1967, und es könnte uns mit einiger Genugtuung erfüllen, dass wenigstens in diesem Punkte auch die Kommissionmehrheit sich dem Antrage des Bundesrates anschliessen bereit findet. Aber dass der – wie wir nun mehrfach gehört haben – offensichtlich doch keineswegs geklärte Begriff der Raumplanung nicht in die Bundesverfassung hineinpasst, ist nicht bloss eine Frage der Ästhetik. Es ist zu vermuten – Herr Nationalrat Kloter hat als Sprecher der Minderheit nicht zu Unrecht auf die differenzierte Interpretation hingewiesen –, dass das Wort «Raumplanung» zu sehr verschiedenen Deutungen Anlass geben kann und weder an Klarheit noch an Schönheit gewinnt, wenn man es im Zusammenhang des vorgeschlagenen Textes liest, nämlich «eine durch die Kantone zu schaffende Raumplanung». Was ist eine zu schaffende Planung? Sind es bloss Pläne auf dem Reissbrett, die die Kantone zu schaffen haben werden, und verbleibt dem Bund, der daneben noch Grund-

sätze aufstellen soll, hiebei überhaupt eine Normsetzungskompetenz? Ich halte fest, dass in diesem Punkte des Absatzes 1 der französische Text wesentlich klarer und besser ist als der deutsche Text, und ich habe dafür Verständnis, dass die Herren Nationalräte französischer Zunge keine Bedenken haben, diesem Text des Absatzes 1, wie er auf Französisch formuliert ist, zuzustimmen. Aber wir müssen festhalten, dass im deutschen Text diese luzide Klarheit leider mit dem Begriff der «durch die Kantone zu schaffenden Raumplanung» nicht erreicht wird und dass es etwas ungewöhnlich ist, die notwendige Klarheit später einmal dadurch erreichen zu müssen, dass wir die beiden Texte miteinander zu vergleichen haben werden.

Eine wesentliche Komponente des Bodenrechts kommt im Antrag der Minderheit offen und deutlich zum Ausdruck, nämlich die angestrebte Schaffung von Zonenordnungen. Ich nehme gerne davon Notiz, dass nach den Ausführungen der Herren Kommissionsberichterstatter die Schaffung von Zonenordnungen auch in der Fassung der Kommissionmehrheit enthalten sei. Äusserlich, optisch fällt dieses Element der Zonenordnungen im Entwurf der Kommissionmehrheit aus, man muss es also auf dem Wege der Interpretation in den Begriff der Raumplanung hineinlegen. Ich bin aber durchaus bereit – und bin dankbar für die abgegebenen Erklärungen –, anzunehmen, dass die durch die Kantone zu schaffende Raumplanung die Zonenordnung mitumfasse; eine Verdeutlichung wäre aber der Verfassungsbestimmung zweifellos nur von Nutzen.

Bedauerlich scheint dem Bundesrate zu sein, dass nach dem Antrag der Kommissionmehrheit der seinerzeit vom Ständerat aus wohlüberlegten Erwägungen eingefügte Absatz 1 bis mit dem Hinweis auf die Aufgabe und die Verpflichtung der Kantone wieder fallen gelassen werden soll. Unseres Erachtens liesse sich dieser Nachteil auch im heutigen Verfahren noch beheben, wenn sich die Kommission heute bereit fände, ihre «Raumplanung» in Absatz 1 von dem Zusatz «durch die Kantone zu schaffende» zu befreien und statt dessen den klaren und sauberen Absatz 1 bis wiederherzustellen.

Der Bundesrat hat seinerseits auch die Auffassung, wie sie im ursprünglichen Antrag der Kommissionminderheit zum Ausdruck kommt, dass der Absatz 3 des Entwurfes zu streichen sei. Es muss hier mit Deutlichkeit gesagt werden, und zwar auch für den Fall, dass Sie dem Streichungsantrag nicht zustimmen sollten, dass der Absatz 3, wie er vorgeschlagen wird, weder Kompetenzen begründet noch auf seiten der Regional- und Ortsplanung Rechtsansprüche schaffen wird. Ihnen würde nur – und nichts anderes – in Aussicht gestellt, als dass ihre zum Ausdruck gebrachten Auffassungen mit in die Erwägungen einbezogen werden müssen, wenn der Bund seine eigenen Aufgaben wahrnimmt. Ich bin dem Berichterstatter der Kommissionmehrheit französischer Zunge, Herrn Nationalrat Galli, dankbar dafür, dass er in diesem Punkte beigetragen hat, vermehrte Klarheit zu schaffen und eine Interpretation zu Absatz 3 zu liefern, der auch der Bundesrat seinerseits zustimmen kann. Um aber Unklarheiten zu vermeiden und vor allem um vor Illusionen zu warnen, wäre es in den Augen des Bundesrates vorzuziehen, wenn der Absatz 3 gestrichen würde. Die Berücksichtigung landesplanerischer Gesichtspunkte bei der Erfüllung der Bundesaufgaben ist eine Selbstverständlichkeit, die nicht in dieser Form in der Bundesverfassung umschrieben zu werden braucht.

Alle diese Einwendungen, deren Berücksichtigung zu einer unzweifelhaften textlichen Verbesserung der Vorlage beitragen kann und auch die Abstimmungsaussichten des Entwurfes zu untermauern vermöchte, wurden der Kom-

mission und auch dem Ständerat im Dezember des letzten Jahres vorgetragen. Sie fanden leider bei einer Mehrheit keine aufnahmebereiten Ohren, indem von dieser Mehrheit offenbar das Bedürfnis nach Abschluss der Differenzbereinigung, das schlichte Bedürfnis, nun einmal Schluss zu machen, an erster Stelle gesetzt wurde, aber, so wie es der Bundesrat sieht, auf Kosten noch möglicher und tragbarer Verbesserungen. Diese Möglichkeit der Verbesserung wird von der Minderheit Ihrer Kommission wahrgenommen. Es sieht aber leider so aus, als ob man nahe vor dem Ziel einer noch möglichen Bereinigung auf Grund der bisher vorhandenen Texte die Bemühungen dazu einfach einstellen wollte, um möglichst keine Differenzen mehr zu schaffen und um möglichst rasch zu einem Ende zu gelangen. In dieser Phase des Verfahrens kann daher der Bundesrat nichts anderes tun, als Ihnen zu sagen, dass er sich dem Antrage der Kommissionsminderheit anschließen muss, dass er auch bei Absatz 3 den Antrag auf Streichung dieser Bestimmung aufrechterhält und dass er Ihnen empfiehlt, den Anträgen des Bundesrates und insoweit auch der Kommissionsminderheit zu folgen.

M. Jaccottet: Je ne voudrais pas allonger inutilement ce débat, car j'espère qu'il sera le dernier que nous aurons ici sur l'article 22^{quater} de la Constitution.

En effet et à l'encontre de ce que vient de dire Monsieur le président de la Confédération au nom du Conseil fédéral, je pense qu'en décembre dernier, le Conseil des Etats a finalement adopté pour cet article une version qui – bien qu'elle ne soit pas parfaite – doit néanmoins être considérée comme acceptable. Pour notre part, bien sûr, nous aurions préféré la formule que le Conseil national avait adoptée en mars 1968, mais nous pensons qu'il convient maintenant d'aboutir et c'est pourquoi nous voulons nous rallier à la formule de la dernière décision du Conseil des Etats. Aussi bien, au nom du groupe libéral, je vous recommande aujourd'hui de suivre la proposition de la majorité de la commission et d'adopter, à votre tour, la version mise au point par le Conseil des Etats avec la seule modification rédactionnelle qui consiste à remplacer dans le texte français les mots «les règles générales» par «des principes».

D'autre part, quelques conversations de couloir m'ont montré que quelques-uns de nos collègues romands regrettent que l'on ait introduit dans cette disposition la notion, mal définie à leurs yeux, d'«occupation du territoire». C'est pourquoi je voudrais préciser comment il faut, à mon avis, comprendre cette notion, en espérant que cela pourra éventuellement être utile dans la suite pour l'interprétation de ce texte. Il faut tout d'abord noter que si l'on voulait s'en tenir à une traduction tout à fait littérale du terme «Besiedlung» utilisé dans le texte allemand, il faudrait alors parler dans le texte français de la «colonisation rationnelle du territoire», ce qui correspond, en français, à une notion tout à fait différente.

Pour revenir au terme «occupation», il est vrai qu'il n'a pas bonne presse. Il fait trop facilement penser à l'occupation de la France par les Allemands en 1940 ou à l'occupation des locaux universitaires par les étudiants contestataires.

Mais le substantif «occupation» et le verbe «occuper» dont il dérive, ont aussi plusieurs autres significations, dont l'une en tout cas nous paraît très bien convenir au cas qui nous occupe ici.

Sans nous arrêter au fait qu'«occupation» peut définir un certain mode d'acquisition de la propriété d'une chose sans maître, ni au fait qu'en droit administratif on parle souvent de l'«occupation du domaine public», il convient

surtout de retenir que le verbe «occuper» est aussi très souvent utilisé pour signifier: tenir une certaine place, remplir un espace de lieu ou de temps, couvrir une certaine surface dans un lieu déterminé.

J'en ai trouvé de nombreux exemples dans plusieurs dictionnaires (Robert, Littré, Larousse, Quillet). C'est ainsi que l'on peut dire dans ce sens: «Ce meuble occupe trop de place»; «la longue table qui occupait le panneau opposé aux fenêtres»; «son domaine occupe une grande partie de la commune»; «ce bâtiment occupe un angle de ces deux rues»; «la citadelle occupe la pointe du promontoire».

Dès lors, en tant que substantif dérivant de ce verbe, l'occupation doit aussi signifier «l'action de remplir un certain espace de lieu».

C'est le sens qu'il faut donner à ce terme dans le texte de l'article 22^{quater}, en le mettant du reste en relation directe avec la notion des «plans d'aménagement» que les cantons auront à établir.

En français, l'aménagement du territoire est une notion, sinon parfaitement claire, du moins connue et souvent employée. On sait qu'elle couvre notamment, non seulement l'établissement de zones: zone d'habitation, zone de bâtiments d'utilité publique, zone agricole, zone de verdure, zone industrielle, zone touristique, etc., mais aussi divers autres aménagements tels, que la planification du réseau routier et du réseau ferroviaire, ainsi que tout ce qui concerne les eaux: la captation des sources, les corrections de rivière, les voies navigables, les canalisations d'égouts, les stations d'épuration, etc...

Ainsi, c'est dans ce cadre que l'article 22^{quater} entend préciser que les plans d'aménagement doivent indiquer, d'une part, comment on peut utiliser le sol, quel usage on peut en faire et, d'autre part, de quelle façon il est possible de remplir le territoire, quels sont les différents éléments avec lesquels on peut recouvrir sa surface: édifices publics, logements, bâtiments industriels, cultures, routes, etc. Cette interprétation devrait, je pense, pouvoir également clarifier la portée de notre texte dans la langue allemande.

Je relève, enfin, en conclusion, que la version que le Conseil des Etats a donnée pour l'alinéa 1 de l'article 22^{quater} – et c'est particulièrement pour cette raison que nous l'appuyons – a le mérite de spécifier clairement que ce sont les cantons qui sont chargés d'établir les plans d'aménagement en se fondant sur les principes que la Confédération fixera dans une législation de base.

Muheim: Gestatten Sie mir einige Bemerkungen zum Vorschlag der Kommissionsmehrheit und zum Antrag der Kommissionsminderheit.

Wir sind heute zum drittenmal mit dem Verfassungsartikel für die Neuordnung des Bodenrechtes beschäftigt. Scheinbar stehen wir vor einer völlig neuen Situation, einer Situation, die eine endliche und glückliche Lösung des dornenvollen Bodenproblems mindestens auf der Verfassungsebene verheisst. Man stellt sich aber unwillkürlich die Frage, was sich denn seit dem letzten Mal, als wir uns mit diesem gleichen Thema beschäftigten, eigentlich ereignet habe. Um die heutige veränderte Lage zu verstehen und auch beurteilen zu können, muss ich doch kurz auf die letzte Phase der Entwicklung dieses Geschäftes zurückblenden.

Am 25. September 1968 – also vor einem halben Jahr – hat der Nationalrat mit einem knappen Mehr daran festgehalten, dass der Bund nur die Kompetenz erhalten solle, allgemeine Vorschriften über die Zonenordnung zu erlassen. Über die Besiedlung des Landes hätte der Bund, nach der Auffassung der Mehrheit unseres Rates, nur un-

verbindliche Richtlinien aufstellen können. Die Kommission des Ständerates hielt an ihrer Sitzung vom 23. November 1968 an einer etwas weitergehenden Kompetenz des Bundes, und zwar einer Kompetenz für eine im Landesinteresse gebotene Verwendung des Bodens, insbesondere für die Schaffung von Zonenordnungen, fest. Die ständerätliche Kommission näherte sich damit in der Formulierung derjenigen des Nationalrates, so dass eine Verständigung beider Räte in die Nähe gerückt schien, und zwar für einen Verfassungsartikel, der eine tragfähige Basis für eine wirksame Landesplanung hätte bilden können. Doch diese Entwicklung und dieser ständerätliche Kommissionsbeschluss passten offenbar gewissen Herren nicht.

Es ist bereits heute darauf hingewiesen worden, dass hinter den Kulissen des National- und Ständerates Gespräche geführt wurden, um einen neuen Text auszuhecken. Am Vorabend der Sitzung des Ständerates wurde in aller Eile dessen Kommission nochmals versammelt, die dann ihren früheren Beschluss fallen liess und die neue Fassung, wie sie eben ausgeheckt worden war, übernahm. Am andern Tag hat dann der Ständerat in einer relativ kurzen Verhandlung dem neuen Vorschlag zugestimmt, in der Erwartung, dass auch der Nationalrat ihn annehmen werde und damit dem schon etwas ominösen Pingpong zwischen National- und Ständerat ein Ende gemacht werde.

Das ist das etwas merkwürdige Vorspiel zum Beschluss des Ständerates vom 10. Dezember 1968, den die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission nun Ihrem Rate zur Annahme empfiehlt. Bei der kritischen Prüfung des neuen Vorschlages des Ständerates und der Kommissionsmehrheit muss man sich fragen, ob das nun wirklich der Stein der Weisen sei, der da gefunden worden ist. Ist tatsächlich die neue Fassung des Ständerates besser als die früheren Fassungen des Ständerates oder gar der Entwurf des Bundesrates? Bildet dieser Verfassungsartikel, wie er nun neuerdings vorgeschlagen wird, eine genügende Grundlage für die Ausarbeitung und die Durchführung der Landesplanung durch Bund und Kantone?

Bei näherer Betrachtung des neuen Textes überrascht fürs erste, wie leicht man Standpunkte, die man bisher heftig und mit Nachdruck vertreten hat, aufgibt und über Bord wirft und auf der andern Seite nun Vorschläge unterbreitet, die man eigentlich bisher – mindestens in der Tendenz – bekämpft hat. So soll der Bund jetzt kompetent sein, Grundsätze aufzustellen, währenddem der Ständerat und der Nationalrat bis heute übereinstimmend dem Bund die Befugnis für den Erlass von allgemeinen Vorschriften einräumen wollten. Vor einem Jahr hat uns Kollege Schürmann aus dem Rate ein längeres und ich möchte sagen überzeugendes Kolleg gehalten, dass wir den Ausdruck «Grundsätze» nicht in unsere Verfassung einführen sollten, da er im Grunde genommen der Terminologie unserer Verfassung fremd sei. Er hat darauf hingewiesen, dass für Fälle, in denen eine Teilung der Kompetenz zwischen Bund und Kantonen vorgesehen ist, wie beim Bodenrechtsartikel, immer von allgemeinen Vorschriften und von Aufsicht oder Oberaufsicht des Bundes die Rede sei, nirgends aber von Grundsätzen. Ich frage mich nun schon, warum man jetzt plötzlich wieder den Begriff der Grundsätze aufnehmen und in die Verfassung hereinbringen will. Ist damit etwas anderes gemeint, muss man sich unwillkürlich fragen? Herr Kollege Glarner, der Kommissionspräsident, dem ich übrigens für sein äusserst objektives Referat danken möchte, hat gesagt – und das ist seine Interpretation oder vielleicht die Interpretation der Kommissionsmehrheit, ich weiss das nicht genau –, dass der Begriff «Grundsätze» im Vergleich zu «allgemeine Vorschriften» eher einschränkend

auszulegen sei. Sie sehen bereits hier eine Differenz der Meinungen, wie sie nun entsteht. Es ist meines Erachtens nicht sehr glücklich, hier einen neuen Begriff einzuführen, den wir bisher nicht kannten und von dem wir eigentlich auch nicht recht wissen, ob er mit allgemeinen Vorschriften identisch ist oder nicht.

Aber geradezu verblüfft ist man, dass sich nun nach dem neuen Vorschlag die Teilkompetenz des Bundes auf die Raumplanung beziehen soll. Ich sage ausdrücklich, ich bin verblüfft gewesen, als ich das gelesen habe. In den bisherigen Auseinandersetzungen hat man jeweilen um eine möglichst präzise Umschreibung und Formulierung des Kompetenzbereiches gerungen. Die Tragweite der bodenrechtlichen Kompetenzen – so hat man uns gesagt und doziert – müsse sich aus dem Wortlaut des Textes der Verfassung deutlich ergeben. Und aus dieser Überlegung heraus hat man den Ausdruck «Besiedlung», den der Bundesrat und der Ständerat der Zuständigkeitsordnung zugrunde legen wollten, als viel zu unbestimmt bezeichnet. Ich darf hier erinnern an zwei Voten, die mir vom letzten September her irgendwie noch *intus* sind. Herr Kollege Bärlocher hat unter Berufung auf einen Vortrag von Herrn Professor Sieber gesagt, dass, wenn man dieses Wort «Besiedlung» in der Verfassung verwende, man damit eine Katze im Sack kaufe, von der man nicht wisse, ob es am Schlusse eine andere Spezies von Katze, nämlich eine Raubkatze sei. Und Herr Kollega Raissig hat sich geäussert, dass dieses Wort «Besiedlung» ein Gummiparagraph sei, mit dem man dann nachher machen könne, was man wolle. Nun kommen die gleichen Leute, die gleiche Mehrheit der Kommission und schlagen uns nun vor, dass wir den Kompetenzbereich des Bundes nach dem Gesichtspunkte der Raumplanung abgrenzen sollen. Ich möchte hier betonen, dass es sich da um einen völlig neuen Begriff handelt, der nicht nur in der Verfassung nicht enthalten ist, sondern auch in der Literatur über Landesplanungsfragen nicht vorkommt und daher in keiner Weise üblich ist. Es gibt eine Dissertation über die Raumordnung, aber nicht über Raumplanung; man spricht von Landesplanung, Regionalplanung und Ortsplanung. Und es ist auch interessant, wie nun die Herren, die sich plötzlich für die Raumplanung, diesen sehr unbestimmten Begriff, einsetzen, das nun interpretieren. Herr Raissig sagt gemäss Kommissionsprotokoll, auf Seite 4 – ich konnte leider an der Sitzung nicht teilnehmen –, dass er darunter Landes-, Regional- und Ortsplanung verstehe, und Herr Bärlocher seinerseits sagte, dass darunter – unter Raumplanung – alles zu verstehen sei über die Planung des Raumes, das heisst alles, was in einem bestimmten umgrenzten Gebiet denkbar sei. Das soll nun die Präzision sein, die man uns mit diesem neuen Begriff «Raumplanung» vorlegen will.

Ich erlaube mir, mich noch auf einen Zeugen zu berufen, der in den frühern Verhandlungen von der andern Seite zitiert wurde, nämlich Herrn Professor Sieber. Herr Professor Sieber hat nach dem Beschluss der nationalrätlichen Kommission in der «Neuen Zürcher Zeitung» einen Artikel geschrieben (Dienstag, den 11. Februar) und hat sich dort mit dem Begriff der Raumplanung auseinandergesetzt und sich gefragt, was darunter zu verstehen sei. Ich erlaube mir, ihn zu zitieren: «Darauf muss man leider antworten» (auf die Frage, was ist Raumplanung), «dass von einem einigermaßen feststehenden und allgemein anerkannten Begriff der Raumplanung nicht gesprochen werden kann. Dieses Wort ist sowohl in nationalökonomischer wie juristischer Beziehung eine blosser Leerformel» – ,Leer‘ mit zwei e, meine Herren –, «die sich

fast mit beliebigem Inhalt füllen lässt.» Also, deutlicher kann man es nicht mehr sagen, und ich bin schon erstaunt, dass gerade diejenigen Kollegen, die bisher so unsäglich Wert auf die Präzision gelegt haben und denen die Bezeichnung «Besiedlung» viel zu weit war, nun mit einem Ausdruck kommen, der noch bedeutend weiter und unbestimmter und ungenauer ist als alles Bisherige.

Warum hat man denn dieses Wort «Raumplanung» hier vorgeschlagen? Nach dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit soll der Bund über die Raumplanung Grundsätze aufstellen, also Grundsätze für Pläne oder vielleicht für ein Leitbild der Schweiz. Er kann also dieses Leitbild nicht selber aufstellen, sondern könnte nur Grundsätze hierüber erlassen, und die Raumplanung wäre dann durch die Kantone zu schaffen. Man muss sich hier nun schon fragen: Was hat das für eine rechtliche Bedeutung? Wir sind ja bei der Kompetenzabgrenzung auf Verfassungsstufe. Ist das Gesetzgebung, oder sind das dann fromme Wünsche, die der Bund aufstellen kann, mit denen dann die Kantone machen können, was sie wollen? Handelt es sich um irgendwelche Grundsätze, die von Seiten des Bundes her nicht erzwingbar sind? Der Eindruck, dass man hier unverbindliche Normen im Auge hat – ein Widerspruch in sich selber –, wird dadurch verstärkt, dass man den Absatz 1 bis in der neuen Formulierung kurzerhand gestrichen hat. Der Ständerat hat diesen Absatz 1 bis eingefügt, um die Stellung der Kantone zu präzisieren und zu verstärken und um das Verhältnis Bund und Kantone besser abzugrenzen. Und darum hat er vorgeschlagen, dass die Anwendung der allgemeinen Vorschriften und die Festlegung der Zonen durch die Kantone vorgenommen werde, aber – und das ist nun das Entscheidende – unter der Aufsicht des Bundes. Bei der Teilung der Kompetenzen für die Normsetzung zwischen Bund und Kantonen ist es doch so, dass diese Aufsicht des Bundes eine entscheidende Rolle spielt. Der Bund muss doch kontrollieren können, wie seine Vorschriften angewendet werden; er muss auch das Recht haben, Weisungen zu erteilen. Das ist so beim Artikel 24 über die Wasserbau- und Forstpolizei, das ist so beim Artikel 24 bis über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte. Könnten oder sollen diese «Grundsätze» eben nicht doch bedeuten, dass man hier eine Aufsicht des Bundes eliminieren möchte und man dann bei den unverbindlichen Richtlinien gemäss dem letzten Mehrheitsbeschluss in diesem Rate landen würde. Ich kann mir jedenfalls nicht vorstellen, dass wir ein Bundesgesetz erlassen, das nicht erzwingbar wäre. Der Kommissionspräsident, Herr Glarner, hat gesagt, es sei für ihn selbstverständlich, dass diese «Grundsätze» erzwingbar seien und dass die Aufsicht des Bundes bestehe. Aber warum sagen wir nicht klipp und klar in der Verfassung, dass dem so ist? Ich glaube, Absatz 1 bis wäre eine Präzision, die wir im Interesse der Sache unbedingt stehen lassen sollten.

Ich komme zum Schluss. Das Ziel der Verfassungsrevision, die wir an der Arbeit haben, ist die Schaffung der Grundlage für eine sinnvolle Landesplanung, für eine Förderung der benachteiligten Gebiete, für eine Verbesserung der Verhältnisse in den Ballungszentren, für eine zweckmässige Ordnung in unserem Lande und für eine Milderung der Nachteile der heutigen Bodenordnung. Dazu – ich glaube, darüber dürfte es doch keine Diskussion geben – und zur Verwirklichung einer Landesplanung müssen ausreichende Bundeskompetenzen geschaffen werden. Sie sind unentbehrlich. Als die Initiative der Sozialdemokratischen Partei und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes behandelt wurde, stellte sich die Frage eines Gegenvorschlages. Ein solcher Gegenvorschlag wurde abgelehnt, weil die Gegenvorschläge, die ja in grosser Zahl

kamen, nicht ausgereift seien. Man hat versprochen, dass man nach der Erledigung der Initiative sofort ein wirksames und besseres Bodenrecht schaffen wolle. Und ich darf hier feststellen: Die Expertenkommission des Bundesrates und der Bundesrat haben einen brauchbaren Entwurf gemacht, indem sie dem Bund die Grundsatzgesetzgebung für eine sinnvolle Besiedlung und eine zweckmässige Nutzung des Bodens einräumen wollen.

Es wäre verlockend, das Protokoll über die Diskussionen im Zusammenhang mit der Behandlung der Bodenrechtsinitiative in diesem Saale hervorzunehmen. Ich habe das Protokoll nachgelesen und gesehen, wie sich Herr Bärlocher ausgedrückt hat. Er forderte die Förderung und Durchsetzung von Besiedlungsplänen, die im kantonalen Rahmen nicht realisiert werden können. Aber je weiter wir zeitlich zur Abstimmung vom 2. Juli 1967 in Abstand kommen, desto weniger scheint man bereit zu sein, Bundeskompetenzen auf Verfassungsstufe zu schaffen, welche die Grundlage für eine wirkliche Ordnung in unserem Boden- und Raumsektor ergeben. Wir sind im Begriff, eine neue, verknorzte Verfassungsgesetzgebung in Sachen Bodenrecht zu schaffen, die uns Fesseln anlegt, wie wir das auf andern Gebieten ebenfalls haben. Ich glaube, es wäre am Platze, einen Bodenrechtsartikel zu schaffen, der klare und ausreichende Kompetenzen für den Bund bringt, der es auch ermöglicht, die Landesplanung als Aufgabe der Gegenwart und der Zukunft zu schaffen und die Landesplanung als gemeinschaftliches Werk von Bund und Kantonen zu realisieren.

Aus diesen Überlegungen muss ich Sie bitten, dem Antrage der Kommissionsminderheit und damit des Bundesrates, ergänzt durch den ersten Beschluss des Ständerates, zuzustimmen und – das möchte ich jetzt hier anbringen – dem unausgereiften Vorschlag der Kommissionsmehrheit Ihre Zustimmung zu versagen.

Fischer-Weinfeld: Im Namen der Fraktion der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei beantrage ich Ihnen, den zur Diskussion stehenden Verfassungsartikel für das Bodenrecht in der Form zu genehmigen, die aus den Beratungen des Ständerates vom 10. Dezember 1968 hervorgegangen ist. Wir möchten Sie also bitten, den Antrag unserer Kommissionsmehrheit zu unterstützen und den von unserem Kollegen Kloter vertretenen Minderheitsantrag zu Artikel 22 quater, der wieder auf die ursprüngliche Fassung des Bundesrates zurückgreift, abzulehnen.

Wir sind der Meinung, dass die vom Ständerat in der letzten Wintersession beschlossene Formulierung eine ausgewogene Lösung darstellt, die zweifellos sehr grosse Chancen hat, vom Volk und von den Ständen angenommen zu werden. Diese massvolle Lösung kommt unseres Erachtens dem auf diesem Gebiet heute möglichen politischen Optimum sehr nahe; denn es ist uns ja allen klar, dass eine in der einen oder in der andern Richtung extreme Formulierung heute kaum die Chance hätte, die Gnade des Souveräns und der Mehrheit der Kantone zu finden. Dabei sind wir überzeugt, dass wir mit der nun vorgeschlagenen Formulierung die verfassungsmässige Grundlage für ein taugliches und wirksames Instrumentarium zur Lösung unserer Bodenfrage legen. Es ist nämlich beileibe nicht so, wie gewisse Kritiker behaupten und wie das heute morgen auch unser Kollege Grütter getan hat, dass es an diesem Knochen kein Fleisch mehr habe. Der Herr Kommissionspräsident hat Ihnen eingangs dargelegt, dass im Begriff «Raumplanung» einmal die Einführung der Zonenordnung enthalten ist, das heisst also, dass wir damit unter anderem

die Rechtsgrundlage für die Ausscheidung der Landwirtschaftszone schaffen. Im Vergleich zur heutigen Situation ist das ein ganz beträchtlicher und wesentlicher Fortschritt, den wir – ich möchte das ausdrücklich betonen – sehr begrüßen. Dabei müssen wir von unserer Seite an die kommenden Ausführungsgesetze, die die Ausscheidung der Landwirtschaftszone näher konkretisieren, unter anderem die folgenden drei Bedingungen stellen. Erstens: Bei der Schaffung dieser Zonenordnung muss auf die Bedürfnisse der Landwirtschaft Rücksicht genommen werden, das heisst, der Landwirtschaftszone soll wenn immer möglich jenes Areal zugewiesen werden, das eine rationelle Bewirtschaftung erlaubt oder zum mindesten ermöglicht. Zweitens: Die Ausscheidung der Landwirtschaftszone ist vor allem dort, wo sie entschädigungslos erfolgt, mit der verbindlichen Zusicherung zu versehen, dass jenen, die innerhalb dieser Zone ihr Auskommen finden müssen, die wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Existenz geboten werden, die mit denjenigen ausserhalb dieser Zone einigermaßen vergleichbar ist. Drittens: Mit der Schaffung der Landwirtschaftszone sind Massnahmen einzuleiten, mit denen die starke Verschuldung der Betriebe in dieser Zone abgebaut werden kann.

Der Einwand, dass der neuverwendete Begriff «Raumplanung» zu verschwommen und zu unbestimmt sei und dass man darunter alles oder nichts verstehen könne – wie das zum Beispiel heute morgen Herr Kollege Kloter behauptet hat –, ist unseres Erachtens nicht stichhaltig. Ich möchte übrigens Herrn Kloter, der eine heftige Attacke gegen den Begriff «Raumordnung» geritten hat, daran erinnern, dass er offenbar übersah, dass in unserer neuen Fassung nicht von «Raumordnung», sondern von «Raumplanung» gesprochen wird. Das ist, wie Ihnen unser geschätzter Herr Kommissionspräsident Dr. Glarner in seinem Eintretensreferat dargelegt hat, etwas anderes. Ich möchte seine diesbezüglichen interessanten Ausführungen hier nicht wiederholen. Die Raumplanung, wie sie hier zu verstehen ist, wird einmal eingegrenzt durch die vorgeschriebene Zielsetzung. Sie hat einer zweckmässigen Nutzung des Bodens und einer geordneten Besiedlung des Landes zu dienen. Das sind genau fixierte Kriterien, die besagen, dass man darunter die Bedürfnisse der Orts-, Regional- und Landesplanung versteht. Diese Definition deckt sich auch mit zwei weiteren wichtigen Merkmalen, die sich aus der Entstehungsgeschichte dieser neuen Fassung ableiten lassen. Damit möchte ich sagen, dass die Ausführungsgesetze, die auf diesen neuen Verfassungsartikel abgestützt werden können, materiell zwischen jenen beiden Fixpunkten liegen müssen, die einerseits durch den Beschluss des Nationalrates vom 6. März 1968 und andererseits durch die vom Ständerat am 12. Juni 1968 beschlossene Formulierung gegeben worden sind. Wir sind der Ansicht, dass mit diesen Kriterien der Begriff «Raumplanung» absolut hinreichend definiert wird. Wir können denn auch die Ansicht und die Befürchtungen von Herrn Bundespräsident von Moos, die er uns soeben in einem etwas ungewöhnlichen Vorgehen – denn es war bis jetzt nicht üblich, dass der Bundesrat mitten in unsere Eintretensdebatte eingegriffen hat – unterbreitete, nicht teilen. Wir empfehlen Ihnen deshalb, dem Antrag der Kommissionenmehrheit zuzustimmen und den Antrag der Kommissionenminderheit sowie den Zusatzantrag Grütter abzulehnen.

Präsident: Ich möchte Herrn Fischer darauf aufmerksam machen, dass der Bundesrat nach unserem Reglement jederzeit das Recht hat, in die Debatte einzugreifen.

Bärlocher: Unsere Kommission hat mit sehr eindrücklicher Mehrheit dem Artikel 22quater in der Fassung des Ständerates zugestimmt. Es ist auch nicht so, wie heute behauptet worden ist, dass die Anträge der Kommissionenminderheit oder des Departementes nicht sehr einlässlich beraten und behandelt worden wären. Man kann keineswegs behaupten, dass die nationalrätliche Kommission aus Ermüdung kapituliert hätte. Ein volles Jahr dauerte das Seilziehen zwischen Ständerat und Nationalrat, zwischen Bundesrat und Parlament. Was heute vorliegt, ist eine Verständigungsformel; sie ist nicht so gut, dass sie keine Angriffsfläche böte – das gibt es überhaupt nicht, Herr Kollega Muheim –, aber doch so gut, um als Startbahn eines wirkungsvollen Bodenrechtes zu dienen.

Vor allem: Die ständerätliche Fassung hat Profil. Die wenigen Begriffe, die verwendet werden, zeigen deutlich die Richtung an, in der es bei der Ausführungsgesetzgebung gehen soll. Das neue Bodenrecht soll auf dem Prinzip der Subsidiarität aufgebaut sein. Der Bund bestimmt die Ziele und stellt Grundsätze für die Art der Verwirklichung auf. Den Kantonen verbleibt die Planungsarbeit nach dem Lehrgerüst dieser Grundsätze. Damit ist dem föderalistischen Aufbau der Schweiz, der Verschiedenheit in topographischer und kultureller Hinsicht Rechnung getragen.

Die ständerätliche Fassung zeichnet sich darüber hinaus durch ihre imperative Formulierung aus. Der Bund muss ein Gesetz erlassen; er ist nicht nur kompetent dazu. Die Kantone müssen Raumplanung schaffen; es ist nicht wie bisher ihrem Belieben anheimgestellt. Daran ist den Landesplanern viel gelegen, und mit Recht.

Was aber sagen nun die Kritiker? Sie stürzen sich auf den neuen Ausdruck «Raumplanung». Die einen behaupten, er gehe zu weit, den andern ist er zu eng, den dritten zu unbestimmt. Sicher ist er sehr umfassend. Rein grammatisch interpretiert, reicht er von der Raumplanung der Innenarchitekten bis zur Weltraumplanung der NASA. Das kann wohl nicht die Meinung sein; daher präzisiert der Ständerat, es handle sich um die der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung. Raumplanung ist also Mittel zum Zweck. Zweck ist eine rationelle Verwendung des Bodens, eine raumsparende Siedlungsweise. Damit ist genügend vorgezeichnet, worauf sich die Grundsätze des Bundes und die Planung der Kantone zu richten haben. Es geht vor allem um die Schaffung von Zonenordnungen, die im Oberbegriff der Raumplanung mitenthalten sind. Es geht um die Einführung von Landwirtschafts- und Freihaltezonen, um die Verhinderung der Streubauweise, um die Auflockerung der Ballungszentren, um Generalverkehrspläne, um die gemeinsame Lösung anderer Probleme der Infrastruktur, kurz, um eine sinnvolle, massgerechte Landes-, Regional- und Ortsplanung. Andererseits kann der Bund nicht über den Bodenrechtsartikel Wirtschaftsplanung betreiben oder sich in örtliche Bauordnungen einmischen, wie das nach der bundesrätlichen Fassung möglich gewesen wäre, die heute von Herrn Kloter und «von des Hauses froher Linken» wieder aufgewärmt werden möchte.

Der Minderheitsantrag würde uns, wenn er angenommen würde, dorthin zurückwerfen, wo wir vor einem Jahr standen, und das grausame Spiel könnte von neuem beginnen. Das hat wirklich keinen Sinn, denn es gibt keine Formulierung, die für alles und für alle etwas enthalten würde.

Die Bundeskompetenz nach ständerätlicher Formulierung ist umfassend. Aber sie ist gleichzeitig begrenzt, weil

sie sich auf die grossen Linien, die Prinzipien, zu beschränken hat. Sie ist beschränkt durch die Zielsetzung und schliesslich durch den autonomen Kompetenzbereich der Kantone.

Der Nationalrat hat am 6. März 1968, fast auf den Tag genau vor einem Jahr, die Planungskompetenz des Bundes auf die Zonenordnungen beschränken wollen. Damals wurde vom Bundesratstisch aus erklärt, der Rahmen der Zonenordnung sei zu eng. Heute, da wir den weiteren Begriff der Raumplanung wählen, müssen wir hören, der Begriff sei zu vage, zu unbestimmt. Diesen Vorwurf könnte man vielleicht dem deutschen Grundgesetz machen, das in Artikel 75 schlicht und einfach erklärt, der Bund habe das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften zu erlassen... über die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt. In unserem Artikel 22quater aber sind die nötigen Sicherungen gegen ein Überwuchern der Bundeseingriffe eingebaut, ohne andererseits den erforderlichen Spielraum ungebührlich einzuengen.

Im Absatz 2 wird dem Bund der Auftrag erteilt, die Bestrebungen der Kantone zu fördern und zu koordinieren. Das ist eine sehr wirksame Beeinflussung, und es ist nur zu hoffen, dass der Bund entsprechenden Gebrauch machen wird.

Die Kommissionsminderheit möchte hier einen Absatz 1bis vorschalten, worin ausdrücklich die Aufsicht des Bundes über die Kantone herausgestrichen werden soll. Mit der Förderungs- und Koordinierungskompetenz ist jedoch eine Bundesaufsicht implizite gegeben, und man braucht wirklich die Kantone nicht durch eine besondere Vormundchaftsklausel des eidgenössischen Misstrauens zu versichern. Sehr im Sinne der Landesplaner ist auch der dritte Absatz des vorgeschlagenen Verfassungsartikels, wonach der Bund in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu berücksichtigen hat; es heisst nicht zu «befolgen», nur zu «berücksichtigen». Ist das zuviel verlangt? Soll der Bund zwar Planung fordern, in seiner eigenen Praxis aber unbekümmert darüber hinwegschreiten? Der Streichungsantrag zu Absatz 3 ist in der Kommission mit 20 zu 0 Stimmen unterlegen.

Zusammenfassend möchte ich hervorheben, dass die ständerätliche Formulierung eine breite politische Basis für die kommende Volksabstimmung geschaffen hat. Das 40 zu 1 im Ständerat und das 16 zu 3 in der nationalrätlichen Kommission sind bei weitem die besten Resultate, die im Laufe der parlamentarischen Beratungen über diesen Verfassungsartikel erzielt wurden. Wenn auch hier im Plenum eine starke Mehrheit zustande kommt, besteht gute Hoffnung, in der Volksabstimmung durchzukommen. Andernfalls wäre diese Hoffnung leider gering. Daher sollten wir jetzt nicht mehr weiter orakeln und keine neuen Differenzen zum Ständerat schaffen. Vielmehr sollten wir möglichst rasch unsere Bemühungen auf die Ausführungsgesetzgebung richten. Die Planer warten darauf, die Kantone warten darauf, das Volk wartet darauf.

Namens der konservativ-christlichsozialen Fraktion beantrage ich Ihnen Zustimmung zum Ständerat.

M. Junod: On peut se demander si tout n'a pas déjà été dit à propos de ce nouvel article sur le droit foncier. Les nombreuses navettes entre les deux Chambres n'ont cependant pas été inutiles puisque nous arrivons aujourd'hui avec un texte constitutionnel acceptable dans la mesure où vous donnerez votre appui aux propositions de la majorité de la commission.

Dans ce débat qui, sans doute, sera le dernier sur ces dispositions constitutionnelles – c'est du moins ce que je souhaite –, permettez-moi de relever brièvement trois points, et cela au nom de la délégation radicale vaudoise unanime.

Le premier, d'importance secondaire, concerne la rédaction du texte français. Je vous invite à suivre aux propositions qui vous sont faites de remplacer à l'alinéa 1 l'expression «règles générales» par «principes».

La deuxième remarque se rapporte à l'expression «occupation rationnelle du territoire» à laquelle nous avons fini par nous rallier en commission, un peu contre notre gré. Il faut souligner à cet égard que cette expression d'«occupation du territoire» n'est pas très heureuse dans le domaine du droit foncier. Celle-ci n'est pas encore généralement admise dans la terminologie française dans la mesure où elle traduit la notion de «Besiedlung» du texte allemand.

Il aurait été préférable de s'en tenir aux termes d'«aménagement du territoire» qui recouvrent, dans les cantons romands, ce que l'on entend par «utilisation judicieuse du sol» et par «occupation rationnelle du territoire», mais en y ajoutant une idée qui échappe précisément à la rationalité. Nous voulons faire allusion ici en particulier à ces éléments immatériels que nous ressentons profondément face à la beauté du paysage et dont la sauvegarde est non seulement vitale pour le tourisme, mais constitue l'une des raisons de notre attachement à un pays où il fait encore bon vivre.

Toutefois, il ne nous a pas paru nécessaire de formuler une proposition de nature à créer une nouvelle divergence. Il faut dès lors souhaiter, avec les nuances que nous venons d'apporter, que l'on s'habitue à ce néologisme dans les cantons d'expression française, néologisme dont notre collègue Jaccottet vient de nous donner la brillante exégèse.

On ne nous en voudra pas de nous étonner en passant et de souligner qu'il soit paradoxal de s'en tenir à cette notion d'occupation du territoire, à l'alinéa 1 de l'article 22quater, pour introduire, pour ainsi dire à la sauvette, celle d'aménagement du territoire à l'alinéa 4 du même article.

Enfin, dernière observation, à nos yeux la plus importante:

Le texte de la majorité de la commission nous apparaît comme le moins mauvais, sinon le meilleur, de ceux dont nous avons eu à débattre jusqu'ici. Ce certificat justifie à lui seul les nombreuses navettes entre les deux Chambres.

Nous voudrions exprimer ici notre satisfaction de voir que ce texte ne reprend pas, à la différence des précédents, la notion de zones ou de plans de zones.

L'on se distance ici, et heureusement, sur ce point particulier de la version originale du Conseil fédéral, à laquelle la minorité de la commission et le Conseil fédéral voudraient nous faire revenir aujourd'hui.

Sans doute, la création de zones constitue-t-elle un élément important, voire essentiel, de tout plan d'aménagement. Mais un élément seulement.

C'est bien ce que la commission dans sa majorité a implicitement voulu en substituant la notion de plan d'aménagement à celle de plan de zones. Si elle ne l'avait pas fait, on aurait pu craindre que finalement le texte constitutionnel ne soit limité dans son application pratique à la création de zones, et en définitive à ne permettre que la détermination de zones agricoles et de zones non agricoles. La Confédération aurait eu alors la tentation de considérer cet objectif comme un premier pas sur la longue route de l'aménagement du territoire. Or, ce premier pas aurait été non seulement insuffisant du point de vue général, mais aurait eu également des conséquences inadmissibles pour

l'agriculture. Mais, heureusement, l'on a compris que l'aménagement du territoire comporte un objectif beaucoup plus vaste que la simple délimitation des zones.

Dès lors, une fois le texte constitutionnel adopté par le peuple et par les cantons, le législateur chargé de rédiger les dispositions d'application sera-t-il tenu d'embrasser l'ensemble du problème qui comprend sans doute la création de zones, mais aussi toutes les questions dont nous a parlé tout à l'heure notre collègue Jaccottet.

Et l'on devra bien aussi tenir compte, *volens volens*, des intérêts légitimes de l'économie agricole.

Au surplus, et ce sera là notre dernier mot, la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons est telle que ces derniers doivent assumer les plus grandes responsabilités dans ce domaine.

C'est pourquoi ces cantons doivent se mettre à l'œuvre sans tarder, car c'est à leur échelon que devront être résolus les problèmes les plus importants de l'aménagement du territoire.

En conclusion, nous vous invitons à soutenir les propositions de la majorité de la commission.

Schaffer: Wenn man Uneingeweihten die nun bald einen Meter messende Fahne mit den verschiedenen textlichen Fassungen des vorgesehenen Artikels 22 quater der Bundesverfassung unter Weglassung des beschlussfassenden Rates vorweisen würde, dann hiesse es bestimmt: Aha, die Herren vom «Stöckli» gebärdeten sich fortlaufend föderalistischer als föderalistisch. Wir wissen, dass damit danebengeraten würde; denn es war ja bekanntlich der Nationalrat und nun wieder seine Kommissionsmehrheit, die mit dem Vorschlag des Bundesrates in dieser Richtung Strip-tease betrieben, wobei das verbleibende Produkt alles andere als attraktiv, vielmehr höchst enttäuschend ist. Man wird sich wohl damit herauszureden versuchen, es sei eben zu einem guteidgenössischen Kompromiss oder, wie Herr Kommissionspräsident Glarner erwähnte, zu einer Verständigungsformel gekommen. Seit meiner Zugehörigkeit zum Nationalrat habe ich gelernt, dass es verschiedene Varianten von eidgenössischen Kompromissen gibt. Eine der gebräuchlichsten besteht zum Beispiel darin, die Kantone freundeidgenössisch mit Aufgaben zu beladen, die zweckmässiger durch den Bund geregelt würden. Man kann damit vielfach selbst dringende, aber eben nicht allen Verbandsinteressen gerecht werdende Probleme auf die noch längere Bank schieben.

Zweifelsohne handelt es sich bei der Landesplanung um eines der wichtigsten Probleme, die wir zu lösen haben. Nicht dass im Lande herum punkto Raumplanung bis jetzt nichts gegangen wäre. Sie werden mir verzeihen, wenn ich mir die Bemerkung erlaube, dass wir aber bei der Lösung des Bodenproblems – und zwar nicht durch die Schuld der Sozialdemokraten – das Pferd am Schwanz aufgezäumt haben, indem reichlich spät mit der Schaffung von Ortszonenplänen begonnen wurde, ohne dass aber auf regionaler oder eidgenössischer Ebene auch nur Leitbilder oder Richtpläne bestanden. Die Planung im Kleinen bewegte sich gewissermassen im luftleeren Raum, und es kam verschiedenorts – ich erwähne nur Cressier – denn auch zu Unzukömmlichkeiten. Viele Leute scheinen sich heute noch nicht bewusst zu sein, dass wir bereits eine bedeutende Bevölkerungsdichte aufweisen und dass es an der Zeit ist, mir dem Boden, dem Wasser, den landschaftlichen Schönheiten, ja gar mit der Luft sorgfältiger zu haushalten und klare Regelungen zu treffen. Mir scheint manchmal, man rede und schreibe allzuviel von der grossen Bevölkerungsdichte in andern Ländern und übersehe, dass wir selber

eine fortlaufend stark zunehmende Bevölkerungs- und Besiedlungsdichte aufweisen. Heute sind es 147 Personen pro Quadratkilometer oder rund 500 auf der besiedelbaren Fläche. In den von uns aus gesehen überbevölkerten Niederlanden sind es wohl 364 Personen pro Quadratkilometer, aber deren 480 – also weniger als bei uns – auf der besiedelbaren Fläche. Wir haben heute sicher vorzusorgen, dass unsere Nachkommen in 50, 100 und mehr Jahren einen genügenden und geordneten Lebensraum haben. Wir müssen weitsichtig planen und handeln und nicht zu sehr von der Hand in den Mund leben. Ein Verfassungsartikel über das Bodenrecht sollte eine zielstrebige Gesetzgebung erlauben, die man dynamisch neuen Erkenntnissen und Gegebenheiten anpassen kann. Wir selber können ja dann dafür sorgen, dass wir die Kompetenzen des Bundes in demokratischem Geiste näher umschreiben.

Wir wissen alle, dass man den Parteien und Verbänden etwa den Vorwurf macht, sie hielten ihre Wahlversprechungen und Programme vielfach nicht. Sie werden es mir sicher nicht übelnehmen, wenn ich punkto Bodenrecht dieser Frage etwas nachgegangen bin. Da muss ich zuerst ein Wort an unsere Kollegen von der BGB richten. In ihrem Aktionsprogramm 1967–1971 steht wörtlich: «Der Bund soll die verfassungsmässige Befugnis zur Grundsatzgesetzgebung über die Erschliessung und Besiedelung des Landes und die Nutzung des Bodens erhalten.»

Am 20. Dezember 1965 entwarf die BGB einen Verfassungsartikel, dessen Ziffern 1 und 2 ich dem Rat in der jetzigen denkwürdigen Stunde auch nicht vorenthalten möchte. Es heisst da: «Der Bund hat das Recht der Oberaufsicht über die Raumordnung des Landes. Er kann insbesondere Bestimmungen im Interesse der zweckmässigen Besiedelung des Landes und der Nutzung des Bodens sowie über die Zusammenarbeit mit und unter den Kantonen in Aufgaben der Raumordnung erlassen.» Das Schwergewicht der Vorschläge und Versprechungen der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei lag demnach unzweideutig auf einer weitgehenden Bundesgesetzgebung und -kompetenz. Herr Bundesrat von Moos wird mit Genugtuung eine gewisse Ähnlichkeit zur bundesrätlichen Fassung herausgehört haben. Es wäre im übrigen wertvoll, wenn seitens eines Sprechers der BGB heute eine Erklärung zu ihrem Gesinnungswandel abgegeben würde.

Ähnlich wie die BGB äusserte sich übrigens auch der Schweizerische Bauernverband. Herr Kollega Fischer hat nichts zum Wink mit dem Zaunpfahl gesagt, der den bäuerlichen Politikern vorgestern in der «Neuen Berner Zeitung» gegeben wurde. Ich zitiere hier wörtlich: «Bei der angestrebten Grundlagen- und Strukturverbesserung der Landwirtschaft wird eine gründliche Revision des bäuerlichen Bodenrechts eine grosse Rolle spielen, wenn nicht sogar zum Angelpunkt für die Erhaltung eines gesunden Bauernstandes überhaupt werden. Es sollte nun erwartet werden können, dass sich alle jene, denen an der Erhaltung eines gesunden Bauernstandes liegt, entschlossen hinter die Schaffung eines guten und wirksamen Bodenrechtsartikels stellen und sich nicht mehr von jenen gängeln lassen, die mit ihren Kritiken und Vorbehalten eigentlich nur eines erreichen möchten, dass es nämlich überhaupt nie zu einer vernünftigen Bodenrechtsordnung kommt.»

Wenn wir den heutigen Vorschlag der Kommissionsmehrheit genau analysieren und feststellen, wie stark das Schwergewicht der Planungsaufgaben auf die Kantone verschoben werden soll, so steht auch die Version der Freisinnig-demokratischen Partei in ihrem Wahlprogramm 1967 damit nicht recht im Einklang. Der Untertitel lautet: «Für

einen fortschrittlichen Ausbau von Landesplanung und Bodenrecht.» Im Text – man höre und staune – liest man: «Die Landesplanung muss viel mehr als bisher als nationale Aufgabe begriffen werden.» Weiter: «Voraussetzung bildet eine breitere gesetzliche Grundlage, welche die Kompetenzen sorgfältig regelt und die darüber hinaus dazu verhilft, künftig die auf die Gegenwart charakteristischen, von Region zu Region ungleichen Entwicklungen zu vermeiden.» Weiter finden wir folgenden Passus: «Der Bund ist durch einen Verfassungsartikel zum Erlass einer Rahmengesetzgebung über die Landesplanung zu ermächtigen. Dabei soll vom Grundsatz ausgegangen werden, dass Kantone, Regionen und Gemeinden für jene Planung zuständig sein sollen, die sie wirklich erbringen können.»

Die Konservativ-christlichsoziale Volkspartei äusserte sich am 22. Dezember 1965 zurückhaltender, wenn sie vorschlug: «Er (der Bund) ist befugt, allgemeine Vorschriften über Landwirtschafts-, Bau- und Freihaltezonen zu erlassen. Der Vollzug dieser Vorschriften sowie die Festlegung der Zonen verbleiben unter Aufsicht des Bundes den Kantonen.» Für die Katholisch-konservativ-christlichsoziale Volkspartei hat übrigens Herr Dr. Rosenberg in einer Broschüre im November 1965 dargelegt, sie befürworte Massnahmen für eine umfassende und wirkungsvolle Landes-, Regional- und Ortsplanung. Die Begriffe «umfassend» und «wirkungsvoll» scheinen recht wandelbar zu sein.

Der Landesring der Unabhängigen hat in seinen Thesen 1967 unter Ziffer 33 klar und deutlich ausgeführt: «Dem Bund sind Kompetenzen einzuräumen, die Ziele der Landesplanung festzulegen und Pläne zu entwickeln, auf Grund derer die einzelnen Regionen die praktische Gestaltung vornehmen können.» Wie dem Minderheitsantrag zu entnehmen ist, hält sich der Landesring an seine Thesen.

Den Standpunkt der sozialdemokratischen Fraktion brauche ich Ihnen nicht mehr darzulegen; das ist bereits geschehen. Über die Widersprüche von Wahlversprechen und Taten mag sich jeder seine eigenen Gedanken machen.

Zum Schluss nur noch ein Wort an Herrn Kollega Dr. Raissig. Er hat hier im Rat und in seiner Verbandszeitung verschiedentlich die Auffassung vertreten, das Bodenpreisproblem müsse vor allem durch vermehrte Erschliessung von Bauland gelöst werden. Abgesehen davon, dass bei der bestehenden Hochkonjunktur die Infrastrukturaufgaben mit der regen Bautätigkeit kaum Schritt zu halten vermochten, vertrat ich im Gegensatz zu ihm immer die Meinung, dass leider die Baulanderschliessung automatisch auch zur Erhöhung der Bodenpreise führe. Herr Kollega Dr. Raissig fordert in seiner Zeitung nicht selten dazu auf, mit Beispielen aufzuwarten. Ich lasse es bei einem bewenden, um Sie nicht mehr lange aufzuhalten: Nach einer Pressemeldung verkaufte eine Erbgemeinschaft in Burgdorf anfänglich ihr Land zu 42 Franken und später zu 50 Franken pro Quadratmeter. Als dann die Gemeinde sich von diesem Landeigentümer Land für den Bau eines Schulhauses beschaffen musste und notabene 950 000 Franken für die Erschliessung des Quartiers ausgegeben hatte, wurde ihr die Rechnung schonungslos präsentiert. Von der Gemeinde – und wir müssen uns klar sein, damit vom Steuerzahler – wollte man nun 108 Franken pro Quadratmeter. Die Expropriationskommission legte schliesslich den Preis auf 100 Franken pro Quadratmeter fest. Massgebend für diesen Entscheid war die Erschliessung des Landes.

Abschliessend bekenne ich mich im Sinne des Beschlusses meiner Fraktion und beeinflusst von verschiedenen Verlautbarungen anderer Parteien zum Minderheitsantrag.

Raissig: Die Vorlage, die uns der Ständerat zum Bodenrecht vorlegt, ist ein ausgesprochenes Kompromissprodukt, mit allen guten und schlechten Seiten, die einem Kompromiss innewohnen. Es ist ein gutes Zeichen für einen Kompromiss, wenn er, wie der vorliegende, von beiden Seiten angefochten wird.

Immerhin wundert mich die Vehemenz, mit der die Vorlage von der Linken bekämpft wird. Herr Grütter hat sich sogar zur Drohung verstiegen, in der Abstimmung abstinenz zu bleiben und die Sorge um die Annahme uns zu überlassen. Herr Grütter, Sie verwechseln die Rollen. Sie sind es, die ein neues Bodenrecht verlangen, nicht wir. Wenn Sie erklären, dass Sie an diesem nicht mehr interessiert seien, müssen wir das auch nicht sein. Vielleicht gibt sich dann einmal die Gelegenheit, dass wir Arm in Arm in die Volksabstimmung ziehen, als gemeinsame Gegner einer Sache.

Was mich noch mehr verwundert, ist die Stellungnahme des Bundesrates. Die Vorlage, ich habe es erwähnt, ist das Ergebnis eines mehr als einjährigen Ringens um einen Ausgleich, eine Lösung, die allen Kreisen etwas bringt oder ihnen zumindest zumutbar wäre. Wenn der Herr Bundespräsident erklärt, dass der Bundesrat wieder an seinem ursprünglichen Antrage festhalte, wenn er also an den Ausgangspunkt dieser mehr als einjährigen Verhandlung zurückkehrt, wischt er mit einer Handbewegung vom Tisch, was wir mit viel Mühe und Arbeit geleistet haben.

Wovon gingen wir in der Diskussion aus? Das Vorspiel vor der parlamentarischen Verhandlung gab die Expertenkommission des Departements des Innern in Fragen der Landesplanung. Dort wurde von den Wirtschaftsverbänden bis zuletzt *unisono* der Standpunkt vertreten, dass der Bund die Planung wohl fördern solle, dass aber keinerlei Gesetzgebungskompetenz nötig sei, weil diese bei den Kantonen liege. – Verfolgen Sie einmal rückblickend den Weg von dieser ursprünglichen Stellungnahme «Förderung, aber keine Gesetzgebung» bis zur heutigen Vorlage des Ständerates, der wir alle zugestimmt haben. Es ist ein weiter Weg. – Wenn wir nicht mehr über diese Lösung, sondern über die ursprüngliche bundesrätliche Formulierung diskutieren, nehme ich an, wir seien in der Stellungnahme alle wieder frei. Möglicherweise werden wir dann zu der zurückkehren, die wir am Anfang einnahmen und die man auch heute vertreten könnte. Ich glaube, der Herr Bundespräsident spielt ein gefährliches Spiel, wenn er so manipuliert.

Dieses Vorgehen wäre auch gar nicht nötig. Das, was der Vergleich vom Standpunkt des Planers aus bietet, ist sehr viel, ist keine Bagatelle. Wenn man von links wirklich zur Meinung gelangt, das sei zu verwerfen, so wäre das für viele von uns eine Erleichterung, eine Entbindung von Verpflichtungen, die wir nicht so leichtfertig eingegangen sind. Überlegen Sie sich, was die Vorlage im Sinne der Planung bringt: Der Bund fördert die Planung. – Das ist nicht eine Kompetenz, sondern eine Verpflichtung. – Er fördert die Bestrebungen der Kantone. Die Kantone haben auf diesem Gebiet fast unbeschränkte Kompetenzen. Sie sind nur durch die sehr weite Linie der Eigentumsgarantie beschränkt. – Sie sehen daraus, was der Bund schon bloss unter dem Titel der Förderung alles tun kann.

Die Planung steckt bekanntlich, wissenschaftlich gesehen, immer noch in den Anfängen. Wir sind noch im Stadium der Grundlagenforschung. Hier hat der Bund eine ausserordentlich grosse Aufgabe. Es sind Richtlinien auszuarbeiten und Planer auszubilden. Es besteht die Möglichkeit, finanzschwachen Gemeinden bei der Ausführung der Planungen finanziell zu helfen. Das allein ist doch schon ein wesentlicher Fortschritt.

Dazu kommt der zweite Aufgabenbereich des Bundes, die Koordinierung. Der Bundesrat schreibt in der Botschaft, dass ihm die Kompetenz für eine ausgedehnte Gesetzgebung für den Fall gegeben werden müsse, dass in den Grenzgebieten der Kantone, für Gebiete, die wirtschaftlich oder geographisch zusammengehören, keine einheitliche Planung zustande komme. Es wurde Cressier erwähnt, im Kanton Neuenburg, an der Grenze zum Berner Seeland. Neuenburg hat dort Industrien errichtet, die gewaltige Immissionen an Rauch, Gas, Gerüchen usw. bringen und die zum mindesten störend sind. Weil dort gewöhnlich der Westwind bläst, werden all diese Immissionen in das Gebiet des Kantons Bern, in eine schöne Naturgegend, getragen. Man erwähnt das Beispiel Cressier, um gegen die Vorlage des Ständerates zu argumentieren. Hätte man den Verfassungsartikel damals schon gehabt, hätte der Bund selbstverständlich die Kompetenz besessen, in Cressier einzuschreiten und den Kanton Neuenburg zu einer vernünftigen Planung zu zwingen. Dazu hätte die Lösung genügt, die der Ständerat nun vorschlägt.

Das dritte Kapitel beschlägt die Gesetzgebung, die dem Bund, wiederum auf Grund dieser Kompetenzlösung, obliegen soll. Er erhält die Kompetenz, über Ortsplanung, Regionalplanung und Landesplanung zu legislieren. Das wird sich vor allem in der Ortsplanung auswirken. Der Bund wird alle Gemeinden vorerst einmal zum Erlass einer Zonenordnung zwingen. Sowohl nach der Botschaft wie nach allen Aussagen von Herrn Bundespräsident von Moos ist es das wichtigste Anliegen des Bundes, die Gemeinden zu zwingen, wenigstens eine rudimentäre Ortsplanung durchzuführen, das heisst das Bauland vom Nichtbauland auszuscheiden. Es ist ganz selbstverständlich, dass der Bund diese Kompetenz erhält. Er soll verbindliche Grundsätze erlassen. Sie werden so lauten, dass die Gemeinden verpflichtet sind, Bauland auszuscheiden, so dass künftig nur noch in der Bauzone gebaut werden darf, während im übrigen, nicht eingezonten Gemeindegebiet, die nichtbäuerlichen Bauten verboten werden. Das wird der Bund als Grundsatz aufstellen, und es wird für die Gemeinden verbindlich sein. Ich begreife nicht, warum Herr Bundespräsident von Moos hier immer noch Zweifel hegt. Die Zonenordnung ist die eigentliche Grundlage der Ortsplanung, ein Teil, aber der wichtigste, und wer eine Ortsplanung durchführt, macht zuerst eine Zonenordnung und nachher vielleicht einen Verkehrsplan, einen Versorgungsplan usw. Der Bund ist kompetent, auf dem ganzen Gebiet der Schweiz die Ortsplanung einzuführen. Noch vor zwei Jahren wäre das Herz eines Planers vor Glück gesprungen, wenn man ihm gesagt hätte, das komme in absehbarer Zeit. Heute gilt es für viele angebliche Freunde der Planung schon nicht mehr als bemerkenswert. Mit der Ortsplanung, der Einzonung des Baulandes und des Bauverbotes auf dem übrigen Gemeindegebiet haben Sie die Landwirtschaftszone. Ich erachte sie als notwendig, wenn wir die Landwirtschaft in den Grundlagen sanieren wollen. Aber auch die Vertreter der Landwirtschaftszone hätten noch vor zwei Jahren mit dem Kopf geschüttelt, wenn man ihnen gesagt hätte, die Verwirklichung ihres Zieles stehe unmittelbar bevor. Auch das ist doch bei Gott eine wesentliche Neuerung. Überlegen Sie einmal, welchen Eingriff die Landwirtschaftszone für den Grundeigentümer bringt. Der eine, der in die Bauzone kommt, kann sein Land als Bauland verkaufen, zu 50, 100 Franken oder noch mehr den Quadratmeter. Der andere, in der Landwirtschaftszone, ist auf den bäuerlichen Ertragswert von vielleicht 50 Rappen angewiesen. Wir müssen das in Kauf nehmen, wenn wir eine neue Ordnung erzielen wollen, und wir nehmen es auch in Kauf. Aber

behaupten Sie um Gotteswillen nicht, dass die Lösung, die Ihnen da offeriert wird, nichts beinhaltet.

Wie die Gesetzgebung auf der Stufe der Regionalplanung aussehen wird, wissen wir noch nicht, ebenfalls nicht auf der Stufe der Landesplanung. Der Herr Kommissionspräsident hat heute den Wunsch geäußert, der Bundesrat möge noch vor der Volksabstimmung einen ersten Entwurf für das Gesetz herausbringen oder mindestens sagen, wie dieses Gesetz aussehen soll. Ich hatte in der zweiten Etappe unserer Verhandlungen die Absicht, den Antrag zu stellen, auf Rückweisung der Verfassungsvorlage an den Bundesrat, mit der Bitte, den Gesetzesentwurf zuerst vorzulegen. Es wären uns sehr viele Diskussionen und Debatten erspart geblieben, wenn man das getan hätte. Ich habe damals auf den Antrag auf Rat meiner Freunde verzichtet, um nicht in den Verdacht der Trölerei zu kommen. Ich möchte aber auch hier den Vorschlag des Kommissionspräsidenten warm unterstützen. Es wird die Volksabstimmung wesentlich erleichtern, wenn man weiss, was der Bundesrat in der Gesetzgebung im Sinne hat.

Wir haben nicht nur Gegner von links in dieser Vorlage, wir haben sie auch von rechts. Ich will mich kurz fassen, aber nur um zu zeigen, dass diese Vorlage des Ständerates wirklich ein Kompromiss ist. Es wurde bereits einmal auf den Artikel von Herrn Professor Sieber in der «Neuen Zürcher Zeitung» hingewiesen. Ich habe eine sehr hohe Meinung von Professor Sieber, er ist ein ausserordentlich klarer Kopf, und es ist irgendwie amüsant, dass er uns, den Verfechtern der ständerätlichen Vorlage, die gleichen Vorwürfe macht wie vorhin Herr Kollege Muheim. Zu wenig klar sei der Ausdruck Raumplanung. Er lasse sich mit ganz beliebigem Inhalt füllen, und Herr Professor Sieber befürchtet, dass wir da dem Bund eine Universalkompetenz, Blankovollmacht für die Gesetzgebung geben. Herr Klotter hat ähnlich argumentiert, auch für ihn ist der Begriff «Planung» zu unklar. Aber wenn wir über Planung legislieren sollen auf Verfassungsebene, nachher auf Gesetzesebene, dann werden wir irgendwo einmal das Wort «Planung» verwenden und definieren müssen. Wir können doch sicher nicht warten, bis uns die Vorsehung einen fertig ausgearbeiteten Planungsbegriff auf den Tisch des Hauses legt. Natürlich ist ein gewisses Risiko dabei, für uns vor allem – viel mehr als für die Gegner der Vorlage –, dass nachher in der Gesetzgebung Dinge gemacht werden, die heute von uns nicht gewollt sind. Aber ich glaube, wir müssen dieses Risiko in Kauf nehmen. Wir können uns dabei auf gewisse Fachleute der Planung stützen, die bereits Definitionen formulierten. Sie sind vielleicht noch nicht – wie es häufig gesagt wurde – der Weisheit letzter Schluss. Aber ich glaube, wir müssen uns nämlich auch gegen rechts absichern mit dieser Vorlage. Ich möchte Ihnen deshalb zwei oder drei Formulierungen geben. In einem grundlegenden Werk über die Planung erklärt J. Kaiser, die Planung sei der systematische Entwurf einer rationellen Ordnung auf Grund allen verfügbaren Wissens. Er unterscheidet also ganz klar zwischen der Planung und nachher der Ausführung der Planung. Aregger, einer unserer klügsten Planer, ein ganz klarer Kopf, erklärte, die Landesplanung sei der Inbegriff der Massnahmen, die zur Vorbereitung einer geordneten Nutzung und Besiedelung des Bodens diene; zur Vorbereitung!

Die Kommission für Landesplanung, die ich bereits erwähnt habe, erklärt, es sei Aufgabe der Planung, künftige Bedürfnisse des Volkes zu erkennen und die Massnahmen vorzuschlagen, die zur Befriedigung dieser Bedürfnisse ergriffen werden müssen. Also Massnahmen vorschlagen,

nicht ergreifen. Ich glaube deshalb, dass auch nach rechts die Vorlage verantwortet werden kann: es ist keine Blankovollmacht, sondern es ist eben eine Neuordnung der Planung, und der Begriff «Planung» muss sich entwickeln.

Ich glaube, mit Überzeugung feststellen zu dürfen, dass die Vorlage des Ständerates die Planung um ein ganz beträchtliches Stück fördern wird, vermutlich im Interesse aller. Es wird Opfer brauchen, aber die Opfer müssen gebracht werden. Es ist eine Vorlage, die weit geht, die aber auf der andern Seite eben doch abgegrenzt ist. Es ist darum die Meinung der Freisinnigen Partei, und ich bin beauftragt, dieser Meinung Ausdruck zu geben, dass die Vorlage eine ausgeglichene Mittellösung darstellt und dass sie angenommen werden sollte.

Hürlimann: Im Endstadium der Auseinandersetzungen um die neuen Artikel 22ter und 22quater der Bundesverfassung sind wir uns alle lebhaft bewusst, dass unsere mannigfaltigen Anstrengungen zur Schaffung eines modernen Bodenrechts erst dann einen echten Sinn erhalten, wenn Volk und Stände unseren Beschlüssen zugestimmt haben werden. In dieser Optik der direkten Demokratie möchte ich dem bisher schon Gesagten in aller Kürze eine grundsätzliche und eine praktische Überlegung beifügen:

Sie haben die bisherigen Debatten sicher noch vor Augen und erinnern sich wie Herr Kloter, dass ich mich kräftig gegen den Versuch gewehrt habe, die neue Bundeskompetenz in Artikel 22quater auf die blosse Ermächtigung zum Erlass allgemeiner Vorschriften über die Schaffung von Zonenordnungen zu beschränken. Eine derart enge Begrenzung hätte meiner Überzeugung nach eine Landesplanung, die diesen Namen wirklich verdient und den Bedürfnissen des Volkes in einer Zeit der stürmischen baulichen Entwicklung entspricht, unmöglich gemacht. In diesem Sinne bin ich vielleicht tatsächlich ein landesplanerischer Maximalist, wie mich Herr Kloter zu benennen beliebte, was übrigens einem kantonalen Baudirektor gar nicht einmal so schlecht ansteht. Andererseits muss ich aber mit aller Deutlichkeit sagen, dass es bei diesem Verfassungswerk nie darum gehen konnte, dem Bund in einem Aufgabenbereich, in welchem die Kantone nach der Natur der Sache die Hauptverantwortung tragen und immer tragen werden, eine unbeschränkte Rechtsetzungskompetenz zuzuschancen und ihn im Zusammenhang damit zu eigenen direkten Eingriffen in den Bereich des Eigentums zu ermächtigen. Eine solche radikale Kompetenzverlagerung ist von der gestellten Aufgabe her, Ordnung in die Besiedlung des Landes zu bringen, nicht nötig. Sie würde bei unseren konkreten Verhältnissen mehr Schwierigkeiten schaffen als Vorteile bringen und ist deshalb grundsätzlich unerwünscht.

Der neue Artikel 22quater, wie ihn der Ständerat in der Dezembersession formuliert hat, ist weit genug gefasst, um alle auf Bundesebene wirklich nötigen landesplanerischen Massnahmen treffen zu lassen. Er ist aber gleichzeitig, mit der ausdrücklichen Beschränkung der Bundeskompetenzen auf den Bereich der Planung, so klar abgegrenzt, dass niemand Angst haben muss, die Katze im Sack zu kaufen. Diese Lösung entspricht somit sowohl den tatsächlichen Bedürfnissen als auch dem bewährten Subsidiaritätsprinzip, auf dem unser föderatives Staatswesen aufgebaut ist. Was wir planerisch vorzukehren haben, um die missbräuchliche Verschleuderung des Bodens im Zusammenhang mit der baulichen Entwicklung einzudämmen, der weitem unerwünschten Verstopfung der Ballungsräume zu steuern und in den zurückgebliebenen Regionen eine organische Gesundung einzuleiten, ist auf dieser Verfassungsgrundlage möglich. Nicht möglich ist der direkte kon-

fiskatorische Bundeseingriff in die private Freiheit, der aber mit einer schweizerischen Konzeption des Bodenrechts kaum vereinbar wäre.

Der von der Mehrheit Ihrer Kommission befürwortete Text des Artikels 22quater stellt deshalb – ich teile diesbezüglich die Auffassung meines Vorredners, Herrn Kollega Raissig, nicht ganz – keineswegs nur einen faden Kompromiss dar, sondern nach meiner Überzeugung jene ausgewogene Mittellösung, die unserem Staatsaufbau entspricht. Man sollte diesen Text nicht leichtsinnig verketzern, indem man ihn von der einen Seite – ich erwähne wie andere Vorredner Herrn Professor Sieber – als staatssozialistisch anprangert oder von der andern Seite, wie zum Beispiel durch die Kommissionsminderheit, als unnützen Schlag ins Wasser bezeichnet.

Ich habe die Ausführungen unseres Herrn Kollegen Kloter mit Interesse angehört. Er ist leider in Allgemeinheiten steckengeblieben. Was wir von seiner Begründung des Minderheitsantrages erwarteten, war der konkrete Hinweis auf unerlässliche landesplanerische Massnahmen des Bundes, die durch die Fassung des Ständerates verunmöglicht würden. Er konnte keine solchen Aufgabenbereiche aufzählen. Damit qualifiziert sich unsere heutige, hoffentlich letzte Auseinandersetzung tatsächlich als ein Streit um Worte, welcher der Sache nicht angemessen ist.

Noch eine praktische Überlegung: Wer die Stimmung in der Öffentlichkeit kennt, weiss, dass auch bei einer breiten parlamentarischen Mehrheit für die neuen Verfassungsartikel die Zustimmung von Volk und Ständen zur Regelung dieser schwerwiegenden Materie noch keineswegs gesichert ist. Zwar herrscht in weiten Schichten ein allgemeines Unbehagen über die landfressenden, preistreiberischen und gemeinschaftslähmenden Folgen der wilden Bauerei, deren Zeugen wir landauf und landab waren und sind. Aber hinsichtlich des zur Sanierung der Situation einzuschlagenden Weges besteht überall eine grosse Unsicherheit, wie anlässlich der Abstimmung über die sozialdemokratische Bodenrechtsinitiative Freunde und Gegner der damaligen Vorlage an allen Versammlungen feststellen konnten. Es wird also noch vieler Anstrengungen bedürfen, um überhaupt eine verfassungsrechtliche Grundlage für eine wirksame Landesplanung zu erhalten. Aber auch wenn dies gelingt, setzt nachher erst die Hauptaufgabe ein, die Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung, die an uns weit grössere Anforderungen stellen wird als die Verfassungsvorlage selbst. Persönlich hoffe ich, dass der Bundesrat die Materie in zwei Vorlagen unterteilt, nämlich in ein Bundesgesetz über die Zonenordnung und in ein Bundesgesetz über die Landes- und Regionalplanung, wobei der erste Erlass, dessen Vollzug viele Jahre erfordern dürfte, das statische Element verkörpern wird, während die zweite Gesetzgebungsaufgabe – hier teile ich die Meinung von Herrn Schaffer – dynamischer Natur sein muss, weil sie immer wieder den neuen Erkenntnissen und Bedürfnissen anzupassen ist. Beide Erlasse setzen umfassende Studien und Abklärungen voraus und haben dauernde, zu koordinierende Anstrengungen auf allen Ebenen unseres staatlichen Aufbaus zur Folge.

Nachdem der Artikel 22quater in der Fassung des Ständerates eine tragfähige Basis für dieses Gesetzgebungswerk darstellt, sollten wir weitere Verzögerungen vermeiden. An Bremsern wird es nachher auf Grund der schwierigen Probleme ohnehin kaum mangeln. Diese realistische Beurteilung der Lage sollte auch dazu führen, dass in unserem Rate eine klare Mehrheit zustande kommt, um die psychologische Ausgangslage für den Entscheid von Volk und Ständen zu verbessern.

Ich habe angesichts des Werdeganges der Vorlage Verständnis dafür, dass heute eine Minderheit den ursprünglichen Antrag des Bundesrates wieder aufnimmt. Man begreift auch Herrn Bundespräsident von Moos, wenn er an einzelnen erst in letzter Stunde in den Text eingeführten, für den schweizerischen Sprachgebrauch eher neuen Formulierungen keine allzu grosse Freude hat. Ich glaube aber, dass alle diese Überlegungen jetzt zurückstehen sollten, um im Interesse des ganzen Volkes das Wesentliche zu retten. Das Thema ist zu wichtig, als dass in dieser letzten Stunde Prestigeüberlegungen noch eine Rolle spielen dürfen. Es geht um die für die Demokratie entscheidende Frage, ob für die weitere bauliche Entwicklung des Landes die notwendige Ordnung in der Freiheit gefunden werden kann, bevor es überhaupt zu spät ist. Ob wir dabei herkunftsmässig den Akzent eher auf das Wort «Ordnung» oder auf den Begriff «Freiheit» setzen, ist sekundär. Wir sind uns doch in diesem Saale in der übergrossen Mehrheit darüber einig, dass beide Werte nötig sind, um das Leben in unserem Staate auch für die Nachkommen wirklich noch lebenswert zu erhalten. Ich bitte Sie deshalb aus Überzeugung, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu folgen, den Kampf abzubrechen und die Voraussetzungen zu schaffen, um auf einer gesicherten Verfassungsgrundlage rasch zur dringend nötigen Ausführungsgesetzgebung schreiten zu können.

M. Sandoz: Entre le 31 mai 1966, date du message du Conseil fédéral concluant au rejet de l'initiative populaire contre la spéculation foncière et le 4 février 1969, date à laquelle la majorité de notre commission s'est ralliée à la décision prise par le Conseil des Etats au cours de la session de décembre 1968, beaucoup de chemin a été parcouru, mais parcouru, je le crains, à la manière des écrevisses.

L'imposant dépliant que nous avons sous les yeux et qui, s'agissant du futur article 22^{quater} de la Constitution, ne contient pas moins de sept versions successives et atteste que l'objet en question a figuré régulièrement à l'ordre du jour de l'une ou de l'autre des Chambres fédérales à partir de la session d'hiver 1967, explique peut-être, mais ne saurait à nos yeux justifier le désir exprimé par certains de voir enfin, et pour ainsi dire n'importe comment, prendre fin la longue navette de ce projet entre les deux Chambres.

Cette hâte d'en finir et l'exploitation de la situation n'ont-elles pas joué un rôle déterminant dans un phénomène assez surprenant qui a son origine, ainsi que cela a été rapporté déjà ce matin, dans quelque antichambre du Palais fédéral, mais qui ne cadre guère avec la procédure parlementaire habituelle?

Ce qui n'apparaît en effet pas aux yeux des lecteurs du dépliant, c'est qu'entre la décision du Conseil national prise le 25 septembre 1968 et le texte voté par le Conseil des Etats le 10 décembre de la même année, sur proposition de sa commission, il y a eu le 23 novembre une première décision de celle-ci proposant un texte de l'article 22^{quater} qui précisait le droit de la Confédération d'établir par voie législative des dispositions générales sur les plans de zone et qui maintenait aussi l'alinéa 1^{bis} établissant que les cantons appliquent les règles et fixent les zones sous la surveillance de la Confédération.

Il s'agit là de garanties de valeur pour l'élaboration d'un droit foncier présentant quelque chance d'efficacité. Tandis que la version adoptée par le Conseil des Etats en décembre, et que la majorité de notre commission vous propose d'adopter à notre tour, ne nous apporte pas la garantie que certains cantons ne se soustrairont à la tâche de légiférer sur l'aménagement de leur territoire. Et en

outre, la suppression de la mention du droit de surveillance de la Confédération introduite pourtant dans le projet par ce même Conseil des Etats une année auparavant ne donne aucune certitude que les cantons qui légiféreront ne le feront pas dans un autre sens que celui indiqué par la Confédération dans les principes qu'elle aura adoptés par voie législative.

Dans son message déjà cité du 31 mai 1966, concluant au rejet de l'initiative populaire contre la spéculation foncière, le Conseil fédéral affirmait vouloir proposer dès que possible une solution permettant d'établir un régime acceptable de la propriété foncière. Il ajoutait: «Notre volonté d'élaborer dès que possible un projet de disposition constitutionnelle sur le droit foncier devrait rassurer ceux qui croient voir en notre renonciation à présenter un contre-projet une méconnaissance de l'importance du problème à résoudre.»

C'est bien pour permettre au Conseil fédéral de tenir cette double promesse, celle de créer un régime acceptable et adapté aux exigences en matière de droit foncier et celle de reconnaître l'importance du problème, en prenant des mesures efficaces et non essentiellement décoratives en la matière, que la minorité de la commission vous recommande le vote de la proposition Kloter et consorts, soit d'en revenir au projet initial du Conseil fédéral, assorti de l'alinéa 1^{bis} qui statue expressément le devoir de surveillance de la Confédération.

Schalcher: Die Fassung des Ständerates befriedigt weniger als die, welcher wir letztes Mal zustimmten. (Grundsätze statt allgemeine Vorschriften, Raumplanung statt Zonenordnung.) Wir wären nur bereit, der Fassung des Ständerates zuzustimmen, wenn damit endlich keine Differenz mehr bestünde. Wenn nun aber der Antrag der Minderheit, dem sich erstaunlicherweise der Bundesrat anschliesst, angenommen werden sollte, bestünde doch wieder eine Differenz, aber im Sinne einer Verschlechterung, denn das wäre ja praktisch ein Rückschritt auf die ursprüngliche Fassung, und damit wäre unsere ganze bisherige Arbeit umsonst gewesen. Um diese Situation zu vermeiden, beantrage ich Ihnen, zuerst über die Fassung des Ständerates und damit der Kommissionsmehrheit abzustimmen und für den Fall, dass sie nicht durchgehen sollte, in einer zweiten Abstimmung dem Minderheitsantrag auch unsere letzte Fassung gegenüberzustellen. Für diesen Eventualfall nehme ich also unsere letzte Fassung vom 25. September 1968 wieder auf. Ich habe auch nichts dagegen einzuwenden, wenn man in einer ersten Eventualabstimmung dem Antrag der Minderheit unseren letzten Beschluss und das Resultat dann dem Antrag der Mehrheit gegenüberstellt. Ich möchte nur verhindern, dass durch die allfällige Annahme des Minderheitsantrages unsere ganze bisherige Arbeit zunichte gemacht wird.

Glarner, Berichterstatter der Mehrheit: Gegenüber den Debatten im vergangenen September und im März vor einem Jahr hat die heutige Diskussion keine neuen Aspekte gebracht, es sei denn, Sie betrachten die Diskussion um den Begriff der Raumplanung als etwas grundsätzlich Neues. Wir dürfen uns aber nicht täuschen lassen. Die Fronten sind im Grunde genommen unverändert; denn auch diejenigen Votanten, die sich in erster Linie gegen den Begriff der Raumplanung wenden, haben ihre grundsätzliche Haltung nicht geändert, das heisst, sie befürworten im Grunde genommen die vermehrten Kompetenzen des Bundes, wünschen seine Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiete

der Besiedlung oder Nutzung. Das muss man klar sehen. Die Raumplanung hat nur den Anlass gegeben, vom Kernpunkt etwas abzulenken.

Man hat gesagt, der Ausdruck «Raumplanung» sei unklar. Die Wissenschaft bezeichnet aber auch den Ausdruck «Zonenordnung» als unklar, und man wirft uns vor, wir würden nur einen unklaren Begriff durch einen andern unklaren Begriff ersetzen. Der Begriff «Zonenordnung» würde ja auch im Antrag der Minderheit wieder erscheinen.

Herr Muheim meint, wir seien der Auffassung, wir hätten hier den Stein der Weisen gefunden. Diesen mag man suchen, wird ihn aber kaum je finden, besonders nicht in der Politik. Man kann sich hier sicher eine vollkommeneren Formulierung vorstellen, aber schliesslich müssen wir uns mit dem Erreichbaren zufrieden geben.

Herr Muheim hat Prof. Sieber zitiert, um uns vor Augen zu führen, wie gross nun das Spektrum der Interpretation des Ausdrucks «Raumplanung» sei. Ich darf Herrn Muheim daran erinnern, was er in der Herbstsession 1968 mit Bezug auf Prof. Sieber gesagt hat, nämlich: «Es haben sich heute verschiedene Herren auf Prof. Sieber berufen. Dazu muss ich Ihnen ganz offen sagen, Prof. Sieber ist mir allzusehr interessiert und allzu einseitig in seiner ganzen bisherigen Haltung in bezug auf die Bodenfrage, als dass man auf ihn abstellen könnte.» Man muss mit wissenschaftlichen Zitaten immer sehr vorsichtig sein. Ich war es heute auch.

Zum Begriff der «Raumplanung»: Ich glaube, es ist heute übertrieben worden, wenn gesagt wurde, dieser Begriff lasse sich in keiner Weise definieren oder lokalisieren. Ich will nicht alles wiederholen, was ich eingangs gesagt habe. Wir haben es selbstverständlich mit Planung zu tun, und zwar innerhalb eines Raumes. Das sagt der Ausdruck. Der Raum, in welchem wir planen sollen, ist durch die Zielsetzung gemäss Artikel 1 gegeben. Dazu können wir den französischen Text nehmen, der mir wesentlich eindeutiger erscheint. Ich bin überzeugt, dass die Auslegung des Begriffs «Raumplanung» keine unüberwindbaren Schwierigkeiten bieten wird.

Ich rufe Ihnen den Appell in Erinnerung, den Herr Hürlimann in seinem Votum am Schluss an Sie gerichtet hat. Ich berufe mich auf ihn, da ich selbst nicht über diese Eloquenz verfüge. Aber er hat Ihnen mit aller Deutlichkeit die Situation dargestellt, er hat Ihnen eindringlich gesagt, wie notwendig es ist, dass wir in diesem Geschäft heute zu einem Abschluss gelangen.

Ich beantrage Ihnen deshalb erneut, den Minderheitsantrag abzulehnen und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen, das heisst dem Beschluss des Ständerates.

M. Galli, rapporteur de la majorité: Je pense que tout, ou presque, a été dit pour et contre, et que l'information, qui vous a été donnée, a été complète.

On a recommencé, depuis le début, à soutenir la proposition de la minorité qui a eu le privilège de vous rappeler la première séance que nous avons eue pour discuter du projet du Conseil fédéral. Ce projet est resté semblable à sa proposition première, tandis que la minorité s'est ralliée, presque au dernier instant, à l'avant-proposition de la majorité. Celle-ci permet de liquider, une fois pour toutes, la divergence avec le Conseil des Etats et de préparer le texte final qui pourra enfin être soumis au peuple.

Nous avons entendu les lamentations sur le sort de l'initiative socialiste contre le renchérissement du sol, lamentations qui ont résonné dans cette salle un peu comme la «pavane pour une infante défunte» qui, hélas, ne peut ressusciter. Nous avons entendu, au fond, toutes les opi-

nions. Je me réfère à une phrase que j'avais dite au cours de mon rapport: «la torture de l'interprétation a déjà commencé et tout le monde s'est ingénié, aujourd'hui, à faire dire au texte constitutionnel ce qu'il désire lui-même, tout ce qu'il veut lui-même, en oubliant qu'éventuellement, ce sera au cours de la discussion de la loi que tout sera décidé.»

Nous allons, aujourd'hui, donner à la Confédération la compétence de légiférer, la compétence de fixer des principes par voie législative pour une action qui est réservée aux cantons, principes qui descendront de la «Landes- à la Regional- et Ortsplanung». Tout cela est naturel, car ces trois éléments du même ensemble ne peuvent se contrecarrer sans que l'orchestre soit sifflé par le public.

Nous irons donc vers le peuple avec un texte qui, peut-être, ne contentera pas tout le monde, mais qui pourra vraisemblablement rallier, sur une base assez claire, une majorité sans laquelle tout notre travail aurait été fait pour rien.

Le président: Le Conseil doit trancher entre les diverses propositions.

En ce qui concerne la proposition de la minorité, cette minorité s'est ralliée à la proposition complémentaire Grütter concernant l'alinéa 3. Il y a de ce fait accord entre la majorité et la minorité de la commission pour l'alinéa 3. Le Conseil fédéral fait savoir qu'il maintient sa proposition de biffer l'alinéa 3.

Nous sommes saisis d'une proposition Schalcher qui reprend, éventuellement, la décision du Conseil national du 25 septembre 1968 et propose d'opposer, en une votation éventuelle, la proposition de la minorité de la commission à cette décision, puis d'opposer le résultat de cette votation à la proposition de la majorité de la commission.

Le Conseil est-il d'accord avec cette procédure?

Abstimmung – Vote

Abs. 3

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Mehrheit
(Zustimmung zum Beschluss des
Ständerates) und Ablehnung des
Antrages des Bundesrates: offensichtliche Mehrheit

Abs. 1, 1bis und 2 – Al. 1, 1bis et 2

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Minderheit 78 Stimmen
Für den Antrag Schalcher (Festhalten) 75 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Mehrheit
(Zustimmung zum Beschluss des
Ständerates): 92 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 68 Stimmen

Le président: Il reste une dernière divergence à l'alinéa 1 car, selon la proposition de la majorité de la commission, vous avez décidé de remplacer dans le texte français les mots «règles générales» par «principes».

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Bodenrecht. Verfassungsartikel

Droit foncier. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9716
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.03.1969
Date	
Data	
Seite	22-41
Page	
Pagina	
Ref. No	20 039 022

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.

10029. Forstwirtschaft. Vermehrte Förderung Economie forestière. Extension de l'aide

I

Bundesgesetz über die Oberaufsicht über die Forstpolizei

Loi fédérale concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts

Siehe Seite 205 hiervor – Voir page 205 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1969
Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1969

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 161 Stimmen
(Einstimmigkeit)

II

Bundesgesetz über Investitionskredite für die Forstwirtschaft im Berggebiet

Loi fédérale concernant les crédits d'investissement à l'économie forestière en montagne

Siehe Seite 205 hiervor – Voir page 205 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1969
Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1969

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 160 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

9716. Bodenrecht. Verfassungsartikel Droit foncier. Article constitutionnel

Siehe Seite 22 hiervor – Voir page 22 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1969
Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1969

M. Graber: Le groupe socialiste m'a chargé d'expliquer le vote de ses membres. Une partie d'entre eux voteront pour le projet, ce sont les optimistes, les sceptiques s'abstiendront, quelques-uns cédant même à la tentation de voter contre.

Le projet que le Conseil national va adopter demeure très loin des propositions du Conseil fédéral que les socialistes auront été seuls à défendre jusqu'au bout.

Plusieurs de ceux qui ont combattu l'initiative socialiste et syndicale s'en sont pris au caractère prétendu insuf-

fisamment net de certaines de ses dispositions. Ils ont fait grand cas du projet meilleur que le Conseil fédéral était en passe d'élaborer. L'annonce de ce projet meilleur a contribué à l'échec de l'initiative.

Dès que ce projet a été mis en discussion, les mêmes se sont ingéniés à l'édulcorer. Ce qu'on appelle le compromis d'aujourd'hui, échafaudé en dehors de la procédure parlementaire et en l'absence des socialistes, est dû davantage à d'habiles tacticiens qu'à des réformateurs convaincus. Il comporte des notions vagues, telle l'occupation rationnelle du territoire, qui laisse une large place à l'interprétation et c'est, ici précisément, que les esprits se séparent dans nos rangs. Lorsqu'il s'agira d'élaborer la loi, les sceptiques pensent que l'interprétation assez large que l'on a donnée jusqu'ici du texte constitutionnel, risque de se transformer en une interprétation restrictive. La crainte d'être victimes, une seconde fois, des mêmes habiletés manoeuvrières les empêche de donner leur adhésion au projet. Les optimistes, en revanche, considèrent qu'il est trop tôt pour se déclarer battus et que l'essentiel est d'accorder à la Confédération une compétence de légiférer et d'agir.

Sans se faire trop d'illusions sur la loi que le Parlement adoptera, ils espèrent que sous l'effet de l'évolution des idées et sous la pression des circonstances des progrès plus substantiels pourront être réalisés par la suite. Des sceptiques ou des optimistes, l'avenir seul dira qui a raison.

Kloter: Im Namen und Auftrage meiner Fraktion habe ich zu der bevorstehenden Abstimmung folgende Erklärung abzugeben:

Die Fraktion des Landesrings der Unabhängigen ist nicht in der Lage, der vorliegenden Form eines Bodenrechtsartikels in der Bundesverfassung zuzustimmen. Was aus den langdauernden Beratungen, aus dem Hin und Her zwischen den beiden Räten schliesslich herausgekommen ist, bildet keine Grundlage für eine fortschrittliche Lösung unserer Bodenfrage. Anlässlich der Beratung der sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Bodenrechtsinitiative haben deren Gegner wiederholt erklärt, sie seien zwar mit der Zielsetzung einverstanden, nicht aber mit den vorgeschlagenen Mitteln. Sie versprochen, der Bundesrat werde in einem neuen Artikel das gleiche Ziel verfolgen, hingegen zweckmässiger Mittel vorsehen. Dieses Versprechen ist nicht eingehalten worden. Schon der Vorschlag des Bundesrates war bescheiden und löste in weiten Kreisen Enttäuschung aus. Die Mehrheit des Rates hat selbst dieses Minimum abgelehnt und sich auf eine Formulierung festgelegt, die wir als eine blosser Deklamation ablehnen. Wir setzen uns weiterhin für einen Verfassungstext ein, der die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten klar umschreibt und die Lösung der immer schwieriger werdenden Probleme der schweizerischen Landesplanung ermöglicht.

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 114 Stimmen
Dagegen 35 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Bodenrecht. Verfassungsartikel

Droit foncier. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9716
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.03.1969
Date	
Data	
Seite	219-219
Page	
Pagina	
Ref. No	20 039 043

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.

9716. Bodenrecht. Verfassungsartikel

Droit foncier. Article constitutionnel

Botschaft und Beschlusssentwurf vom 15. August 1967

(BBI II, 133)

Message et projet d'arrêté du 15 août 1967

(FF II, 137)

Eintreten. **Antrag der Kommission**

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Darms, Berichterstatter: Das Bodenrecht hat im Leben der Völker zu allen Zeiten Probleme aufgegeben und von jeher eine wichtige Rolle gespielt. Schon aus dem Alten Testament ist der Weheruf des Propheten Isaias an die, «die ihr Haus an Haus reihet und Acker an Acker rückt, bis kein Platz mehr ist und ihr allein seid mitten im Lande», berühmt geworden. Es gingen auch die Gracchischen Bodenreformbestrebungen zur Zeit der Römer in die Geschichte ein. Der Kampf um das Eigentum an Grund und Boden hat noch in neuerer und neuester Zeit verschiedene Völker beunruhigt.

In der Schweiz schien die Bodenfrage schon seit Menschengedenken keine grossen Wellen mehr zu werfen. Im Laufe der letzten Jahre beschäftigte sich die Öffentlichkeit aber immer mehr damit. Zuzufolge der ständigen Zunahme der Bevölkerung und der Verknappung des Bodens wurde der Ruf nach umfassenderen öffentlich-rechtlichen Bestimmungen über das Grundeigentum lauter. Verstärkt wurde dieser Ruf, als die fortschreitende Geldentwertung zur Flucht in die Sachwerte führte, so dass die Bodenpreise stiegen und diese ständige Aufwärtsbewegung der Preise der Spekulation rief. Je mehr der Boden im Sog dieser Entwicklung zur Handels- und Spekulationsware wurde, desto klarer erkannte man, dass zivilrechtliche Vorschriften allein nicht genügen.

Das von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund eingereichte Volksbegehren wurde zwar in der Abstimmung vom 2. Juli 1967 durch Volk und Stände verworfen. Die Ablehnung des Volksbegehrens erfolgte aber weniger wegen des von ihm verfolgten Zieles als vielmehr wegen der Mittel, die es zu dessen Erreichung anwenden wollte.

Das Bedürfnis nach einer verfassungsrechtlichen Regelung der Bodenfrage auf Bundesebene nach öffentlich-rechtlichen Gesichtspunkten wurde schon damals, sei es ausdrücklich, sei es stillschweigend, weitgehend bejaht, weshalb die Frage nicht abwegig ist, ob es überhaupt noch angezeigt sei, sich damit weiter zu befassen. Im Zeitpunkt, in dem der Bund im Begriffe steht, zwei neue Artikel über das Bodenrecht gemäss der Vorlage 9716 in seine Verfassung aufzunehmen und neue Zuständigkeiten an sich zu ziehen, dürfte es aber dennoch am Platze sein, die Frage nach der Notwendigkeit einer derartigen Regelung zu prüfen. Diese Prüfung ist um so angebrachter, als namhafte Juristen die Auffassung vertreten, dass die Kantone schon heute in der Lage seien, für ihr Gebiet Orts-, Regional- und Landesplanung zu betreiben, weshalb es nicht sinnvoll sei, dem Bund weitere Kompetenzen abzutreten. Als Ständekammer dür-

fen wir solche Stimmen nicht überhören. Wir müssen uns mit ihnen auseinandersetzen. Gemäss Artikel 3 der Bundesverfassung üben die Kantone, die souverän sind, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind. Aufgaben, die durch die Kantone gelöst werden können, sollen bei diesen bleiben. Kennzeichnend für unser öffentliches Leben ist nach Fleiner der Aufbau des Gemeinwesens mit seinen Befugnissen und Pflichten von unten nach oben: Gemeinde, Kanton, Bund. Das Schwergewicht der öffentlichen Zuständigkeit ruht auf der untersten Stufe. Es herrscht das Subsidiaritätsprinzip: Eine öffentliche Aufgabe, die auf der untersten Stufe erfüllt werden kann, soll nicht der oberen überlassen werden. Wenn demnach kein nachgewiesenes Bedürfnis besteht, die Bundesverfassung durch die vorgesehenen zwei Artikel zu ergänzen, ist davon abzusehen; denn es kann keinem Zweifel unterliegen, dass die Zuständigkeit der Kantone durch die zur Diskussion stehende Vorlage gegebenenfalls wieder eingeschränkt wird.

Um die Frage nach der Notwendigkeit der vorgeschlagenen Ergänzung der Bundesverfassung beantworten zu können, muss man sich aber über das Ziel, das damit erreicht werden will, im klaren sein. Darüber äussert sich der Bundesrat in seiner Botschaft auf Seite 10 unter anderem: «Eine Gesamtplanung hat namentlich folgende Ziele anzustreben: Erweiterung der Existenzgrundlagen in benachteiligten Gebieten; Verbesserung der Verhältnisse in den Ballungsgebieten und Vermeidung künstlicher Massnahmen, die zu einer weiteren Ueberbelastung führen; Rücksichtnahme auf die Umweltbedingungen (Reinhaltung der Luft und der Gewässer usw.); Berücksichtigung der Erfordernisse der Landesverteidigung». Landesplanung in diesem Sinne kann, wenn sie wirksam und einigermaßen einheitlich auf die Verhältnisse abgestimmt sein soll, nicht ohne allgemeine Vorschriften des Bundes betrieben werden. Ist also die Landesplanung in diesem Sinne nach vorherrschender Auffassung notwendig und als nationale Aufgabe unserer Zeit aufzufassen, erweist sich eine gewisse Kompetenzabtretung an den Bund als unerlässlich. Eine blosser Kompetenzförderung würde in diesem Falle nicht ausreichen. Im Abstimmungskampf gegen die Bodeninitiative wurde seinerzeit von den Gegnern des Volksbegehrens auch ausdrücklich beanstandet, dass dieses die Landwirtschaftszonen mit keinem Wort erwähne. Es sei demzufolge ungenügend, denn die Einführung landwirtschaftlicher Zonen bedürfe einer bundesverfassungsrechtlichen Grundlage.

Die Basis zur Erreichung der geschilderten Zielsetzung sollen die beiden neu zu erlassenden Artikel 22ter und 22quater der Bundesverfassung bilden. Artikel 22ter kann gewissermassen als der Eigentums-, Artikel 22quater als der Kompetenzartikel angesprochen werden.

Artikel 22ter gewährleistet das Eigentum. Die Garantie des Eigentums besteht heute schon und gilt als Grundrecht der Bundesverfassung, obwohl sie in dieser nirgends ausdrücklich verankert ist. Sie bildet einen Bestandteil des ungeschriebenen Verfassungsrechtes. Im Gegensatz zur Bundesverfassung enthalten alle Kantonsverfassungen mit Ausnahme der tessinischen, eine ausdrückliche Eigentumsgarantie. Selbstverständlich gilt die Garantie des Eigentums, dessen ungeachtet, auch im Kanton Tessin.

Die ungeschriebene Eigentumsgarantie der Bundesverfassung hat bis jetzt ihre Aufgabe gut erfüllt. Heute

soll sie geschriebenes Verfassungsrecht werden. Dabei müssen wir mit leiser Ironie immerhin feststellen, dass der eidgenössische Gesetzgeber erst in dem Moment das Bedürfnis zur ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Verankerung der Eigentumsgarantie empfand, indem er im Begriffe steht, Eingriffe in das Grundeigentum vorzunehmen, die sich der schweizerische Grundeigentümer in dieser Schwere und Allgemeinheit noch nie zuvor gefallen lassen musste. Aber vielleicht ist es doch zweckmässig, gerade im jetzigen Zeitpunkt zu betonen, dass das Eigentum gewährleistet ist und nicht bis zur *nuda proprietas* ausgehöhlt werden darf. Dadurch, dass die Eigentumsgarantie den vorgesehenen Bundeskompetenzen systematisch vorangestellt wird, greift sie über deren Bereich hinaus. Es sei diesbezüglich auf die Ausführungen auf Seite 6 der Botschaft verwiesen. «Ueberdies ist sie (die Eigentumsgarantie) ganz allgemeiner Natur, schützt die Rechte sowohl der Grund- wie der Fahrniseigentümer und erfasst nicht nur das Eigentum, sondern auch die beschränkten dinglichen Rechte wie überhaupt alle vermögenswerten Privatrechte, ja sogar gewisse Rechtsstellungen des Einzelnen aus öffentlichem Recht. Schliesslich erscheint eine Voranstellung als geeignet, die Befürchtungen zu zerstreuen, das Privateigentum werde durch die neuen Bundeskompetenzen im Grundsatz angegriffen oder über Gebühr beschränkt.»

Gewährleistet wird das Eigentum im Sinne einer Institutsgarantie einerseits und einer Bestandesgarantie andererseits. Die Instituts- oder objektive Eigentumsgarantie ist die Gewährleistung des Eigentums als einer Einrichtung des objektiven Rechtes. Garantiert wird damit nicht nur das Eigentum als solches, sondern auch das Recht, Eigentum zu erwerben und zu veräussern. Die Bestandes- oder subjektive Eigentumsgarantie ist die Gewährleistung des Eigentums als eines subjektiven Rechtes, eines Besitzesstandes des Einzelnen. Sie schützt die konkreten, einer bestimmten Person zustehenden privaten Vermögenswerte gegen jede unrechtmässige Entziehung oder Beeinträchtigung durch den Staat.

Was uns in diesem Zusammenhang am meisten interessiert, ist das Verhältnis der Eigentumsgarantie der Kantone zur Eigentumsgarantie des Bundes, und zwar gemäss dem geltenden Zustand und gemäss der neuen Vorlage. Bekanntlich gilt die Eigentumsgarantie nur innert den Schranken der Rechtsordnung. Die positiven Ausgestaltungen des Eigentumsinhaltes sind, wie das Justiz- und Polizeidepartement in seinem Berichte vom 7. November 1967 ausführt, je nach Ort und Zeit in den verschiedenen Rechtsordnungen immer eine Zwischenstufe zwischen einem schrankenlosen dinglichen Recht, das es im Rechtsstaate nicht gibt, und einer völligen Aufhebung des privaten Verfügungsrechtes hinsichtlich der Sachgüter. Jede Eigentumsordnung kennt ein mehr oder weniger grosses Ausmass an Schranken, je nachdem individuelle oder kollektive Interessen stärker berücksichtigt werden. Eine allgemeine Beseitigung der Eigentumsinhalte wäre aber schon heute weder dem Bund noch den Kantonen gestattet. Soweit das private und das öffentliche Recht des Bundes die Grenzen der Eigentumsfreiheit ziehen, ist der Eigentumsinhalt in der ganzen Schweiz gleich geregelt. Soweit der Bund hingegen Grenzen nicht festlegt, können privat- und öffentlich-rechtliche Bestimmungen der Kantone die Eigentumsinhalte erweitern oder beschränken, aber immer nur in den Schranken der Rechtsgleichheit.

Das Bundesgericht hat in seinem Entscheide vom 22. Februar 1967 in Sachen Erben Schulthess und Erben

Bäggli (Kanton Zürich), also aus neuester Zeit, sich zu dieser Frage wie folgt ausgesprochen: «Nach der heute herrschenden Auffassung gehört die Eigentumsgarantie dem ungeschriebenen Verfassungsrecht des Bundes an. Neben der bundesrechtlichen Gewährleistung haben die entsprechenden Garantien in den Kantonsverfassungen keine selbständige Bedeutung, soweit sie nicht weitergehen als jene.» An diesem Grundsatz ändert die vorgesehene ausdrückliche Verankerung der Eigentumsgarantie in der Bundesverfassung nichts. Es kann somit festgehalten werden, dass die Kantone in der Ausgestaltung der Eigentumsgarantie frei sind, sofern sie die Eigentumsgarantie des Bundes, gleichgültig, ob diese auf geschriebenen oder ungeschriebenen Recht beruht, nicht unterschreitet. Die Kantone können die Eigentumsgarantie des Bundes nicht einschränken. Sie dürfen aber weitergehende Garantiebestimmungen erlassen. Selbständige Bedeutung haben nur die weitergehenden Schutzbestimmungen, die ändern haben, wie das Bundesgericht festgestellt hat, keine selbständige Bedeutung. Sie werden durch die Eigentumsgarantie des Bundes konsumiert.

Daraus folgt, und das ist für uns wichtig, dass ein allgemeines gesetzliches Vorkaufsrecht zugunsten des Gemeinwesens im Sinne der verworfenen Volksinitiative von den Kantonen nicht eingeführt werden kann, solange die Bundesverfassung dies nicht zulässt. Ein gesetzliches Vorkaufsrecht gemäss Volksinitiative würde einen nicht unwesentlichen Einbruch in die Eigentumsgarantie des Bundes bedeuten, da ein so weitreichendes gesetzliches Vorkaufsrecht des Gemeinwesens mit der Eigentumsgarantie des Bundes nicht zu vereinbaren ist. Der Satz auf Seite 12 der Botschaft trifft somit ohne weiteres zu, wonach die Einführung eines allgemeinen Vorkaufrechtes der öffentlichen Hand auf Gesetzesebene nicht zulässig wäre. Diese Bemerkung bezieht sich auf die Gesetzeserlasse des Bundes. Wenn die Bundesverfassung aber ein allgemeines öffentliches Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand nicht zulässt, können auch die Kantone kein solches einführen, auch nicht durch ihre Verfassungen, denn diese dürfen der Eigentumsgarantie des Bundes nicht widersprechen.

Es bleibt somit nur noch zu untersuchen, ob und eventuell inwieweit ein allgemeines Vorkaufsrecht des Gemeinwesens in der Enteignung enthalten ist gemäss dem Grundsatz in *maiore minus*, wie geltend gemacht worden ist. Nach Artikel 23 der Bundesverfassung steht dem Bunde das Recht zu, im öffentlichen Interesse der Eidgenossenschaft oder eines Teiles derselben öffentliche Werke zu errichten oder deren Errichtung zu unterstützen und zu diesem Zwecke vom Recht der Enteignung gegen volle Entschädigung Gebrauch zu machen. Die Kantone können die Enteignung ebenfalls einführen. Ihre Bestimmungen dürfen jedoch der Eigentumsgarantie des Bundes nicht widersprechen. Dazu führt das Bundesgericht in seinem soeben genannten Entscheide vom 22. Februar 1967 aus: «So gilt nach wie vor, dass öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen nur zulässig sind, wenn sie auf gesetzlicher Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und, sofern sie einer Enteignung gleichkommen, gegen Entschädigung erfolgen. Die Eigentumsgarantie bindet sodann auch den Gesetzgeber und wird insbesondere verletzt durch gesetzgeberische Massnahmen, welche das Privateigentum als fundamentale Einrichtung der schweizerischen Rechtsordnung beseitigen oder aushöhlen.» Liegen diese Voraussetzungen für die Enteignung vor, bleibt es auch den Kantonen unbenommen, gemäss dem bundesgerichtlichen Urteil in

Sachen Dafflon im Rahmen des kantonalen Enteignungsrechtes und nur in diesem Rahmen unter Umständen ein Vorkaufsrecht des Gemeinwesens vorzusehen, obwohl die Frage, ob das Vorkaufsrecht selbst in diesem Falle gegenüber der Enteignung ein Minus bedeute, nicht unbestritten ist. Unter dem «allgemeinen» Vorkaufsrecht des Gemeinwesens ist im Gegensatz dazu ein Vorkaufsrecht zu verstehen, das unabhängig von den Enteignungsvoraussetzungen, also auch im Falle ihres Fehlens, ausgeübt werden kann. Dieses Vorkaufsrecht würde den Rahmen der Enteignung sprengen. Es liesse sich mit der Eigentumsgarantie des Bundes nicht in Einklang bringen. Zusammenfassend kann gesagt werden: Solange es bei der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gemäss dem BGE 88 I 257 bleibt, können die Kantone im Rahmen ihres Enteignungsrechtes anstelle der formellen Enteignung auf dem Gesetzeswege ein — nicht weitergehendes — Vorkaufsrecht des Gemeinwesens vorsehen. Das gleiche wäre unter den gleichen Voraussetzungen auch dem Bundesgesetzgeber in den Grenzen des im Artikel 23 der Bundesverfassung umschriebenen Enteignungsrechtes des Bundes erlaubt. Ein «allgemeines» Vorkaufsrecht im Falle des Fehlens der auf Verfassungsstufe umschriebenen Voraussetzungen der formellen Enteignung wird aber auf Grund des neuen Verfassungsartikels weder im Bund noch in den Kantonen zulässig sein.

Die Enteignung wird auch im vorgesehenen Artikel 22ter verankert. Bei der formellen Enteignung und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer materiellen Enteignung gleichkommen, ist die volle Entschädigung zu leisten. Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen dürfen nur im öffentlichen Interesse erfolgen. Das öffentliche Interesse muss immer gegeben sein. Es ist aber nicht unerlässlich, dass das Werk, zu dessen Gunsten enteignet wird, ausschliesslich dem öffentlichen Interesse diene. Der Begriff des öffentlichen Interesses hat, wie die Eidgenössische Expertenkommission für Fragen der Landesplanung in ihrem Berichte vom 6. Oktober 1966 ausführt, seinen Ursprung und eigentlichen Standort in der Rechts- und Staatsphilosophie. Ihn in einer Verfassungsbestimmung definieren zu wollen, wäre ein schwieriges Unterfangen. Auch in einem Gesetze würde dies Schwierigkeiten bereiten. Der Begriff des öffentlichen Interesses ist weitgehend abhängig von den Aufgaben, die dem Staate überbunden werden, und demzufolge ist er Veränderungen unterworfen. Hier gebührt der Gerichtspraxis der Vorrang. Diese muss im Streitfalle befinden, was das öffentliche Interesse erfordert und ob es gegeben ist.

Der Bund besitzt heute schon recht bedeutende Zuständigkeiten auf dem Gebiete der Planung. Die primäre Planung steht ihm als Teil ihm übertragener Aufgaben bereits zu in bezug auf Eisenbahnen, Post, Telefon, Telegraph, Luftverkehr, Rohrleitungen, Nationalstrassen, Forsten, Gewässerschutz usw. Diese Kompetenzen brauchen dem Bunde nicht mehr übertragen zu werden. Sie liegen schon bei ihm. Dieser Umstand ist bei der Beurteilung des Kompetenzartikels 22quater nicht unwesentlich. Dieser visiert denn auch nicht die primäre, sondern bloss die sekundäre Planung an, d. h. Planungsaufgaben, die von den Kantonen nicht bewältigt werden können. Demnach soll der Bund ermächtigt werden, «über die Erschliessung und Besiedlung des Landes sowie die Nutzung des Bodens, insbesondere die Schaffung von Zonenordnungen, auf dem Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften» zu erlassen. Es mag auffallen, dass

hier nirgends ausdrücklich von Landesplanung die Rede ist. Es geht aber doch um diese.

Die Wendung «auf dem Wege der Gesetzgebung» bringt deutlich zum Ausdruck, dass die allgemeinen Vorschriften, die gemäss Artikel 5, Absatz 2, des Geschäftsverkehrsgesetzes rechtsetzender Natur sind, in die Form von Gesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen gekleidet werden müssen. Der Bundesrat spricht zwar in seinem Vorschlag von «Grundsätzen». Im Hinblick auf die Tatsache, dass die Wendung «allgemeine Vorschriften» bereits in den Artikeln 21 und 24bis der Bundesverfassung benützt wird, gibt unsere Kommission dieser Ausdrucksweise den Vorzug. Diese besagt ausdrücklich, dass es hier um Richtlinien geht. Darum ist der Ausdruck «Erschliessung» meines Erachtens etwas störend. Erschliessung ist ein typischer Begriff der Bauordnung und könnte hier in diesem Zusammenhang den Eindruck erwecken, als ob der Bund sich inskünftig mit Einzelheiten befassen würde, die besser durch die Kantone und Gemeinden geregelt werden. Diese Meinung kann es jedoch nicht haben, denn es geht immer nur um allgemeine Bestimmungen, die richtunggebend sein sollen.

Dass es zweckmässig und notwendig sein wird, der ständigen Zunahme der Bevölkerung entsprechend gewisse Normen über die Besiedlung des Landes namentlich im Sinne eines sinnvollen Ausgleiches aufzustellen, bedarf keiner weiteren Begründung.

Den Kernpunkt der Vorlage bildet unzweideutig die Einräumung der Kompetenz zum Erlass allgemeiner Vorschriften über die Nutzung des Bodens, insbesondere die Schaffung von Zonenordnungen. Hier kann es auch nicht darum gehen, sich in Details zu mischen. Die Meinung ist nicht die, dass der Bund hier gestützt auf die neue Kompetenzbestimmung vorschreibt, wo Korn gepflanzt oder Milchwirtschaft betrieben oder wo ein Chalet oder ein Haus aus Stein oder Beton gebaut werden soll. Praktisch handelt es sich hier um die Einteilung des Landes in Zonen. Die Eidgenössische Kommission für Landesplanung redet z. B. von Wohnzonen, Landwirtschaftszonen, Gewerbe- und Industriezonen und Zonen öffentlichen Interesses. Der Bundesrat drückt sich diesbezüglich reservierter aus. Was für Zonen gemeint sind und wie sie benannt werden sollen, ist nach ihm im Ausführungsgesetz zu bestimmen. Es lässt sich sicher ein Bild über Wohnzonen, Gewerbe- und Industriezonen und Zonen des öffentlichen Interesses machen. Solche Leitbilder können gerade für die künftige Gestaltung von grossem Nutzen sein. Es darf jedoch auch hier nicht ausser acht gelassen werden, dass die Gegebenheiten in vielen Fällen die stärkere Sprache sprechen.

Am einschneidendsten ist, wenigstens nach den heute herrschenden Verhältnissen zu beurteilen, die Ausscheidung zwischen Bauland einerseits und Nichtbauland oder Landwirtschaftszone andererseits. Auf dem Papier am grünen Tisch sieht dies alles sehr einfach aus. Man zieht mit Stiften verschiedener Farbe Striche, und schon sind die Zonen gebildet. Die Wirklichkeit ist anders. Sobald man sich Rechenschaft darüber gibt, in welchem Masse das potentielle Bauland — und welches Land ist heute nicht potentielles Bauland — durch Einreihung in die Bauzone aufgewertet und durch Zuteilung zur Landwirtschaftszone abgewertet wird, die Wertunterschiede können 100 zu 1 oder noch grösser sein, wird einem klar, welche Ungerechtigkeiten hier vorkommen können, namentlich dann, wenn noch mit verschiedenen Massstäben gemessen wird, die Objektivität also zu wünschen

übrig lässt. Hier kommt es sehr darauf an, ob insbesondere in Grenz- und Härtefällen eine Entschädigung ausbezahlt wird. Ferner sind die regionalen und strukturellen Verhältnisse sehr verschieden. Es ist dem Bundesrat sicher beizupflichten, wenn er u. a. ausführt: «Unter Umständen wird das Gebiet der Landwirtschaftszone in Berg- und Talgebieten nicht in gleicher Weise der Erstellung nicht-landwirtschaftlicher Bauten verschlossen sein dürfen wie im Talgebiet.» Es war deshalb richtig, den Vollzug der allgemeinen Vorschriften und die Festlegung der Zonen unter der Aufsicht des Bundes den Kantonen zu belassen. Damit ist eine wichtige Kautel zugunsten der Kantone eingeschaltet und eine Garantie dafür, dass den regionalen und strukturellen Verschiedenheiten und Gegebenheiten unseres Landes im Rahmen des Ganzen Rechnung getragen wird. Es wird vor allem zwischen Flachland und Berggebiet zu unterscheiden sein, und im Berggebiet gilt es namentlich, auf die Bedürfnisse des Fremdenverkehrs Rücksicht zu nehmen. Der Ausdruck allgemeine Vorschriften will noch lange nicht besagen, dass diese für alle Gebiete gleich lauten müssen. Nur für die gleichen Verhältnisse sollen die gleichen Vorschriften gelten. Es kann nicht davon die Rede sein, dass das sogenannte gesamtschweizerische Leitbild überall dasselbe ist. Es hat sich der Natur anzupassen, nicht die Natur dem Leitbild. Dass unter allen Umständen ausreichende Baugebiete auszuscheiden sind, dürfte ohne weiteres als zweckmässig betrachtet werden. Dadurch könnten in vielen Fällen auch Härten vermieden werden.

Der in Artikel 121, Absatz 3, der Bundesverfassung festgelegte Grundsatz der Einheit der Materie gilt nicht nur für Partialrevisionen, die durch ein Volksbegehren ausgelöst werden, sondern für alle Partialrevisionen der Bundesverfassung. Es kann aber nicht zweifelhaft sein, dass die Einheit der Materie hier gegeben ist, obwohl zwei Artikel zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden. Diese betreffen beide den gleichen Gegenstand.

Zum Schlusse gestatte ich mir, dem Departementsvorsteher, seinen Mitarbeitern und der Expertenkommission für die grosse, schöne und wertvolle Arbeit, die hier geleistet worden ist, zu danken.

Im Namen und Auftrage der Kommission, welche der Vorlage mit 11 Stimmen, bei einer Enthaltung, zugestimmt hat, beantrage ich Ihnen Eintreten.

Allgemeine Beratung — Discussion générale

M. Barrelet: A l'occasion du troisième rapport du Conseil fédéral sur la situation de l'agriculture discuté à la session de juin 1966, j'avais présenté à la fin de mon intervention la remarque suivante:

«Pour la Suisse, non seulement dans l'agriculture mais dans toutes les professions, nous aurons à faire face à des adaptations qui peuvent avoir des conséquences désastreuses si nous ne savons pas être maîtres à chaque instant de l'évolution apportée par les événements.» A titre d'exemple, j'avais cité celui de l'aménagement du territoire qui, loin d'être l'affaire des seuls spécialistes, doit être aussi connu de l'ensemble de l'opinion publique. Tout plan d'aménagement doit non seulement contribuer au développement et à l'équipement du pays, mais encore sauvegarder l'état actuel de certaines régions. J'avais à cette occasion émis le vœu que le législateur fédéral, grâce à l'appui des juristes, nous donne bientôt des bases constitutionnelles et légales en matière de droit foncier et d'aménagement du territoire. C'est aujourd'hui

chose faite, puisque nous sommes appelés à examiner un projet constitutionnel relatif à ces questions. Merci au Conseil fédéral, merci au Département de justice et police et à tous les experts qui ont participé aux travaux.

Dans la deuxième séance que votre commission a tenue le 14 novembre dernier, j'ai tout particulièrement insisté sur la politique des prix. Puisque la Confédération ne veut plus pratiquer une politique des prix des produits du sol telle qu'on l'a connue, il faut qu'elle donne aux paysans la possibilité de produire à meilleur marché. Pour cela, il est indispensable de créer des zones agricoles qui devront comprendre des terrains à vocation agricole. Il y aura toujours assez de place pour les zones industrielles et d'habitations. J'irai même plus loin: dans certaines régions, les zones agricoles pourraient être au besoin délimitées de façon plutôt restrictive. Ceci est de la plus haute importance, car à mon sens le paysan possédant des terres en zone agricole ne pourra pas être mis au bénéfice d'une indemnisation pour interdiction de construire des bâtiments autres que ceux destinés à l'usage agricole. Considérant les prix surfaits des terrains agricoles, n'est-ce pas M. Edgar Pisani, ancien ministre français de l'Agriculture, qui déclarait lors de la conférence qu'il prononçait cet automne à Zurich (je cite textuellement):

«Et si vous me permettez d'intervenir dans le débat suisse, je dirai que le problème est en Suisse plus grand qu'il ne l'est nulle part ailleurs car en Suisse le capital d'exploitation n'est pas plus cher qu'ailleurs, mais le capital foncier — c'est-à-dire le capital du sol — est dramatiquement élevé. Car l'agriculture porte le poids de ce que les disponibilités financières de ce pays ont été tellement grandes qu'il n'y a eu aucune limitation à la valeur foncière, à la valeur du sol. Et demain, si vous deviez affronter le débat de l'entrée de la Suisse dans le Marché commun, vous rencontreriez parmi les problèmes les plus difficiles à résoudre celui du capital foncier et du poids qu'il représente dans le coût de production des exploitations agricoles.»

J'ai toujours été d'avis que l'économie agricole ne pouvait pas être dissociée de l'économie générale, mais j'estime cependant qu'il faut encore tenir compte des facteurs suivants afin d'assurer le succès des dispositions que nous nous proposons d'insérer dans la Constitution fédérale.

Premièrement. L'aménagement du territoire dans un petit pays comme le nôtre, qui ne possède qu'assez peu de terres à vocation agricole, doit éviter l'éparpillement des maisons d'habitation en zone agricole, car ce serait en quelque sorte porter un ver rongeur jusque dans les bonnes terres agricoles. Il s'ensuivrait que seules les régions défavorisées pourraient conserver encore intactes des terres agricoles.

Deuxièmement. Nous participons déjà, au sein par exemple de nos coopératives, à la réforme des structures, tout en cherchant à maintenir le plus grand nombre possible d'exploitations agricoles familiales viables. Mais il faut aussi considérer la région en tant qu'unité économique mise en valeur par la coopérative agricole régionale. D'ailleurs, quelle que soit la concentration qui puisse s'effectuer, la coopérative agricole régionale sera toujours la forme d'organisation la plus apte à s'adapter au marché local.

Troisièmement. Une coopérative agricole ne peut pas admettre la moindre diminution de la surface agricole de son rayon en faveur des zones de constructions (ha-

bitations, industries, etc.). La coopérative régionale n'est rentable que si elle peut compter sur une production agricole optimale, qu'il s'agisse de productions d'origine animale ou végétale. C'est pour cela que toute la surface actuellement disponible à l'intérieur des zones agricoles doit être sauvegardée.

Quatrièmement. J'ai toujours insisté pour qu'il n'y ait pas aménagement sans remaniement parcellaire et, vice versa, pas de remaniement parcellaire sans aménagement. En effet, l'éparpillement de la construction avant le remaniement présente en particulier les graves inconvénients suivants:

a) pour les corporations de droit public, un réseau de routes et de chemins trop dense et d'un coût insupportable ;

b) pour les communes, en particulier, le coût trop élevé de l'amenée des services industriels et de l'évacuation des eaux usées ;

et c) de façon générale, le trafic intense des terres à la ferme ne doit plus passer par les voies publiques.

Je souhaite que les travaux du parlement aboutissent à des résultats favorables, non seulement pour l'aménagement de notre pays mais aussi pour le bien-être de sa population qui augmente sans cesse sur un territoire exigu.

En résumé, je dirai ceci:

Premièrement. Pour le bien de notre population, il importe d'aménager le territoire afin qu'il soit utilisé au mieux. Deuxièmement, pour l'agriculture qui doit produire le meilleur marché possible, il faut aussi aménager le territoire en créant des zones agricoles. On aura ainsi la base constitutionnelle indispensable à la révision du droit foncier.

En conclusion, je suis d'accord d'entrer en matière sur le projet d'article constitutionnel relatif à l'aménagement du territoire et le droit foncier tout en donnant ma préférence à l'article 22^{quater} proposé par M. Rohner, tout en demandant que l'expression «Besiedlung» corresponde en français à «aménagement du territoire» (et non pas à «occupation du territoire»).

Rohner: Die landesplanerische Praxis hat sich in unserem Land trotz des unbestreitbaren Mangels an zureichenden Grundlagen auf sehr breiter Basis durchgesetzt. Eine Ausnahme gilt lediglich für die planerische Tätigkeit auf nationaler Stufe. Dieser fehlt bisher nicht nur die rechtliche Grundlage, sondern auch der Planungsträger. Sonst aber hat sich aus dem Anwendungsbereich kommunaler, regionaler und kantonaler Planungen ein beachtliches Erfahrungsgut an politischer und technischer Methodik angesammelt, das namentlich bei der gesetzgeberischen Ausgestaltung des zur Diskussion stehenden Verfassungsartikels nicht einfach beiseite geschoben werden kann.

Die schweizerische Planungsarbeit hat sich unverkennbar von unten nach oben entwickelt, trotzdem die planerische Fachliteratur häufig den umgekehrten Weg empfiehlt. Das mag seinen Grund darin haben, dass sich das Bedürfnis nach räumlicher Gesamtplanung zuerst bei den Gemeinden einstellte. Dort bedeutet denn auch Planung nicht im gleichen Masse Neuland wie etwa die Regionalplanung. Die Ortsplanung hat ihre sozusagen akkreditierten Vorläufer in der Quartierplanung und in der Stadtplanung. Darüber hinaus trägt der kleinräumige Charakter unserer Landschaft zu einem planerischen Fö-

deralismus eigener Prägung sehr viel bei, der sich, im Blick auf die gesetzliche Verankerung, hauptsächlich auf die drei bekannten Prinzipien stützt: das planerische Subsidiaritätsprinzip, das Prinzip der durchgehenden Planung von unten nach oben und schliesslich die Zonenordnung.

Das Subsidiaritätsprinzip bildet in der schweizerischen Lehre und Anwendung der Landesplanung eine der tragenden Säulen der planerischen Tätigkeit. Ganz unabhängig von rechtlichen und politischen Zuständigkeiten besteht zwischen der Orts- und Regionalplanung auch von der Sache her eine Zuordnung der zu planenden Inhalte, die der unteren Stufe das zur Erfüllung zuweisen muss, was auf der oberen sach- und massstabfremd wäre.

In diesem Sinne bestätigt die planerische Praxis voll und ganz, was der Ergänzungsbericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zu diesem Punkt ausführt. Nachdrücklicher aber als es Botschaft und Ergänzungsbericht darlegen, besteht der sachliche Zwang zur durchgehenden Planung. So wenig die einzelne Fachplanung, sei es eine Strassenplanung oder Kanalisationsplanung oder etwas Aehnliches, viel zu einer stabilen räumlichen Ordnung beitragen kann, ebenso wenig vermag auch eine Gebietsplanung zu befriedigen, die auf eine einzelne Stufe beschränkt bleibt. Die Vielzahl der Ortsplanungen ergibt noch lange keine Regionalplanung, und die Summe aller Regionalplanungen ergibt noch lange nicht eine Nationalplanung. Umgekehrt bleiben übergeordnete Gebietsplanungen absolut im luftleeren Raume hängen, wenn sie nicht bis in die einzelne Flur und bis ins einzelne Quartier hinein zu wirken vermögen. Hier schliesslich muss sich im ganz konkreten, handgreiflichen Fall, die planerische Idee sozusagen im Massstab 1:1 verwirklichen.

Das Hauptinstrument der Planung ist die Zonenordnung, von der soeben Herr Kollega Barrelet in überzeugender Weise gesprochen hat. Dabei geht es nicht etwa nur darum, Nichtbauand, also Landwirtschaftszonen, auszuscheiden, sondern es geht ganz allgemein darum, den Siedlungs- und Wirtschaftsraum unseres Landes kraft der Lage und Eignung und in Erfüllung legitimer Bedürfnisse in Gebiete gleicher Nutzung aufzuteilen. Nur so ergibt sich eine gemeinsame Basis, die erlaubt, die Massnahmen der Siedlungerschliessung und Siedlungsausrüstung wirtschaftlich und sachgemäss zu planen. Für die Landesplanung ist somit die Landwirtschaftszone nicht ein ganz besonderes, für sich allein stehendes Anliegen, sondern die ganz selbstverständliche Ergänzung der verschiedenen anderen Zonen, der Bauzonen, der Industriezonen usw.

Wichtig ist, dass Verfassungsrecht und künftige Ausführungsgesetzgebung den bereits genannten drei Prinzipien Rechnung tragen: der Subsidiarität, der durchgehenden Planung und der Zonenordnung, wenn die bereits weit fortgeschrittene planerische Praxis der Gemeinden und Kantone gedeckt werden soll. Nun wird jeder Versuch der verfassungsrechtlichen Fixierung einer öffentlichen Aufgabe, bei der die Vorstellungen der Bürger, der Parteien, der Wirtschaftsgruppen über das wünschbare und notwendige Ausmass der Aufgabenerfüllung weit auseinandergehen, seine offenkundigen Schwierigkeiten haben. Im vorliegenden Fall sind diese Schwierigkeiten noch dadurch vergrössert worden, dass der Text der bundesrätlichen Botschaft eine sehr widersprüchliche Interpretation der vorgeschlagenen Verfassungsbestim-

mungen, insbesondere jener von Artikel 22quater, zulässt. Das ist deshalb besonders zu bedauern, weil es sich bei der Formulierung von Artikel 22quater um einen im Grunde genommen durchaus akzeptablen, vernünftigen und realistischen Vorschlag handelt, der freilich nicht alle Wünsche planerischer Maximalisten erfüllt — und das ist sicher kein Nachteil! —, der aber doch erheblich über ein nur verbales, unverbindliches Lippenbekenntnis zugunsten der Regional- und Landesplanung hinausgeht. Der Ergänzungsbericht des Justiz- und Polizeidepartementes vom 7. November 1967 hat der vorberatenden Kommission ihre Arbeit wenigstens in der zweiten Phase beträchtlich erleichtert und wesentlich zur Klärung der Meinungen beigetragen.

Wir sollten uns nach meiner Auffassung auch nicht auf terminologische Haarspaltereien einlassen. Der bundesrätliche Vorschlag spricht von «Erschliessung und Besiedlung des Landes» und von «Nutzung des Bodens». Einigermassen synonym damit werden in der Praxis die Begriffe Planung, Landes- und Regionalplanung gebraucht. Im seinerzeitigen Vernehmlassungsverfahren ist von bestimmten Gruppen auch der deutsche Terminus der «Raumordnung» empfohlen worden, wobei Raumordnung ja ein Doppeltes ist: ein Zustand und ein Vorgang: der bestehende Zustand einer Raumordnung und die Massnahmen, diese oder eine andere Ordnung des Raumes durchzusetzen und zu verwirklichen. Mit Recht hat der Bundesrat darauf verzichtet, diesen schillernden und durch allerlei historische Assoziationen ziemlich belasteten Begriff in unseren schweizerischen Sprachgebrauch zu übernehmen. Er ist übrigens nicht einmal in Deutschland ganz unbestritten. Ich habe erst kürzlich in einer Glosse der «Frankfurter Allgemeinen» die kritische Äusserung eines Bürgers gelesen, der den Terminus «Raumordnung» als ausgesprochen «glossensprecherisch» bezeichnete. Es hiess dabei: «Dass unsere hochindustrialisierte Zeit, die die Stadt bald in die äussersten Waldwinkel trägt, Eigentumsbeschränkungen auf sich nehmen muss, ist selbstverständlich und letztlich nicht neu. Mir kommt aber bei dem Wort Raumordnung, übrigens in fast fataler Weise, der modern-ironische Begriff von der Raumpflegerin in den Sinn. Ein altes, währschaftliches Dienstmädchen, das zur Familie gehört, ist mir lieber.»

Natürlich könnte bei Artikel 34quater das unterhaltsame Spiel der Einmischung und Auswechslung aller möglichen, mehr oder weniger verwandten Begriffe beliebig ausgedehnt werden, ohne dass aber dabei auf die Dauer viel heraussehen würde. Noch vor acht Tagen sind mir von einer und derselben Seite gleich vier neue Varianten allein zum Absatz 1 des Artikels 34quater franko ins Haus geliefert worden, und es steht ganz ausser Zweifel, dass dieses intellektuelle Puzzle noch recht lange weitergespielt werden kann, bis die Dinge eines Tages hoffnungslos und endgültig zerschwatzt sein werden. Ich glaube nicht, dass dies unsere Aufgabe sein kann. Aus diesem Grunde beantrage ich Ihnen auch, im Sinne einer weiteren Straffung und Vereinfachung im ersten Absatz von Artikel 34quater das Wort «Erschliessung» zu streichen, so dass nur noch von «Besiedlung des Landes» und von «Nutzung des Bodens» gesprochen werden soll. Im zweiten Absatz sollte nicht von «Vollzug», sondern von «Anwendung» der allgemeinen Vorschriften gesprochen werden — es geht nicht um eine materielle Differenz, sondern um eine psychologische Nuance, die aber bei dieser ohnehin heiklen Materie ins Gewicht fallen könnte.

Ich möchte Sie bitten, dem Antrag unseres Kommissionsreferenten zu folgen und Eintreten zu beschliessen.

Buri: Wir beraten hier eine Materie, die uns seit sehr langer Zeit beschäftigt hat, und der vorliegende Verfassungsartikel will ja ein Gebiet ordnen, das besonders dringlich, das aber auch besonders heikel ist. Darum erlaube ich mir, mich als Kommissionsmitglied hier noch kurz zum Worte zu melden.

Sie mögen sich erinnern, dass wir uns ungefähr in drei verschiedenen Abschnitten in den letzten dreissig Jahren mit diesen bodenrechtlichen Fragen auseinandersetzen hatten. Einmal war das nach der Abwertung des Schweizer Frankens, während der Krisenzeit, der Fall, als man Bedenken hatte, dass sich nun sehr viel Kapital spekulativ im Boden festsetzen würde. Während des Krieges ist man dann zu den kriegswirtschaftlichen Vorschriften gekommen mit der Genehmigungspflicht für Landverkäufe. Ich habe mir ja Rechenschaft geben können, dass auch das nicht sehr ideal war; ich kenne die Auswirkungen. Trotzdem muss man sagen, dass diese Gesetzgebung wohl am meisten den Boden vor der spekulativen Investition noch geschützt hat. Nach dem Kriege sind wir dann zur Ueberführung dieser not- und vollmachtenrechtlichen Vorschriften auf referendumspflichtige Gesetze gekommen, und wir haben es miterlebt, dieses Bodenrecht, das Bundesgesetz vom 12. Juni 1951, zu gestalten. Persönlich hatte ich damals im Nationalrat Gelegenheit, ein Wort mitzureden. Ich muss allerdings sagen: meine Anträge sind so ziemlich alle erledigt worden, man redet ja nicht von ungefähr — im Volksmund — von einem gerupften Huhn, was die Vorlage vom Juni 1951 über das Bodenrecht darstellt.

Ich möchte allerdings hier auch noch erwähnen, dass ich trotzdem da und dort Gelegenheit hatte — und diese immer wahrgenommen habe —, dieses Bodenrecht noch so weit zu verteidigen, als man es wirklich verteidigen konnte. Denn ohne das hätte man noch viel weniger gehabt, darüber muss man sich ja Rechenschaft geben. Alle waren doch immer der Meinung, dass nun etwas anderes kommen müsse. Das war auch der Grund verschiedener parlamentarischer Vorstösse, die ich seinerzeit schon im Nationalrat, aber auch hier im Ständerat wieder unternehmen habe. Ich habe dazu besonders Anlass gehabt, weil mir das kantonale Bodenamt zur Betreuung dieser bodenrechtlichen Aufgaben zur Verfügung stand. Ich habe dort im Laufe der Jahre so viel gesehen, dass ich mich immer wieder entschloss, zu intervenieren, und das mag eine Entschuldigung sein für meine verschiedenen Vorstösse, die ich im Laufe der Jahre gemacht habe.

Der Boden ist eine Mangelware. Nach einem alten Grundsatz von Angebot und Nachfrage steigt der Preis der Ware, wenn die Nachfrage eben grösser ist als das Angebot, und das ist hier ganz ausdrücklich der Fall. Aus verschiedenen Gründen ist diese Nachfrage immer grösser geworden. Die ganze Wirtschaft braucht Boden, und die Käufer sind in der Regel so stark, dass sie sich den Boden dort erstehen, wo sie ihn eben haben wollen. Es ist nebenbei auch noch in bezug auf die Investitionen zu sagen, dass heute noch ziemlich viel Kapital eine Sicherung in Grund und Boden sucht. Aber der Bauer braucht den Boden zur Produktion, und nachdem der kriegswirtschaftliche Schutz dahingefallen ist, sieht er sich immer mehr diesen kapitalkräftigen Käufern gegenüber. Da möchte ich ganz kurz vorlesen, was Herr Dr. Neukomm der Arbeitsgruppe — sie ist dem Herrn Bundesrat und andern Herren auch bekannt — am 10.

Oktober 1966 in einem Exposé geschrieben hat: «Der Boden ist doch eigentlich das vornehmste Produktionsmittel, aber zugleich Kostenelement, d. h. der Preis, der für den Boden, für das Landgut bezahlt werden muss, fordert einen Zinsanspruch und Amortisation in bezug auf die Gebäude. Der Preis sollte nach ökonomischem Denken so festgelegt sein, dass der Ertrag erlaubt, die Kapitalinvestitionen zu verzinsen und die nötigen Amortisationen zu machen. Die Richtlinien, die massgebenden Preise für unsern Boden für die Landgüter sind eigens festgelegt im Landwirtschaftsgesetz. Schon dieses sagt deutlich, dass die Bauern als Grundlage für die Preispolitik in der Kostenrechnung für unsere Bauerngüter einen Preis einsetzen dürfen, der normalen Bedingungen entspricht. In der Verordnung wird dann aber gesagt, dass diese normalen Bedingungen dem Schätzungswert, also dem Ertragswert, in der Regel entsprechen, mit einem kleinen Zuschlag von vielleicht 25 Prozent. Bis zu dieser Höhe also besteht ein Anspruch darauf, dass der Bauer den Zins in die Kostenrechnung einbauen und dann auch entsprechende Preisbegehren stellen darf. Jede höher gehende Investition ist aber zum vornherein zinslos, es sei denn, man kürzt den Arbeitslohn des Bauern. Jede höhere Investition ist also eine Fehlinvestition, weil keine entsprechende Verzinsung erfolgen kann. Die Grenzen der wirtschaftlich vertretbaren Investitionen sind also rechtlich eindeutig gegeben.» Zu den Folgen dieser Politik, wie ich sie soeben geschildert habe, schreibt Herr Dr. Neukomm ebenfalls: «Das sind einige wichtige Elemente, die in engem Zusammenhang mit dem Boden stehen und die Frage der rationellen Bewirtschaftung zentral treffen und Voraussetzung sind für die Erhaltung eines gesunden Bauernstandes. Das ist ein Ziel, das in unserer Bundesverfassung und in unserer eidgenössischen Gesetzgebung doch festgelegt ist. Und nun die Frage: Vermag unsere heutige Bodenordnung diesen Zielsetzungen noch zu dienen in bezug auf den Preis, in bezug auf die Qualitäten des Bodens, in bezug auf seine Lage?» Neukomm schildert dann weiter, wie dieser Preis heute in einem Missverhältnis steht. Heute ist das Verhältnis mindestens 5 : 1, anstatt 4 : 3 im Verhältnis vom Verkehrswert zum Ertragswert.

Wenn dieser Kapitalaufwand verzinst werden soll, muss der Bauer zum vornherein auf einen angemessenen Arbeitsertrag verzichten. Wir erkennen, dass für landwirtschaftliche Heimwesen damit nur kapitalkräftige Käufer mit Erfolg auftreten können. Und da serviert man uns dann, auf das Erbrecht, dieses habe auch Gültigkeit. Ja, meine Herren, je länger desto weniger kann das Erbrecht heute angewendet werden. Denn wenn Sie diese Entwicklung verfolgen, so werden Sie verstehen, dass die Kinder, die nicht zu Hause bleiben können, sich nicht mit einem Ertragswert von vielleicht Fr. 70 000.— oder Fr. 80 000.— begnügen, wenn man weiss, dass auf dem freien Markt diese Liegenschaft vielleicht Fr. 400 000.— bis Fr. 500 000.— gelten würde. Das einige Ausschnitte aus dieser dunklen Geschichte der Entwicklung der Bodenpreise, wie sie sich bei uns eben abgezeichnet haben.

Ich möchte nicht allzu weit ausholen. Ich möchte hier nur erklären, dass mir infolgedessen die heutige Vorlage sehr am Herzen liegt. Ich weiss, es ist ein grosses Werk. Unser Kommissionspräsident, Herr Dr. Darms, hat es gesagt. Es ist eine gesetzliche Regelung, die tief in das Eigentum und in unser gesamtes Leben eingreift. Dieser tiefgreifenden Regelung wird sicher grosse Opposition erwachsen. Aber andererseits soll man nicht zurückschrek-

ken, denn ich glaube, es ist nun an uns, es ist höchste Zeit, es ist längstens fällig gewesen, hier eine Regelung herzubringen. Ich möchte das nicht irgendwie im Vorwurfstone gegenüber dem Herrn Bundesrat anbringen. Wir haben zusammen seinerzeit den Vorentwurf Nr. 5 gemacht, in den Jahren 1960 bis 1963; er ist dann schliesslich am Gutachten des Herrn Prof. Huber gescheitert. Aber ich glaube heute, im Jahre 1967, Ende des Jahres 1967, sollten wir nun tatkräftig zugreifen, nachdem — das möchte ich anerkennen — das Departement sehr speditive Arbeit geleistet hat, eine Arbeit, die eine Grundlage sein kann.

Ich bin mir bewusst, dass die Ausführungsgesetzgebung dann noch viel grössere Probleme stellen wird. Ich stimme aber aus voller Ueberzeugung für Eintreten auf diese Vorlage.

Vogt: Es wäre anmassend gewesen, hätte ich das Wort vor unserem sehr geschätzten Kollegen Buri ergriffen, denn ich habe den Sitzungen der Kommission nicht beiwohnen können, da Sie mich erst letzte Woche als Kommissionsmitglied bestimmten. Ich werde die Ehre haben, vielleicht noch im Differenzenbereinigungs-Verfahren mitzuwirken. Immerhin betrachte ich diese Materie als derart wichtig, dass ich doch wenigstens meine persönliche Meinung äussern möchte.

Das Ziel der Vorlage ist vorsorglicher Natur. Die im Verfassungsentwurf niedergelegten Grundsätze sind eine Vorsorge für die Zukunft. Sie gehen von der richtigen Ueberlegung aus, dass die Bewältigung der Zukunft heute schon in Angriff genommen werden muss. Eines wissen wir über diese Zukunft: Sie bringt uns mehr Leute, mehr Häuser, mehr Fabriken, mehr Autos und mehr Probleme, aber, wie Herr Kollege Buri soeben ausgeführt hat, mehr Schweizerboden bringt sie uns nicht. Wir sind uns alle einig, dass wir unsern Boden sehr sorgfältig nutzen müssen, und wir stimmen in der Einsicht überein, dass wir für eine gefreute Zukunft Ordnung und Uebersicht brauchen. Ich stehe nicht an, zu erklären, dass ich den bundesrätlichen Vorschlag zur Neuordnung des Bodenrechtes den Umständen entsprechend als durchaus diskutabel und akzeptabel betrachte. Ich votiere überzeugt wie Kollege Buri und die andern Kollegen für Eintreten.

Nachdem nun aber die ständerätliche Kommission eine vom bundesrätlichen Antrag grundsätzlich abweichende Fassung des Artikels 22quater vorschlägt, müssen wir, sofern uns nichts Besseres einfällt, nach bestem Wissen und Gewissen urteilen und uns für eine der beiden Auffassungen entscheiden. Aus dem Wortlaut der Kommissionsfassung können gewisse Bedenken föderalistischer Natur herausgelesen werden. Sie sind auch im Votum unseres hochverehrten Herrn Kommissionspräsidenten angetönt worden. Jedes dieser föderalistischen Bedenken müssen wir durchaus ernst nehmen. Sie sind nicht einfach mit einer Handbewegung abzutun; denn jeder gute Eidgenosse weiss, dass die Schweiz in Vergangenheit und Gegenwart föderalistisch war und ist und dass sie auch in Zukunft entweder föderalistisch bleiben wird oder dass sie überhaupt nicht mehr sein wird. Das ist meine persönliche, feste Ueberzeugung.

Wir müssen uns nun fragen: Welcher Antrag dient der Sache besser, der bundesrätliche Antrag oder der Kommissionsantrag? Ferner fragen wir uns: Stehen bei der Wahl des einen oder andern Weges elementare Wahrheiten, für uns Schweizer wichtige Grundsätze auf dem Spiel? Ich meine zum Beispiel: Würde die födera-

listische Struktur der Eidgenossenschaft bei Annahme des bundesrätlichen Antrages negativ tangiert? Ich sehe die Sache folgendermassen: Artikel 22quater enthält die Bestimmungen über die Landes- und Regionalplanung. Da nur dieser Artikel umstritten ist, möchte ich mich nur mit diesem Artikel befassen. Der Bundesrat schlägt eine Kompetenz des Bundes vor, auf dem Gesetzgebungswege Grundsätze über die Erschliessung und Besiedelung des Landes und die Nutzung des Bodens, insbesondere die Schaffung von Zonenordnungen durch die Kantone, aufzustellen. Dieses Rahmengesetz soll auf einem gesamtschweizerischen Leitbild für die Besiedelung beruhen und Richtlinien für die Landes-, Regional- und Ortsplanung enthalten. Diese Richtlinien wären für die Kantone verbindlich. Der Bund wird diesen Gesetzgebungsgrundsatz aber nicht ohne die Kantone durchführen können; denn wir müssen uns alle klar sein, dass im Artikel 22quater, Absatz 2, ausdrücklich die Zusammenarbeit mit den Kantonen vorgeschrieben ist. Im gleichen Absatz ist überdies die Kompetenz des Bundesrates für die Koordination der Bestrebungen der Kantone bei der Landes- und Regionalplanung vorgesehen sowie die Befugnis, diese Bestrebungen zu fördern. Der Antrag des Bundesrates entspricht den Vorschlägen der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Landesplanung. Ich verweise auf die Zusammenfassung auf den Seiten 142/143 des Expertenberichtes. Die Expertenkommission hat Leitsätze für eine Grundsatzgebung des Bundes ausgearbeitet. Darnach hätte der Bund gemeinsam mit den Kantonen ein gesamtschweizerisches Leitbild, wie bereits erwähnt worden ist, für die Besiedelung auszuarbeiten und die Richtlinien für die Landes- und Regionalplanung zu erlassen. Die Kantone wären zu verpflichten, für ihr gesamtes Gebiet Zonenordnungen zu schaffen und für die Ausscheidung von Bauland und von Nichtbauland zu sorgen sowie — was in Zukunft von Bedeutung sein dürfte — die Regionalplanungen, die sich auf andere Kantone auswirken, aufeinander abzustimmen. In diesem Punkt weicht nun die Auffassung der Kommission von derjenigen des Bundesrates ab. Die ständerätliche Kommission lehnt die Grundsatzgesetzgebung des Bundes ab. Sie will den Bund lediglich ermächtigen, auf dem Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften für die Erschliessung und Besiedelung des Landes und die Nutzung des Bodens, insbesondere die Schaffung von Zonenordnungen, aufzustellen. Das geht bedeutend weniger weit als die bundesrätliche Vorlage. Es kommt dies besonders dadurch zum Ausdruck, dass ein Absatz 1bis eingeführt werden soll, wonach der Vollzug der allgemeinen Vorschriften und die Festlegung der Zonen unter Aufsicht des Bundes den Kantonen verbleiben soll. Dagegen hat die ständerätliche Kommission an der Förderungs- und Koordinationskompetenz gemäss Artikel 22quater, Absatz 2, nichts geändert. Ich betrachte den Vorschlag der Kommission als ein zu wenig wirksames Instrument vor allem deshalb, weil wir auf diesem eminent wichtigen Gebiet von landesweiter Bedeutung in Zukunft voraussichtlich Zersplitterung und, eidgenössisch gesehen, unbefriedigende Verhältnisse zu beklagen haben, falls die Fassung der Kommission und nicht diejenige des Bundesrates gutgeheissen wird. Unbefriedigend meine ich deshalb, weil, wie dies in solchen Fällen üblich ist, in einigen Kantonen rasch, in andern nur zaudernd und in etlichen Kantonen überhaupt nicht gehandelt werden wird. Hier ist vielleicht nun die Zwischenfrage erlaubt: Leisten wir mit solchen Methoden, auf lange Sicht gesehen, dem echten Föderalismus

einen Dienst? Ich persönlich glaube kaum. Ich gestatte mir auch, an den seimerzeitigen Gegenvorschlag der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz, im Januar 1966, an den Bundesrat zu erinnern, einen Gegenvorschlag, der mir vernünftig erscheint und mit dem ich einig gehe. Er deckt sich weitgehend mit dem bundesrätlichen Vorschlag. Darin wurde die Schaffung einer Bundeskompetenz beantragt, wodurch der Bund zu einer Grundlagengesetzgebung ermächtigt werden sollte, um in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine zweckmässige Besiedelung des Landes und Nutzung des Bodens sicherzustellen. Auch der Schweizerische Juristenverein beantragte in seinem Gegenvorschlag zur Initiative vom Januar 1966 eine Befugnis zum Erlass von gesetzlichen Grundlagen für die Landesplanung und die Zoneneinteilung.

Der Vorschlag des Bundesrates, dem Bund, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung, Förderung und Koordination zu geben, beruht auf dem Vorschlag der Arbeitsgruppe, die der Bundesrat im Jahre 1966 eingesetzt hat. Die Vorschläge dieser Gruppe wurden von der «Neuen Zürcher Zeitung» unmittelbar vor der Abstimmung vom 2. Juli 1967 publiziert, wodurch der Ausgang dieser Abstimmung mitbeeinflusst worden sein dürfte. Heute wird allerdings einiges Wasser in den damaligen Wein geschüttet. Die gutgemeinten, ehrlicher Ueberzeugung entstammenden Motive der Kommission durchaus würdig, welche die einzelnen Mitglieder zur Annahme einer abweichenden Auffassung bewogen haben, glaube ich mich nach reiflicher Ueberlegung dennoch nicht nur berechtigt, sondern ich fühle mich verpflichtet, der bundesrätlichen Fassung des Artikels 22quater den Vorzug zu geben. Ich stimme wie meine Vorredner für Eintreten und hoffe, dass sich bei der Beratung des Artikels 22quater nicht als einziger das Bundesratsfähnchen hochhalten werde.

Ich stimme also für den bundesrätlichen Antrag und, falls er abgelehnt werden sollte, würde ich bei der Eventualabstimmung der Meinung des Kollegen Rohner beipflichten. Ich könnte mich auch bereit erklären, das umstrittene Wort «Erschliessung» fallen zu lassen. Da hat Kollege Rohner ganz bestimmt recht. — Dies meine Ausführungen.

M. Borel: Avant de me prononcer définitivement sur les mérites de la proposition de la commission, je voudrais poser une question touchant l'interprétation de la notion de «surveillance de la Confédération», telle qu'elle est prévue à l'alinéa 1bis de l'article 22quater. Je constate que dans la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, la commission a tenu à déplacer l'accent en faveur des cantons et je pense qu'il faut lui en être reconnaissant parce qu'elle a ainsi appliqué à bon droit le principe de la subsidiarité. Mais j'ai un peu l'impression qu'à un moment donné, la commission a pris peur en quelque sorte au vu des conséquences de sa décision et que c'est un peu pour revenir en arrière qu'elle a introduit cette notion de «surveillance de la Confédération» à l'alinéa 1bis. Or je pense que nous avons intérêt à connaître exactement le sens que la commission attribue à cette «surveillance de la Confédération» parce qu'il n'est pas clair du tout. Il ne s'agit en tout cas pas de la «surveillance» ou de la «haute surveillance» telle qu'elle est définie dans le message du Conseil fédéral au haut de la page 14. Et je voudrais illustrer ma question par un exemple pratique que je tirerai de la polémique

provoquée par le plan d'extension et de zones d'une commune grisonne, celle de Sils dans l'Engadine. J'ai hâte d'ajouter que je ne prends pas cet exemple pour chagriner nos collègues grisons. Des erreurs manifestes de même ordre se sont produites et se produiront encore dans d'autres régions de Suisse et j'ai un profond attachement pour cette région où je passe mes vacances depuis une trentaine d'années. Cette polémique étant récente, j'admettrai que les faits sont connus des membres de ce conseil. Je rappellerai simplement que la commune de Sils a adopté un plan d'extension considérable, excessif semble-t-il, qu'elle était souveraine pour le faire et que ce plan d'extension et de zones a été ratifié — en ce qui concerne les conditions formelles dans lesquelles il a été voté par la commune — par le gouvernement cantonal grison. Supposons que ce plan communal d'extension et de zones, critiqué et semble-t-il critiquable, soit repris dans le cadre de plan de zone cantonal grison tel qu'il est prévu dans l'article constitutionnel proposé. Partons de l'idée — et je crois ne pas être excessif dans la critique — que ce plan de zones est critiquable et ne répond pas ou ne répondrait pas aux dispositions générales édictées par la voie de la législation prévue à l'article 22quater. Je demande aux membres de la commission et en particulier à son distingué rapporteur comment s'exercerait *in concreto* la surveillance de la Confédération. Est-ce que le Conseil fédéral aurait pouvoir d'annuler les dispositions cantonales? Est-ce qu'il devrait se borner à faire des représentations au gouvernement cantonal mais sans pouvoir aller plus loin? De façon générale, le Conseil fédéral serait-il désarmé ou non à l'égard d'un projet de zones qui ne respecterait pas les conditions générales prévues à l'alinéa 1 de l'article 22quater tel qu'il nous est proposé? Telle est la question à laquelle j'aimerais recevoir une réponse parce qu'elle me paraît conditionner en partie le choix que nous avons à faire entre la version proposée par la commission et la version du Conseil fédéral.

Heimann: Nach Prüfung aller mir zur Verfügung stehenden Unterlagen habe ich mir gestattet, die beiden neuen Verfassungsartikel auf Klarheit und Interpretationssicherheit durchzusehen. Mir scheint nun, dass beide Punkte noch verbessert werden könnten. Wir müssen Formulierungen finden, die allgemein verständlich sind. Ein Verfassungstext sollte vom Bürger ohne weitere Dokumentation richtig interpretiert werden können. Diese Voraussetzung trifft nun aber für Artikel 22quater in der heutigen Fassung kaum noch zu.

Die kantonale Autonomie und die Bundeskompetenz müssen sodann in den zu ordnenden Bereichen klar herausgearbeitet werden. Den Begriff «Nutzung des Bodens» erachte ich als zusätzliche Belastung für die Volksabstimmung. Wenn man unter «Nutzung des Bodens» die Ausscheidung von Landwirtschaftszonen versteht, genügt es, von Zonenordnungen zu sprechen, wie es vorgesehen ist. Unter Zonenordnungen versteht man allgemein die Ausscheidung von Wohn-, Industrie- und Landwirtschaftszonen.

Herr Kollega Rohner mahnt, wir sollten Haarspaltereien bei der Formulierung vermeiden. Ich pflichte ihm völlig bei, glaube aber, dass, wenn es möglich ist, einen Verfassungsartikel zu verdeutlichen, man diese Verdeutlichung anbringen sollte. Aus dieser Uebersetzung heraus glaube ich auch, dass der Begriff «Erschliessung» ohne weiteres in den vorgesehenen Artikeln belassen werden kann. Ich pflichte aber in dieser Hin-

sicht auch Herrn Vogt bei, dass es möglich ist, dieses Wort «Erschliessung» zu streichen, weil bereits aus der Diskussion hervorgeht, dass wir alle miteinander unter «Erschliessung» und «Besiedelung» im Grunde genommen das gleiche verstehen.

Herr Kollega Vogt hat zu seinem Standpunkt erklärt, die Kommissionsfassung gehe ihm zu wenig weit. Sie erfülle die Voraussetzungen nicht, die man vielleicht an einen solchen Verfassungsartikel knüpfen könnte, wenn man an die Versprechungen denkt, die zur Begründung der Verwerfung der Volksinitiative gemacht wurden. Aus diesen Gründen werde ich mir gestatten, in der Detailberatung zu Artikel 22quater ebenfalls eine Neufassung vorzuschlagen. Sie ist Ihnen bereits verteilt worden.

Ich stimme für Eintreten.

Bundesrat von Moos: Nach den gefallen Voten bedarf es seitens des Bundesrates sicherlich keiner langen Ausführungen mehr, um Sie zum Eintreten auf die Vorlage des Bundesrates beziehungsweise der Kommission über die verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechtes zu bewegen. Es liegt mir aber vor allem und zu allererst daran, die grundlegenden, klassisch klaren und klugen Ausführungen des Herrn Präsidenten Ihrer Kommission, mit denen er Ihre Eintretensdebatte eingeleitet hat, zu verdanken. Im übrigen muss ich mich hier nicht lange auslassen über die Veranlassung und die Vorgeschichte des Verfassungsvorschlages des Bundesrates. Das Anliegen, dem Bodenrecht eine verfassungsrechtliche Form und Gestalt zu geben, ist ja seit Jahren evident. Der Ruf nach einer rechtlich einwandfreien, tragbaren, ausgereiften Lösung ist seit Jahren erhoben worden. Er hat seinen Niederschlag auch in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen gefunden. An solchen aus Ihrem Rate zitiere ich lediglich die Motion des Herrn Ständerat Dietschi, die als Postulat im Juni 1963 überwiesen wurde, und dann die Motion von Herrn Ständerat Buri, die als Motion, also als verbindlicher Auftrag, in der Junisession des letzten Jahres dem Bundesrat übergeben wurde. Dann hat uns vollends das im Jahre 1965 durchgeführte und bis ins Jahr 1966 hineinreichende Vernehmlassungsverfahren bei Kantonen, Parteien und Verbänden darüber belehrt, dass der Erlass verfassungsrechtlicher Bestimmungen für Eigentum und Bodenrecht nicht nur begrüsst, sondern geradezu gefordert wird. Auch die Stellungnahmen der verschiedenen Parteien im Vorfeld der Abstimmung vom 2. Juni 1967 haben uns nichts anderes kundgetan.

Nachdem uns das genannte Vernehmlassungsverfahren von 1965 Anregungen und Vorschläge in reicher Fülle eingetragen hatte, konnte die Arbeitsgruppe, die unser Departement mit Zustimmung des Bundesrates einberufen und die sich aus sehr sachkundigen, verantwortungsbewussten Persönlichkeiten zusammengesetzt hat, Wesentliches zur Ausreifung eines Vorschlages beitragen. Dabei haben dieser Arbeitsgruppe gerade die verschiedenen Vernehmlassungen und Varianten, insbesondere jene des Schweizerischen Juristenvereins, und ferner der ausführliche und interessante Bericht der Expertenkommission für Fragen der Landesplanung, ausgezeichnete Dienste geleistet. Den Vorschlag der Arbeitsgruppe hat der Bundesrat ohne wesentliche Aenderung zum seinigen gemacht. Das ist geschehen im Bewusstsein, dass einerseits der Entwurf der Experten in der Tat eine gute, zu verantwortende und wohlüberdachte Lösung darstelle, und auch im Bewusstsein — hier knüpfe ich an eine

Bemerkung von Herrn Ständerat Rohner an —, dass immer wieder neue Varianten ausgedacht werden könnten, die entweder redaktionelle Verschiebungen, kleine Aenderungen, kleine Akzentverschiebungen enthalten oder die dann nicht allen zu stellenden Anforderungen entsprechen würden.

Ich muss hier einfügen, dass der Bundesrat mit seiner Botschaft vom 15. August 1967 zugleich beantragt, eine Standesinitiative des Kantons Basel-Landschaft abzuschreiben. In der damaligen Atmosphäre hat der Landrat des Kantons Basel-Landschaft am 27. September 1962 Ihnen — bzw. den Instanzen des Bundes — eine Standesinitiative eingereicht, die darauf hinauslief, insbesondere zur Bekämpfung der Bodenspekulation solle eine Revision der Bundesverfassung eingeleitet werden, wonach dem Bund bestimmte Befugnisse auf dem Gebiete des Bodenrechtes zu erteilen seien; soweit der Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung nicht selber ausübe, solle sie den Kantonen zustehen. Wenn wir annehmen dürfen, dass der Standesinitiative durch die Massnahmen des Bundes gegen die Ueberhitzung unserer Wirtschaft in wirtschaftlicher Hinsicht bereits weitgehend Rechnung getragen worden ist und dass im übrigen gerade dieser Verfassungsvorschlag es erlaubt, die Ziele und Zwecke der Bemühungen um die Bekämpfung der Bodenspekulation zielkonformer anzustreben und zu erreichen, als es mit anderen Mitteln geschähe, so darf man heute feststellen, dass die Vorlage des Bundesrates und der Kommission auch den Zielen und Zwecken der Standesinitiative des Kantons Basel-Landschaft soweit Rechnung trägt, dass sie heute abgeschrieben werden kann. Der Bundesrat möchte Ihnen seinerseits in diesem Sinne Antrag stellen.

Was übrigens die von Ihrer Kommission beantragten Aenderungen betrifft — und hier muss ich Herrn Ständerat Vogt eine kleine Enttäuschung bereiten —, so kann ihnen der Bundesrat seinerseits zustimmen, weil er in den Aenderungen, die von der Kommission vorgeschlagen werden, eine begrüssenswerte Verdeutlichung der Absichten und der Gedanken sieht, die den Bundesrat zur Vorlage seines Verfassungsentwurfes bestimmt haben. Sie liegen auf der vom Bundesrat befolgten Linie. Wir können bei der Detailberatung im einzelnen auf die Gedanken, wie sie in der Eintretensdebatte geäussert worden sind, zurückkommen. Insbesondere wird dort auch Gelegenheit sein, nicht nur zu den Anträgen der Herren Ständeräte Heimann und Rohner Stellung zu nehmen, sondern auch die bedeutungsvolle Frage, die soeben Herr Ständerat Borel aufgeworfen hat, zu prüfen und zu ihr Stellung zu nehmen.

Die Entwicklung und die Wohnbedürfnisse unserer Bevölkerung auf einem verhältnismässig knapper werdenden Raum verlängern vom Gemeinwesen Massnahmen öffentlich-rechtlicher Natur im Interesse des gemeinsamen Wohles. Die Basis dafür muss eine ausreichende Verfassungsbestimmung legen. Es scheint dem Bundesrat mit Ihrer Kommission, dass der Zeitpunkt gekommen ist, einen Entschluss zu fassen und damit auch die Debatte über weitere denkbare Varianten, Denkmodelle, abzuschliessen. Der Bundesrat seinerseits möchte Sie ebenfalls einladen, diesen in die Zukunft weisenden Schritt zu tun und der Schaffung einer Verfassungsgrundlage für die Ordnung des Bodenrechtes zuzustimmen und damit auf die Vorlage einzutreten.

Darms, Berichterstatter: Ich möchte nur eine Bemerkung anbringen in bezug auf die Anfrage von Herrn Borel.

Herr Borel fragt — wenn ich ihn richtig verstanden habe — nach den eventuellen Sanktionen, die der Bund zu ergreifen hätte für den Fall, dass ein Kanton oder eine Gemeinde ihren Verpflichtungen nicht nachkommt. Hier ist in erster Linie zu verweisen auf Artikel 85, Ziffer 8, der Bundesverfassung, wo gesagt wird: «Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende: . . . 8. Massregeln, welche die Handhabung der Bundesverfassung, die Garantie der Kantonalverfassungen, die Erfüllung der bundesmässigen Verpflichtungen zum Zwecke haben.» So, wie ich die Situation beurteile, wird es also Sache der Ausführungsgesetzgebung sein, eventuell Sanktionen zu erlassen. Ob diese dann genehm sind oder nicht, darüber müssen in erster Linie die Räte entscheiden, im Falle des Referendums das Volk. Denn dass es sich um referendumspflichtige Gesetzeserlasse handeln muss, ist klar.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Artikelweise Beratung — Discussion des articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Abschnitt I, Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Chapitre I, préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Art. 22ter

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Heimann: Ich darf Sie doch wohl darauf aufmerksam machen, dass wir das Wort «und» auf der zweiten Linie von Artikel 22ter, Absatz 2, streichen sollten. In der gegenwärtigen Fassung liest es sich so: «Bund und Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse im öffentlichen Interesse und auf dem Wege der Gesetzgebung die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen.» Mit dem «und» könnten zwei Dinge geschehen, es darf aber nur eines erfolgen, nämlich sofern es das öffentliche Interesse erheischt, dürfen auf dem Wege der Gesetzgebung Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorgesehen werden. Deshalb beantrage ich Ihnen, das «und» wegzulassen und einfach zu sagen: «. . . im öffentlichen Interesse auf dem Wege der Gesetzgebung . . .»

Darms, Berichterstatter: Darüber möchte ich persönlich nicht befinden. Ich überlasse den Entscheid darüber lieber den Sprachbeflissenen!

Bundesrat von Moos: Gegen den Antrag von Herrn Ständerat Heimann hat der Bundesrat nichts einzuwenden, weil er meines Erachtens nicht die geringste Aenderung in bezug auf Sinn und Zweck herbeiführen wird, die der vom Bundesrat vorgeschlagenen Formulierung zu Gevatter stehen. Es ist selbstverständlich, dass beide Voraussetzungen erfüllt sein müssen: Es muss sich einerseits um das öffentliche Interesse handeln, und andererseits müssen diese Vorschriften auf dem Wege der Gesetzgebung Gestalt annehmen. Wenn Sie es aus Ihrem Sprachgefühl heraus richtiger finden, das «und» zu streichen, ohne dass am Sinn auch nur das geringste geändert wird, so wendet auch der Bundesrat nichts dagegen ein. Ich möchte den Entscheid darüber Ihrem Rate überlassen.

Munz: Ich will diese Geschichte auch nicht höher spielen, als was sie wert ist. Ich stelle aber immerhin der guten Ordnung halber den Antrag, es beim Text zu belassen, wie der Bundesrat ihn uns vorgelegt hat. Der Text gewinnt nämlich durchaus nicht an Klarheit, wenn das Wörtchen «und» gestrichen wird. Dieses «und» deutet darauf hin, dass hier kumulativ zwei Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit Eigentumsbeschränkungen verfügt werden können, eben das öffentliche Interesse, und dann muss dieses öffentliche Interesse erst noch auf dem Wege der Gesetzgebung geltend gemacht werden. Ich glaube, wir dürfen dieses «und», ohne dass wir unserer Sprache Gewalt antun und ohne dass hier eine Unklarheit geschaffen wird, ohne weiteres stehen lassen.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag Heimann	6 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	29 Stimmen

Darms, Berichterstatter: Gestatten Sie mir noch eine Bemerkung: Gemäss diesem Text kann nur gegen volle Entschädigung enteignet werden. Der Ausdruck «Entschädigung» würde an sich genügen; denn eine richtige Entschädigung kann nur vollumfänglich sein, sonst ist sie nur eine teilweise Entschädigung. «Volle Entschädigung» ist somit ein Pleonasmus. Es dürfte sich aber schon aus psychologischen Gründen empfehlen, von einer «vollen Entschädigung» zu sprechen, um allenfalls aufkommende Zweifel zum vornherein zu zerstreuen. Dies ist um so angezeigter, als der Artikel 23, Absatz 2, der geltenden Bundesverfassung bereits von voller Entschädigung spricht und der Artikel 16 des eidgenössischen Enteignungsgesetzes diese Ausdrucksweise auch übernommen hat. Im französischen Text wird von «juste indemnisation» gesprochen. Da dieser Begriff bereits im Artikel 23, Absatz 2, der Bundesverfassung enthalten ist und es demzufolge nicht ratsam wäre, diesen Ausdruck zu ändern, soll es auch im französischen Text bei der bisherigen Ausdrucksweise bleiben.

Art. 22quater

Antrag der Kommission

Abs. 1

Der Bund ist befugt, über die Erschliessung und Besiedelung des Landes und die Nutzung des Bodens, insbesondere die Schaffung von Zonenordnungen, auf dem

Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften aufzustellen.

Abs. 1bis

Der Vollzug dieser Vorschriften und die Festlegung der Zonen verbleiben unter Aufsicht des Bundes den Kantonen.

Abs. 2

Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone auf diesen Gebieten und arbeitet mit ihnen zusammen.

Antrag Rohner

Abs. 1

Der Bund ist befugt, über die Besiedelung des Landes und die Nutzung des Bodens, insbesondere die Schaffung von Zonenordnungen, auf dem Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften aufzustellen.

Abs. 1bis

Die Anwendung dieser Vorschriften und die Festlegung der Zonen verbleiben unter Aufsicht des Bundes den Kantonen.

Abs. 2

Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone auf diesen Gebieten und arbeitet mit ihnen zusammen.

Antrag Heimann

Abs. 1

Die Kantone regeln auf dem Wege der Gesetzgebung die Erschliessung und Besiedelung ihres Gebietes sowie die Schaffung von Zonenordnungen.

Abs. 1bis

Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung über die Landesplanung sowie für die kantonale Gesetzgebung gemäss Absatz 1 allgemeine Vorschriften aufzustellen.

Abs. 2

Der Bund fördert die Bestrebungen der Kantone.

Art. 22quater

Proposition de la commission

Al. 1

La Confédération peut établir par la voie de la législation des dispositions générales sur l'aménagement du territoire et l'utilisation du sol, en particulier sur la création de plans de zones.

Al. 1bis

Les cantons exécutent ces dispositions et fixent les zones sous la surveillance de la Confédération.

Al. 2

La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons dans ces domaines et collabore avec eux.

Proposition Rohner

Al. 1

La Confédération peut établir par la voie de la législation des dispositions générales sur l'occupation du territoire et l'utilisation du sol, en particulier sur la création de plans de zones.

Al. 1bis

Les cantons appliquent ces dispositions et fixent les zones sous la surveillance de la Confédération.

Al. 2

La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons dans ces domaines et collabore avec eux.

Proposition Heimann

Al. 1

Les cantons règlent par la voie de la législation l'équipement et l'occupation du sol, ainsi que la création de plans de zones.

Al. 1bis

La Confédération peut, par la voie de la législation, établir des dispositions générales sur l'aménagement du territoire ainsi que pour la législation cantonale prévue à l'alinéa 1.

Al. 2

La Confédération encourage les efforts des cantons.

Rohner: Zum Artikel 22quater, Absatz 1: Ich möchte, wie bereits in der Eintretensdebatte ausgeführt, den Ausdruck «Erschliessung» streichen. In der Botschaft kann übrigens auf Seite 13 nachgelesen werden, was unter «Erschliessung» verstanden werden soll. Nach dem Text der Botschaft soll sich diese «Erschliessung» für ganze Gebiete auf die Einrichtung von Verkehrsmitteln und für einzelne Gelände, ausser den Zufahrtswegen, namentlich auf Leitungen und Kanalisationen als Voraussetzung der Ueberbauung beziehen. Diese Interpretation des Wortes «Erschliessung» ist so verschwommen, vieldeutig und doch auch wieder nichtssagend, dass davon abgesehen werden sollte, den Begriff «Erschliessung» in den Text des Verfassungsartikels aufzunehmen. Die Einrichtung von Verkehrsmitteln für ganze Gebiete soll und kann doch schwerlich über die Kompetenz des Bundes, auf dem Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften über die Besiedlung des Landes und die Nutzung des Bodens zu erlassen, realisiert werden. Es könnte hier aber auch der abträgliche Eindruck entstehen, dass der Bund vermittle der Gesetzgebungskompetenz über die Erschliessung des Landes in den Aufgabenbereich der Kantone und Gemeinden einzudringen versuche. Der Absatz 1 von Artikel 22quater verliert keineswegs an Substanz, wenn das Wort «Erschliessung» gestrichen und lediglich von Besiedlung des Landes und Nutzung des Bodens als dem Hauptinhalt der Landes- und Regionalplanung gesprochen wird.

Zu Absatz 2 möchte ich empfehlen, das Wort «Vollzug» durch das Wort «Anwendung» zu ersetzen, das einen etwas weitergehenden Sinn hat und sich nicht wie das Wort «Vollzug» auf den technischen Vorgang der Ausführung einer Gesetzesvorschrift beschränkt, sondern darüber hinaus Raum für eine sinngemässe, nicht nur wortgetreue Interpretation und Anwendung der Bundesvorschriften auf den konkreten Fall lässt.

M. Barrelet: Je précise, en complément de ce que vient de dire M. Rohner, que le terme «Besiedlung» signifie «occupation du territoire» et non «aménagement du territoire».

Si on maintient le mot «Besiedlung», il faut également maintenir «occupation du territoire». L'occupation du territoire, l'utilisation du sol, la création de plans de zones font partie de l'aménagement du territoire.

Les règles générales dont il est question à l'article 22quater ne sont pas et ne doivent pas être limitatives.

Präsident: Herr Ständerat Rohner, Sie sind mit der Anpassung des Textes einverstanden. Das Wort ist weiter frei.

Heimann: Ich bin zu dieser Fassung gekommen, die ich Ihnen verteilen liess, indem ich mich gefragt habe, was mit dem neuen Verfassungsartikel erreicht werden soll.

Das erste Ziel ist gemäss Seite 7 der Botschaft des Bundesrates folgendes: Eine umfassende Landesplanungs-Kompetenz für den Bund. Diese Landesplanungs-Kompetenz für den Bund ist in Absatz 2 meines Antrages klar festgehalten. Es heisst dort: «Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung über die Landesplanung allgemeine Vorschriften aufzustellen.»

Das zweite Ziel der Verfassungsrevision ist wiederum auf Seite 7 der Botschaft nachzulesen. Es wird eine Planung und Zonenordnung verlangt, die in der Autonomie der Kantone geschaffen werden soll, wobei der Bund dafür allgemeine Vorschriften aufstellen kann. Beide Forderungen sind in Absatz 1 und 2 meines Antrages enthalten.

Mit der Umstellung der Kompetenzen, indem die Kantone zuerst genannt werden, kommt die kantonale Autonomie in diesem Verfassungsartikel noch besser zum Ausdruck. Es heisst in Absatz 1: «Die Kantone regeln auf dem Wege der Gesetzgebung die Erschliessung und Besiedlung ihres Gebietes, sowie die Schaffung von Zonenordnungen». Und dann in Absatz 2: «Der Bund ist befugt, für die kantonale Gesetzgebung gemäss Absatz 1 allgemeine Vorschriften aufzustellen.» Das wäre die Erfüllung der zweiten Forderung.

Mit dem Hinweis «die Kantone regeln» werden die Kantone verpflichtet, etwas zu unternehmen.

Das dritte Ziel, das erreicht werden soll, ist auf Seite 9 der Botschaft aufgeführt. Da heisst es: «Der Bund muss die Kantone verpflichten können, ihre Planungen nach den Zielsetzungen der Landesplanung auszurichten, und befugt sein, die Planungen der Kantone aufeinander abzustimmen». Diese Forderung ist in der Fassung der ständerätlichen Kommission, Absatz 2, enthalten.

Absatz 3 meines Antrages entspricht dieser Fassung. Er heisst: «Der Bund fördert die Bestrebungen der Kantone.» Weggelassen in diesem Absatz 3 sind die Worte «auf diesen Gebieten». Bei der neu vorgeschlagenen Gliederung des Verfassungsartikels ist dieser Hinweis nicht mehr notwendig. Er ergibt sich von selbst. Aus dem gleichen Grund konnte bei meinem Vorschlag auch der Absatz 1bis fallen gelassen werden.

Gestatten Sie mir noch einige allgemeine Ausführungen zu diesem Artikel. Im Antrag ist der Begriff «Nutzung des Bodens» nicht mehr enthalten. Ich habe bereits beim Eintreten darauf hingewiesen, dass es nicht notwendig erscheint, von der «Nutzung des Bodens» zu sprechen zwecks Ausscheidung von Landwirtschaftszonen. Für die Kompetenz des Bundes genügt der Begriff «Landesplanung». Jeder weiss, was das ist. Das darüber zu erlassende Bundesgesetz untersteht zudem dem fakultativen Referendum. Wenn man bei den Bundeskompetenzen von «Erschliessung» und «Besiedlung» und «Nutzung des Bodens» spricht, könnte der Stimmbürger darunter eine eidgenössische Bauordnung oder sogar einen eidgenössischen Anbauplan — wer was zu pflanzen hat — verstehen. Die Ergänzung der Verfassung mit einem Bodenrechtsartikel ist abstimmungsmässig nicht so leicht durchzubringen. Im Interesse der Landesplanung jedoch stellt sich gebieterisch die Forderung, einen klaren und einfachen Verfassungstext zu wählen. Schon der meines Erachtens nicht notwendige Untertitel der Vorlage «Verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechtes» ist eine

abstimmungstechnische Fussangel, auf die besser verzichtet worden wäre.

Ich gestatte mir, nun auch noch darauf hinzuweisen, wo die Unterschiede zu suchen sind zwischen dem Antrag des Herrn Ständerat Rohner und meinem Antrag.

In meinem Antrag ist die Autonomie der Kantone meines Erachtens klar herausgearbeitet worden. Die Beschränkung des Antrages des Herrn Rohner auf «Besiedlung» und «Nutzung» und Weglassung von «Erschliessung» stellt die Frage, ob damit eine einschränkende Landesplanungs-Kompetenz anvisiert werden soll. Es heisst weiter im Antrag des Herrn Kollega Rohner: «Der Bund ist befugt...» Wenn aber der Bund nichts macht, müssen die Kantone auch nichts machen. Und wenn nichts geschieht, gibt es nichts zu fördern und nichts zu koordinieren. Es muss aber in der Landesplanung auf kantonaler Ebene und auf der Landesebene etwas geschehen. Dieser Forderung, dass auf beiden Ebenen etwas geschehen sollte, wird der Antrag des Herrn Kollega Rohner meines Erachtens nicht ganz gerecht. Man wird die beiden Vorschläge werten müssen nach dem, was man erreichen will, und ob man halten will, was man bei der Ablehnung der Initiative über die Bodenspekulation versprochen hat.

Ich gestatte mir, auf etwas zurückzukommen, das Herr Ständerat Rohner in der Eintretensdebatte ausgeführt hat. Ich möchte das voll und ganz unterstützen. Herr Rohner hat dem Sinne nach ausgeführt: Uebergeordnete Planungen bleiben im luftleeren Raum hängen, wenn sie nicht durch Planung auf den untern Stufen ergänzt werden. Und gerade diese Planung auf den untern Stufen wird durch meinen Vorschlag sichergestellt, währenddem diese Planung durch die Fassung, wie sie Herr Rohner gewählt hat, sogar sabotiert werden könnte.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen.

Vogt: Herr Bundesrat von Moos hat mir schonend beigebracht, dass er mir eine kleine Enttäuschung bereiten musste. Es ist nicht die erste Enttäuschung in meinem Leben, es wird hoffentlich auch nicht die letzte sein. Aber ich glaube, der Ordnung halber muss ich hier den Antrag stellen, dass über den Antrag des Bundesrates abgestimmt wird. Nachdem er vom Bundesrat selber fallen gelassen wird, stelle ich diesen Antrag unter Streichung des Wortes «Erschliessung». Das ist ein Hauptantrag. Ich nehme an, in eventueller Abstimmung werden jetzt zunächst die andern Anträge bereinigt, und dann wird, was herauskommt, dem Hauptantrag des Bundesrates, also meinem Antrag, gegenübergestellt. Ich halte ihn also aufrecht.

Munz: Ich möchte Sie meinerseits bitten, dem Antrag Rohner zuzustimmen, der ja in wesentlichen Teilen mit dem Antrag der vorberatenden Kommission übereinstimmt, aber eine wünschenswerte Straffung und Verdeutlichung impliziert.

Ich gestatte mir, zum Antrag des Herrn Heimann einige Bemerkungen anzubringen. Rein redaktionell fällt daran auf, dass in der Formulierung die Kantone an die Spitze gestellt werden, während der Bund in zweiter Linie aufgeführt wird. Es wäre, würde man den Antrag ernstlich in Erwägung ziehen, ein Austausch zwischen den Absätzen 1 und 1bis sicher indiziert; denn bis heute haben wir in der Bundesverfassung den Bund jeweils an die Spitze gestellt und nachher von den Kantonen gesprochen, um auch so die Reihenfolge zum Ausdruck zu bringen. Materiell wird in Absatz 1bis des Antrages Hei-

mann von der Gesetzgebung über die Landesplanung gesprochen. Herr Heimann hat sich zur Behauptung verstiegen, was unter der Landesplanung zu verstehen sei, wisse jedermann. Natürlich weiss jedermann etwas darüber, aber es wissen nicht alle das selbe, und vor allem ist dieser Begriff so verschwommen, dass wir keine Ahnung haben, was man in zehn oder in zwanzig Jahren vielleicht darunter verstehen wird. Ich glaube, die Kommission hat — wie übrigens auch schon der Bundesrat — mit guten Gründen die Verwendung dieses Begriffes abgelehnt, weil er eben mangels genügender Deutlichkeit nicht ins Verfassungsrecht hineinpasst. Man hat eine differenziertere Umschreibung vorgenommen, und diese hat durch den Antrag Rohner eine beruhigende Einschränkung erfahren. Ich glaube, so, wie sie jetzt vorliegt, ist sie klar, beinhaltet die Besiedlung des Landes und die Nutzung des Bodens. Im französischen Text hatte Herr Rohner dem Antrag des Herrn Barrelet zugestimmt, dass man hier das «aménagement» drinlässt und nicht von der «occupation» sprechen soll.

Ein verfassungsrechtliches Novum sozusagen, dem ich nicht folgen kann, enthält der Absatz 1 des Antrages Heimann. Die Bundesverfassung bildet, wie wir alle wissen, die Grundlage für die Umschreibung der Kompetenzen unseres Bundesstaates. Unser Staatsrecht beruht bekanntlich auf dem Axiom, dass alle Gegenstände staatlicher Tätigkeit, die durch die Bundesverfassung nicht dem Bunde übertragen sind, in der Kompetenz der Kantone liegen. Wie aber die Kantone von dieser Kompetenz Gebrauch machen, hat bis heute die Bundesverfassung nicht zu bestimmen gehabt, sondern fällt wiederum in den Zuständigkeitsbereich der Kantone selber, sonst hört es nämlich mit unserer föderativen Struktur auf, von der Herr Kollege Vogt mit Recht als einer Existenzbasis unseres Landes gesprochen hat. Es wäre auch nicht sinnvoll, den Kantonen in der Bundesverfassung einen bestimmten Gebrauch ihrer Kompetenz vorzuschreiben. Das hätte nämlich praktisch zu bedeuten, dass der Bund nicht nur die Aufsicht über den von ihm vorgeschriebenen Kompetenzgebrauch haben müsste, sondern auch die entsprechende Interventionsbefugnis, wie wir sie zum Beispiel im Artikel 27 der Bundesverfassung haben, wo die Kantone zu einem genügenden Primarschulunterricht verpflichtet werden. Allerdings ist das Interventionsrecht des Bundes, wie es in Absatz 3 von Artikel 27 festgelegt ist, bis heute noch nie angewendet worden. Wenn man die Dinge etwas genauer beseht, liegt im Antrag des Herrn Heimann gar keine Kompetenz der Kantone mehr, sondern hier liegt eine den Kantonen vom Bund auferlegte Verpflichtung vor. Wie aber Herr Heimann behaupten kann, mit seinem Antrag würde die Autonomie der Kantone am besten gewahrt, ist mir nicht recht verständlich. Hier wird die Autonomie der Kantone eben weggedrückt; hier wird die allgemeine Kompetenz des Bundes eingeführt, indem man den Kantonen eine ganz bestimmte Verpflichtung auferlegen will. Ich glaube aber, gerade das ist in dem hier zur Diskussion stehenden Bereiche unerwünscht und deshalb abzulehnen.

Nachdem Herr Kollege Vogt, mit Unerschütterlichkeit, darf man fast sagen, den Antrag des Bundesrates — neben Streichung des einen Wortes «Erschliessung» — wieder aufnimmt, ist vielleicht auch dazu eine Bemerkung am Platze; denn Kollege Vogt schwebt offenbar eine Bundeskompetenz und damit eine Bundesgesetzgebung vor, die mit dem Bekenntnis zum Föderalismus immerhin in einen gewissen Widerstreit geraten kann. Das wird insbesondere deutlich an seinem Hinweis, dass

die Gesetzgebung des Bundes nach einem Leitbild des Landes zu gestalten wäre. Wenn ein solches Leitbild auf dem Wege der Gesetzgebung die legale Verbindlichkeit erhielte, würde die autonome Entwicklung der Kantone in entscheidender Weise eingeschränkt. Die Bedenken der Kommission in diesem Punkte sind deshalb durchaus begründet, und ich glaube, wir haben allen Anlass, jenen Weg zu beschreiten und nicht den Antrag des Bundesrates, der von diesem selbst ja nicht aufrecht erhalten wird, zu unterstützen.

M. Guisan: Je tiens à dire ici toute la sympathie et l'intérêt qu'éveille en moi la proposition de notre collègue, M. Heimann. Mais après avoir entendu le développement de la proposition, puis les remarques de notre collègue, M. Munz, je me demande si ma sympathie est inspirée par les motifs qui ont conduit M. Heimann à présenter son amendement. Si je comprends bien l'opinion de notre collègue, telle qu'elle a encore été interprétée par M. Munz, l'idée est d'obliger les cantons par l'alinéa 1 à régler par la voie de la législation l'équipement et l'occupation du sol ainsi que la création de plans de zones en tout état de cause. Je dois dire que, pour mon compte, l'avantage de l'alinéa 1 était d'attribuer d'abord la compétence aux cantons, ceux-ci pouvant en faire un usage plus ou moins large. Je conçois que certains cantons aient besoin d'une réglementation extrêmement approfondie parce que leur population est considérable et qu'il faut régler l'occupation du sol, tandis que d'autres cantons peuvent se contenter de presque rien. Dès lors, la proposition Heimann me satisfaisait parce qu'elle présente à l'alinéa 1 la compétence cantonale et à l'alinéa 1bis la compétence fédérale sous une forme plus générale.

A vrai dire, est-ce que la Constitution fédérale indique toujours la compétence fédérale pour commencer, et ensuite seulement la compétence des cantons? En ce qui concerne l'ordre dans lequel notre Constitution réglemente la compétence des deux niveaux, fédéral et cantonal, il est certain qu'un article comme l'article 24bis de la Constitution relatif à l'utilisation des forces hydrauliques, commence par parler de la compétence de la Confédération. Il en est de même à l'article 24quater sur les eaux superficielles et souterraines. Mais à l'article 24sexies, c'est la compétence cantonale qui est indiquée pour commencer, la compétence fédérale (législation sur la protection de la faune et de la flore) n'apparaissant qu'au dernier alinéa.

A vrai dire, si l'interprétation que je donne à la proposition Heimann est juste, cette proposition me satisferait davantage que celle de la commission remaniée par M. Rohner, mais je me demande pourquoi la proposition Heimann comprend à l'alinéa 1bis la phrase suivante: «Sowie für die kantonale Gesetzgebung gemäss Absatz 1», en français: «ainsi que pour la législation cantonale prévue à l'alinéa 1». Comme l'a dit M. Munz, la notion de l'aménagement du territoire est floue mais je crois qu'elle comprend en tout cas tout ce qui est dit à l'alinéa 1 de la proposition Heimann, c'est-à-dire l'équipement et l'occupation du sol et la création de plans de zones. C'est dire que je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas se contenter de dire à l'alinéa 1bis, dans la rédaction de M. Heimann: «La Confédération peut, par la voie de la législation, établir des dispositions générales sur l'aménagement du territoire», et s'arrêter ici, sans reprendre «ainsi que...». En définitive, la proposition Heimann a ma sympathie

parce que j'y vois la compétence numéro 1 en main des cantons, selon l'alinéa 1, et que la compétence de la Confédération, selon l'alinéa 1bis, n'y est prévue qu'à titre complémentaire. Je suis d'avis que les cantons n'ont pas à légiférer tous de la même façon. Il peut y avoir en matière d'équipement et d'occupation du sol des législations extrêmement différentes selon les cantons. C'est donc à la proposition de M. Heimann, mais comme je l'ai interprétée, ce qui n'est peut-être pas l'opinion de son auteur, que va ma sympathie.

Heimann: Ich glaube mich verpflichtet, nach den verschiedenen Hinweisen auf ungenaue Formulierungen usw. noch etwas zu sagen.

Ich gestatte mir, mit den Ausführungen von Herrn Munz zu beginnen. Er weist darauf hin, dass es verfehlt sei, die Kantone an die Spitze zu stellen. Bereits Herr Kollega Guisan hat einen Verfassungsartikel zitiert, der das auch tut. Ich habe diesen Einwand erwartet und selbstverständlich die Bundesverfassung darauf durchgesehen, wie ähnliche Fragen gelöst worden sind. Siehe da: In Artikel 31ter haben Sie das auch. Es heisst in Absatz 1: «Die Kantone sind befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung...». In Absatz 2 lesen wir: «Ausserdem kann der Bund die Kantone im Rahmen seiner eigenen Gesetzgebungsbefugnisse ermächtigen...». In Artikel 32quater ist das noch viel ausgesprochenener der Fall. In Absatz 1 dieses Artikels heisst es: «Die Kantone können auf dem Wege der Gesetzgebung...». Erst in Absatz 5 — in den andern Absätzen wird überhaupt nicht vom Bund gesprochen — heisst es: «Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung...». Sie sehen also, dass mit der Voranstellung der kantonalen Kompetenzen kein Novum in die Bundesverfassung eingefügt würde.

Es wird weiter erklärt, unter dem Wort «Landesplanung» könnte man sich in 10 oder 20 Jahren vorstellen, was man wolle. Ich glaube, das trifft nicht zu. Die Diskussionen in den beiden Räten sollen ja dazu dienen, auch einer späteren Generation zu erklären, was unter dem entsprechenden Verfassungsartikel gemeint war. Soweit mir bekannt ist, hat man immer wieder auf die Diskussionen in den Parlamenten zurückgegriffen, um festzustellen: Was war der Wille des Gesetzgebers? Wenn man nun aber diesen Willen des Gesetzgebers direkt im Verfassungsartikel manifestieren kann, nämlich dadurch, dass man die Kantone zuerst nennt, so glaube ich, dass das doch eher erfreulich als unerfreulich ist. Die Landesplanung als Begriff müssen wir heute als gegeben ansehen. Wenn das nicht der Fall sein sollte, so kann ich Ihnen für die Begriffe «Erschliessung», «Nutzung», «Bevölkerung» ebenfalls ganz unterschiedliche Interpretationen geben. Da beginnt eben die Haarspalterei, auf die ich aber im Sinne von Herrn Kollega Rohner verzichten will.

Herr Kollega Munz sieht weiter in dieser Formulierung eine Einschränkung der Autonomie der Kantone, indem die Kantone durch die Bundesverfassung gezwungen werden «zu regeln». Wir wollen ja, dass etwas geschieht! Deshalb müssen Sie auch die Voraussetzungen schaffen, dass etwas geschieht. Es soll aber in der Autonomie der Kantone geschehen. Wenn nun der Bund noch eine Befugnis erhält, diese Autonomie der Kantone zu koordinieren — so verstehe ich die Bundesgesetzgebung —, dann muss es doch so sein, dass die Autonomie der Kantone dort Halt macht, wo das Landesinteresse beginnt. Deshalb bin ich der vollendeten Ueber-

zeugung, dass diese Formulierung in keiner Weise der Autonomie der Kantone zu nahe tritt, wenn man effektiv etwas erreichen will.

Ich muss noch einmal unterstreichen — ich habe das bereits getan bei meinem ersten Votum —, dass ja dieses Bundesgesetz dem fakultativen Referendum unterstellt ist und dass dann dort eingeschritten werden könnte, wenn sich der Bund zu weitgehende Kompetenzen ausbedingen sollte.

Nun zur Frage, die mir Herr Kollege Guisan stellt: Warum noch die Bundeskompetenz für die Aufstellung von allgemeinen Vorschriften gemäss Absatz 1? Diese Kompetenz scheint mir notwendig, damit überhaupt eine Koordination der Planungsarbeiten innerhalb der Kantone möglich ist. Es ist doch der Bund, der koordinierend eingreifen kann. Wenn Sie sagen: «Der Bund koordiniert», statt dass Sie ihm eine Ausführungsgesetzgebung für allgemeine Vorschriften gewähren, dann muss ja der Bund für diese Koordination trotzdem irgendeine Weisung erlassen, ob Sie ihn dann auf dem Verordnungsweg über die Kantone verfügen lassen oder nicht. Es ist immer noch besser, man lässt den Bund auf dem Wege der Gesetzgebung verfügen.

Wenn man das will, so glaube ich, dass Absatz 2 so bleiben muss, wie er ist. Ich will Herrn Kollega Guisan immerhin ohne weiteres zugeben, dass mir die Gesamtfassung ohne diesen Zusatz immer noch besser gefallen würde als beispielsweise der Antrag der Kommission oder der Antrag Rohner, der nichts Entscheidendes bestimmen will.

Bodenmann: Die Ausführungen, die ich zu diesem Artikel machen möchte, beziehen sich nur zum Teil auf die in diesem Artikel enthaltenen Grundsätze.

Wie Herr Kollege Heimann bin auch ich der Auffassung, dass durch eine andere Formulierung diese Grundsätze, besonders die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bund und Kantonen, klarer herausgestellt werden könnte. Ich teile einmal die Auffassung von Herrn Kollege Heimann, dass die dem Bund einzuräumende Kompetenz, über die Nutzung des Bodens Grundsätze aufzustellen, heute zu Missverständnissen Anlass geben kann, und später dann auch zu einer Interpretation führen könnte, die dem Willen des Verfassungsgebers widerspricht. Man muss sich gerade bei der Untersuchung des Begriffes «Nutzung», der nun in das Grundgesetz hineingenommen werden soll, vor Augen halten, dass bei der Auslegung dieses Begriffes nicht allein auf die Verfassungsmaterialien abgestellt werden wird. Eine Vorschrift, einmal geschaffen, kann nicht unrichtig, als ein vom Verfassungsgeber losgelöstes Werk in seinen Beziehungen zu den Zeitbedürfnissen erklärt und interpretiert werden. Ich schliesse mich daher der Auffassung von Herrn Kollege Heimann an, dass der Begriff «Nutzung» fallengelassen werden könnte. Dadurch wird auch keine Lücke entstehen, da ja der Begriff «Zonenordnung» die zulässige Art der Benutzung des Bodens regelt, ohne dass ein «Müssen» hier später hineininterpretiert werden könnte.

Aus der Botschaft des Bundesrates auf Seite 13 geht hervor, ebenfalls aus dem Wortlaut des Entwurfs des Bundesrates — oder es muss daraus geschlossen werden —, dass die Kantone ihrerseits nicht gezwungen sind, für die Ausübung dieser eidgenössischen Grundsätze den eigentlichen Weg der Gesetzgebung zu be-

schreiten. Es stünde den Kantonen nach dem Wortlaut von Artikel 22quater auch der Verordnungsweg offen. Mit andern Worten: Der kantonale Souverän hätte wahrscheinlich nicht überall die Möglichkeit, seinem Willen in bezug auf die Erschliessung und Besiedelung seines Gebietes Ausdruck zu verleihen, ein Recht, das ihm bei der Regelung der Enteignung in Artikel 22ter ausdrücklich zugestanden wird. Man kann sicher die Auffassung vertreten, dass gerade bei der Erschliessungs- und Besiedelungspolitik seines Kantons der Bürger das entscheidende Wort haben soll. Es handelt sich bei diesen kantonalen Erlassen um Entscheide, die das Bild der engeren und weiteren Heimat gestalten und auch verändern können, also um Entscheide von grösster Tragweite. Der Antrag des Herrn Heimann würde nun diesem Postulat gerecht, verlangt er doch ausdrücklich auch für die kantonalen Erlasse den Weg der Gesetzgebung.

Ganz allgemein kann daher gesagt werden, dass dem Entwurfsvorschlag des Herrn Kollegen Heimann vom föderalistischen Standpunkt aus sicher zugestimmt werden könnte. Er verstärkt das direkte Mitspracherecht des Bürgers im Kanton und unterstreicht, dass die Kantone im Rahmen der Grundsatzgesetzgebung die Erschliessungs- und Besiedlungspolitik auf ihrem Gebiete selber regeln.

Nicht ganz einverstanden bin ich mit dem Alinea 2 des Antrages Heimann. Nach meiner Meinung könnte hier der Begriff «Landesplanung» gestrichen werden. Wie in der Botschaft richtig ausgeführt wird und wie auch Herr Munz dargelegt hat, kann der Begriff «Landesplanung» nicht genügend bestimmt werden. Die Landesplanung ist, nach meiner Meinung, die Gesamtheit der durch die Kantone aufzustellenden Zonenordnungen, die ihrerseits der eidgenössischen Grundgesetzgebung entsprechen müssen. Ueber diesen Weg der Grundsatzgesetzgebung hat nach meiner Meinung der Bund ja die Landesplanung in den Händen. Wenn das Wort «Landesplanung» fallen gelassen würde, kann auch auf den Zusatz der Kommission verzichtet werden, da eine klare Abgrenzung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen besteht.

Ich möchte — um zum Schlusse zu kommen — nicht so weit gehen und dem Vorschlag Heimann zustimmen. Er ist nach meiner Meinung ein sehr wertvoller Beitrag für die weitere parlamentarische Bearbeitung dieser Verfassungsvorlage. Sollte jedoch die Kommission nach gewalteter Diskussion zur Ueberzeugung kommen, dass eine nochmalige Ueberprüfung des Artikels 22quater in der Kommission zu einer neuen Fassung und Formulierung führen könnte, so würde ich mit der Wiederaufnahme der Kommissionsarbeit sehr einverstanden sein.

M. Barrelet: Toutes les suggestions qui ont été émises au sujet de la rédaction de l'article 22quater sont intéressantes et peuvent être retenues. Cependant, il faut éviter de rendre encore plus difficile l'application par les cantons des dispositions légales en la matière sous prétexte d'élargir leurs compétences.

Je n'approuve pas la proposition de M. Heimann tendant à conférer à la Confédération la compétence d'édicter les dispositions d'ordre général sur l'aménagement du territoire et surtout d'intervenir dans la législation cantonale relative à l'équipement, à l'occupation du sol et à la création de plans de zones.

M. Guisan s'est élevé contre la disposition prévoyant que la Confédération peut prescrire aux cantons la manière et les moyens d'exécuter les dispositions d'ordre général. Le principe qui se trouve à la base des propositions de la commission et de M. Rohner, prévoyant que les dispositions générales seront appliquées par les cantons sous la surveillance de la Confédération, est déjà contenu dans la loi fédérale sur la protection des forêts et la loi fédérale sur les routes nationales. La loi fédérale sur les forêts contient des prescriptions très précises au sujet du défrichement, et ceux qui sont confrontés quasi quotidiennement avec les problèmes posés par l'aménagement du territoire savent l'importance de ces dispositions pour la sauvegarde de notre aire forestière. Les lignes directrices des routes nationales sont établies par la Confédération, et elles sont en relation avec l'aménagement du territoire. Lorsque les cantons établiront des plans de zones, ils devront tout d'abord déterminer les zones rurales d'une manière précise; pour les autres zones, ils pourront tenir compte de leurs besoins propres.

Dans l'idée de la commission, la loi fédérale contiendra des règles de principe et les cantons pourront établir leurs plans de zones en fonction de ces règles de principe. Il faut éviter que ne se forme de Genève à Zurich, le long des lacs et cours d'eau, une zone d'habitation ininterrompue, il y faut des zones de verdure, et la meilleure zone de verdure est toujours encore la zone agricole.

Les villes éprouvent des difficultés à créer des zones de verdure. Cela provient du fait que de nombreux agriculteurs et viticulteurs ont abandonné une partie de leur domaine. Vous avez tous vu près des agglomérations des terrains cultivables, des vignes, des plantages et des vergers abandonnés parce qu'englobés dans la zone de constructions. Dans les zones à forte densité de population, il faut commencer par délimiter les zones agricoles. Dans les cantons montagnards, en revanche, on peut procéder différemment et tracer tout d'abord les limites des zones de villas ou de chalets de vacances et de celles qui sont réservées à la petite industrie, et délimiter en dernier lieu les zones rurales.

Les règles générales qu'édicteront les Chambres doivent tenir compte de ce principe. Si elles sont élaborées par des spécialistes qui connaissent bien la matière, elles ne gêneront pas les cantons, bien au contraire: elles constitueront en quelque sorte des lignes directrices très utiles pour les cantons, qui pourront, sur la base de ces lignes directrices, répartir les zones sous la surveillance de la Confédération en fonction de leurs propres dispositions constitutionnelles et légales.

Darms, Berichterstatter: Die Kommission hatte nicht Gelegenheit, zu den beiden Anträgen Rohner und Heimann Stellung zu nehmen. Ich kann infolgedessen nicht im Namen der Kommission reden und weiss auch nicht, wie sich der Bundesrat zu diesen zwei Anträgen stellt. Rein persönlich will ich mich zu den beiden Anträgen wie folgt äussern:

Der Antrag Rohner bringt keine strukturelle Aenderung des Artikels. Sein Antrag reduziert sich auf zwei Ausdrücke. Erstens möchte Herr Kollege Rohner den Ausdruck «Erschliessung» streichen. Persönlich könnte ich mich diesem Antrag ohne weiteres anschliessen. Ich habe selber ausgeführt, dass der Ausdruck «Erschliessung» etwas nach Bauordnung riecht und dass wir uns nicht in die Bauordnungen einmischen müssen. Zudem

kann man sicher auch sagen, dass die Erschliessung in der Besiedlung in einem gewissen Sinne bereits enthalten ist, denn ich kann mir nicht so recht vorstellen, wie ein Gebiet besiedelt werden könnte, ohne dass es erschlossen wird. Also, von diesem Gesichtspunkt aus würde ich persönlich diesem Antrag ohne weiteres zustimmen. Die andern Kommissionsmitglieder mögen sich hier äussern, da sie in der Kommission nicht Gelegenheit hatten, dazu Stellung zu nehmen.

Dann geht es um den Ausdruck «Vollzug». Hier schlägt Herr Kollege Rohner den Ausdruck «Anwendung» vor. Psychologisch dürfte dieser Ausdruck auch mindestens so gut sein wie der andere; ich könnte mich auch hier anschliessen.

Ich glaube, dass diese zwei kleinen Aenderungen ohne weiteres akzeptabel sind.

Mit Bezug auf den Antrag Heimann hätte ich Bedenken. Ich anerkenne durchaus, dass Herr Heimann sich auf den Standpunkt des Föderalismus stellt; wir sind also insofern absolut einig, ich teile diesbezüglich die gleiche Auffassung. Nun will Herr Kollega Heimann den Kantonen die Kompetenz geben, auf dem Wege der Gesetzgebung die Erschliessung und Besiedlung ihres Gebietes sowie die Schaffung von Zonenordnungen zu regeln, mit andern Worten, die Kantone könnten nach dieser Bestimmung Landesplanung betreiben. Herr Kollege Heimann nimmt allerdings die Nutzung des Bodens aus. Ich glaube, dass es hier aber nicht nur um den landwirtschaftlichen Boden geht. Wenn der Boden benützt wird zum Bauen, so ist das auch Bodennutzung. Man darf diesen Begriff nicht zu eng fassen. Es geht hier um alle Arten der Bodennutzung. Gemäss dieser Bestimmung sollten also die Kantone die Kompetenz zur Landesplanung bekommen. Das wäre an und für sich, rein vom föderalistischen Standpunkt aus, wollen wir sagen, zu begrüssen. Dann wird aber in Absatz 2 gesagt: Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung über die Landesplanung sowie für die kantonale Gesetzgebung gemäss Absatz 1 allgemeine Vorschriften aufzustellen. Ich stelle mir vor, dass diese allgemeinen Vorschriften für das ganze Schweizerland verbindlich wären. Mutatis mutandis, wo die Verhältnisse verschieden sind, gelten auch verschiedene Bestimmungen, aber im übrigen müssten doch diese allgemeinen Bestimmungen für alle Kantone massgebend sein, und wenn sie für alle Kantone massgebend sind, wenn das allgemeine Vorschriften sind, dann müssen die Kantone diese Vorschriften überhaupt kennen, bevor sie tätig werden können. Demzufolge ist es schon systematisch nicht richtig, die allgemeinen Vorschriften erst an den Schluss zu nehmen. Sie gehören an den Anfang. Was dann nachher daraus abgeleitet wird, das gehört in die späteren Bestimmungen. Es ist schon rein gesetzestech-nisch nicht richtig, so wie Herr Heimann auszuschneiden; ich hätte diesbezüglich Bedenken, obwohl ich, was den Föderalismus anbetrifft, mit Herrn Kollege Heimann, wie gesagt, hundertprozentig einverstanden bin. Aber wenn z. B. die Kantone Bestimmungen erlassen und alles schon anordnen, bevor die allgemeinen Bestimmungen des Bundes da sind, was nützen dann diese allgemeinen Bestimmungen noch? Gemäss diesem Artikel könnte man fast meinen, dass der Bund dann nachträglich noch kompetent wäre, allgemeine Bestimmungen zu erlassen, die nicht mehr zur Anwendung gelangen könnten, weil schon alles präjudiziert und erledigt ist. Ich glaube nicht, dass wir diesen Artikel, so wie er uns präsentiert wird, annehmen können. Ich möchte Sie ersuchen, dem An-

trag der Kommission zuzustimmen mit den allfälligen Aenderungen gemäss Antrag Rohner, denen ich mich persönlich — ich betone: persönlich — ohne weiteres anschliessen kann.

Bundesrat von Moos: Wenn Sie es mit hungrigem Magen über sich ergehen lassen wollen, auch noch den Sprecher des Bundesrates anzuhören, so möchte ich diesem Begehren keineswegs widersprechen. Es liegt mir daran, im wesentlichen in Zustimmung zu dem, was Herr Kommissionspräsident Dr. Darms soeben ausgeführt hat, auch noch zu den einzelnen Anträgen Stellung zu nehmen, wobei ich zum voraus annehme, dass Ihr Rat abstimmen wird über die Anträge, die schriftlich vorliegen. Es handelt sich um den Antrag des Bundesrates, es handelt sich um die Verbesserungen, die die Kommission daran vornimmt, und es handelt sich um die beiden Anträge der Herren Ständeräte Heilmann und Rohner, wie sie schriftlich Ihrem Rate unterbreitet worden sind.

Die Kommission schlägt in Artikel 22quater einige Aenderungen vor, denen der Bundesrat, wie ich bereits zur Enttäuschung von Herrn Ständerat Vogt beifügen musste, seinerseits zustimmt, weil sie auch nach Auffassung des Bundesrates eine begrüssenswerte Verdeutlichung mit sich bringen. Ich möchte hier, bevor ich auf die beiden andern Anträge eintrete, noch einige Feststellungen anbringen, die nach meiner Auffassung ebenfalls etwas zur Klärung beitragen sollen.

In seiner auf den heute zu konzipierenden Artikel 22quater der Bundesverfassung abzustützenden Gesetzgebung bleibt auch der Bund in allen Fällen auf die Eigentumsgarantie als Institutsgarantie und als Bestandesgarantie verpflichtet. Das wird durch Artikel 22ter klar herausgestellt, und es ist dies auch von Herrn Ständerat Darms ebenso deutlich unterstrichen worden. Artikel 22ter und 22quater stehen unter sich in Zusammenhang. In der Gesetzgebung gemäss Artikel 22quater wird der Bund an die in Artikel 22ter niedergelegten Grundsätze gebunden sein.

Was der Bund gestützt auf Artikel 22quater — ich gehe von der Fassung des Bundesrates und derjenigen der Kommission aus — erlassen kann, sind allgemeine Grundsätze, allgemeine Vorschriften, wenn Sie nach der Ausdrucksweise der Kommission so sagen wollen, die verbindlich sein werden für die Regelungen, die in bezug auf die Erschliessung und Besiedlung des Landes und Nutzung des Bodens, insbesondere auch die Schaffung von Zonenordnungen, von den Kantonen getroffen werden müssen. Zu Artikel 24bis der Bundesverfassung über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, wo der gleiche Ausdruck «allgemeine Vorschriften» verwendet wird, führt Burckhardt in seinem Kommentar aus: «Die Beschränkung seiner Kompetenz liegt darin, dass der Bund nur allgemeine Vorschriften aufstellen, die besondere Regelung und die Ausführung den Kantonen überlassen soll.» Es ist also hier vorweg zu sagen: Dem Bund wird nicht etwa eine schrankenlose, beliebig ausnutzbare Kompetenz zur Gesetzgebung erteilt. Die Kompetenz, Grundsätze aufzustellen, wird aber dem Bund auch nicht begründeterweise vorenthalten werden können, ausser man wolle die zu konzipierende Verfassungsbestimmung über die Landesplanung überhaupt der Substanz entleeren.

In seiner Gesetzgebung in diesem Bereich wird der Bund die Hoheit und Zuständigkeit der Kantone respektieren, und er wird lediglich das in seine allgemeinen

Vorschriften aufnehmen müssen, was als Grundsatz im ganzen Gebiet der Schweiz gelten muss. Es ist doch heute festzustellen, dass die Landesplanung, wie es Herr Ständerat Rohner in seinem beachtenswerten Votum in der Eintretensdebatte gesagt hat, nicht nur etwa die Summe der Regionalplanungen ist, dass die Regionalplanung nicht die Summe der Ortsplanungen ist, sondern dass von oben nach unten und von unten nach oben das eine vom andern abhängig ist, dass es aber eben eine Landesplanung gibt, die auf Bundesebene konzipiert und deren Vorstellung auf der Bundesebene erarbeitet werden muss. Dabei möchte ich aber festhalten, was wir auch schon gegenüber der Kommission abgrenzend und zur Beruhigung der Kantone erklärt haben: Die Schaffung der Zonen und deren Ausscheidung obliegt abschliessend den Kantonen, unter Vorbehalt der Mitwirkung des Bundes bei der interkantonalen Zusammenarbeit. Den Kantonen wird es freistehen, die Zonenplanung ihrerseits zu verfeinern, nämlich weitere Zonentypen zu schaffen, als sie der Bund vorschreiben dürfte. Und die Kantone werden — auch darauf hat der Herr Kommissionspräsident hingewiesen — speziellen Bedürfnissen und regionalen Verhältnissen durch Sonderlösungen Rechnung tragen können.

Was der Bund als unmittelbare Ausführung des Artikels 22quater an Vorschriften erlassen wird, muss — auch das ist zu unterstreichen — nach unserm Vorschlag auf dem Wege der Gesetzgebung geschehen. Das bedeutet, dass solche Erlasse auf Bundesebene in die Form eines Gesetzes oder eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses gekleidet werden müssen und damit dem Referendum unterstehen werden. Es ist also der Gesetzgeber, das Parlament und letzten Endes das Volk, das über die konkrete Ausführung der Zuständigkeit des Bundes im einzelnen im gegebenen Zeitpunkt befinden wird.

Angesichts dieser Abklärungen und Sicherungen ist anzunehmen, dass von seiten des Bundes das in die Ausführungsgesetzgebung Aufnahme finden wird, was der Eigentumsgarantie in dem in Artikel 22ter umschriebenen Sinne nicht widerspricht, was im Rahmen der allgemeinen Vorschriften bleibt und damit die einzelne Regelung und Ausführung den Kantonen anheimstellt und nicht nur rechtlich, sondern auch politisch durchsetzbar ist.

Und nun stehen den Anträgen der Kommission und des Bundesrates zwei abweichende Formulierungen gegenüber. Ein Antrag wird von Herrn Ständerat Rohner gestellt, der vor allem redaktionellen Charakters sein dürfte. Er schlägt vor, in Absatz 1 den Ausdruck «Erschliessung» zu streichen und nur noch den Ausdruck «Besiedlung des Landes und Nutzung des Bodens» als Synonym für Landesplanung stehen zu lassen. Es ist dem Sprechenden nicht ganz klar, ob wirklich der Ausdruck «Besiedlung» auch die Erschliessung einschliessen soll. Aus den Ausführungen des Antragstellers müsste man das entnehmen. Wäre das nicht der Fall, so müsste man andererseits aus seinem Antrag schliessen, dass, was die Erschliessung betrifft, die Kantone allein zuständig sein sollen, und dass demnach dem Bunde keine Befugnis erteilt werden soll, auch in bezug auf die Erschliessung allgemeine Vorschriften aufzustellen. Diese Interpretationsmöglichkeit besteht auch beim Antrag von Herrn Ständerat Rohner. Ich bin persönlich bereit, zuzugeben, dass nach seiner Darlegung das nicht der Fall ist, sondern dass mit dem Wort «Besiedlung des Landes» zugleich auch die Erschliessung, soweit der Bund daran

interessiert sein kann, mitgemeint ist. Die zweite Aenderung im Antrag von Herrn Ständerat Rohner besteht darin, dass er in Absatz 1bis den Ausdruck «Der Vollzug dieser Vorschriften» ersetzen möchte durch die Wendung «Die Anwendung dieser Vorschriften», auch dies aus redaktionell-psychologischen Gründen.

Ich bewundere die Entwicklung des verfassungsrechtlichen und sprachlichen Feingefühls in den eidgenössischen Räten im Laufe weniger Jahre. Wenn Sie beispielsweise den Artikel 22bis der Bundesverfassung ansehen, der vom Zivilschutz handelt und im Jahre 1959 angenommen worden ist, so heisst es dort in Absatz 2 von den Kantonen: «Ihnen ist der Vollzug unter der Oberaufsicht des Bundes zu übertragen.» Und wenn Sie den Artikel 24quater anschauen, der im Jahre 1963 in die Bundesverfassung aufgenommen wurde, so lesen Sie dort im zweiten Satz: «Der Vollzug dieser Bestimmungen verbleibt unter der Aufsicht des Bundes den Kantonen.» Sozusagen wörtlich und auf den Buchstaben und das Komma genau diese Wendung hat Ihre Kommission in Absatz 1bis ihres Antrages übernommen. Heute haben Sie Bedenken gegenüber dem «Vollzug» und gegenüber dem Ausdruck «unter der Aufsicht des Bundes». Ich werde auf die Ausführungen des Herrn Ständerat Borel noch zurückzukommen versuchen, so weit es die Zeit erlaubt. Ich möchte also daraus durchaus keine Prestigesache machen, sondern es dem Rate überlassen; aber ich möchte auf der andern Seite nicht zu der Enttäuschung, die ich bereits jemandem bereitet habe, noch eine zweite Enttäuschung fügen und die Fassung des Bundesrates auch hier einfach fallen lassen; das liegt mir ferne. Sie sollen die Gelegenheit bekommen, über die beiden Formulierungen abzustimmen. In diesem Sinne, ohne grundsätzlich der Auffassung des Herrn Ständerat Rohner zu widersprechen, halte ich ihm gegenüber an der Fassung des Bundesrates fest. Dann werden Sie, meine Herren, darüber zu entscheiden haben, welcher Fassung Sie den Vorzug geben.

Zum Antrag des Herrn Ständerat Heimann: Ich muss Ihnen gestehen, als ich ihn zuerst las, empfand ich dessen Töne anfänglich als Labsal in den Ohren eines eingefleischten Föderalisten. Ich wäre beinahe der gleichen Gefahr erlegen, der, wie ich glaube bei aller Höflichkeit feststellen zu dürfen, die Herren Ständeräte Guisan und Bodenmann einigermaßen erlegen zu sein scheinen. Natürlich ist es optisch so, dass, wenn Sie die Kantone an die Spitze des Artikels stellen, das den Anschein erweckt, man gebe den Kantonen etwas, das sie noch nicht besitzen. Das ist aber vorliegendenfalls nicht zutreffend. Herr Ständerat Munz hat mit Recht auf die staatsrechtliche Seite dieser Angelegenheit hingewiesen. Es wäre unseres Erachtens keineswegs eine empfehlenswerte Neuerung, wenn wir bei Artikel 22quater der Bundesverfassung zunächst feststellen würden, was die Kantone dürfen und was sie zu tun haben, und wenn wir uns den Anschein geben wollten, als ob man den Kantonen damit etwas gäbe. Nun ist dieser Meinung Herr Ständerat Heimann bereits zugekommen und hat gesagt, er habe in der Bundesverfassung nachgeblättert: Artikel 24sexies enthalte eine ähnliche Bestimmung; auch Artikel 31ter und 31quater stellten die Kantone an die Spitze. Ich möchte Sie bitten, zu diesen Artikeln einige Ueberlegungen anzustellen.

Ich möchte nicht Artikel 24sexies, Absatz 1, als Muster für die Verfassungsgebung des Bundes zitieren. Was aber die von Herrn Ständerat Heimann genannten Artikel 31ter und 31quater betrifft, so ist hier beizufügen,

dass diese sich im Gesamtrahmen der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung befinden, und dass an der Spitze dieser Verfassungsartikel über das Wirtschaftsrecht des Bundes steht: 1. Die Handels- und Gewerbefreiheit ist gewährleistet, und 2. (und das in Artikel 31bis): Der Bund trifft im Rahmen seiner verfassungsmässigen Befugnisse die und die Massnahmen; und erst nachher, in den andern Artikeln, kommen dann die Kantone, und zwar nicht so, dass man einfach deklaratorisch feststellt, was den Kantonen verbleibt, sondern hier, im Wirtschaftsrecht des Bundes, gibt man in der Tat den Kantonen etwas. Die Artikel 31ter und 31quater gehen darauf aus, den Kantonen eine Kompetenz zu geben in einem Gebiete, im Wirtschaftsrecht, über das sonst zur Gänze der Bund auf seiner Ebene zu legiferieren zuständig ist. Nicht so ist es nun hier der Fall. Hier ist gerade das Umgekehrte der Fall: die Kantone haben bereits alle Rechte auf dem Gebiete der Regionalplanung, der Landesplanung, der Ortsplanung. Niemand bestreitet ihnen diese Rechte. Hier aber will man nun zum erstenmal dem Bunde ein von den Kantonen abzugrenztes Recht, eine neue Befugnis geben. Darum ist es wichtig und logisch — Herr Ständerat Darms hat mit Recht darauf hingewiesen —, dass man in diesem Falle den Bund, wie es übrigens üblich ist bei den meisten andern Verfassungsartikeln des Bundes, an die Spitze der Verfassungsbestimmung stellt. Herr Ständerat Munz hat auf die verfassungsrechtliche Seite der Angelegenheit, wie gesagt, bereits hingewiesen. Wir erinnern uns an den Artikel 3 der Bundesverfassung, wonach den Kantonen alle Rechte zustehen, die nicht verfassungsgemäss dem Bunde zugeschrieben worden sind. Wir erinnern an Artikel 6 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, wo es heisst, «Die Kantone werden in ihren öffentlich-rechtlichen Befugnissen durch das Bundeszivilrecht nicht beschränkt», oder an Artikel 702 des Zivilgesetzbuches, wo davon die Rede ist, dass dem Bunde, den Kantonen und den Gemeinden bestimmte Rechte zustehen, Rechte in bezug auf das Bauwesen. Wir lesen im Artikel 702, dass die Kantone unter anderem Vorschriften erlassen können betreffend Beschränkung des Grundeigentums zum allgemeinen Wohl, wie namentlich betreffend die Bau-, Feuer- und Gesundheitspolizei, das Forst- und Strassenwesen, den Reckweg, die Errichtung von Grenzmarken und Vermessungszeichen usw. usw. Hier ist es also so, dass die Kantone bereits im Besitze der Befugnisse sind, dass die Kantone zuständig sind, und dass wir nun eben eine Abweichung davon vornehmen, wenn wir dem Bunde ebenfalls eine Zuständigkeit erteilen wollen.

Nun komme ich zu einigen Punkten, die ich in Uebernahme der von Herrn Ständerat Heimann verwendeten Ausdrucksweise ebenfalls gewissermassen als Fussangeln seines Antrages bezeichnen möchte. Einmal enthält in Absatz 1 sein Antrag einen Auftrag: «Die Kantone regeln». Er will damit sagen, und ich glaube, wir stimmen in dieser Interpretation überein, dass die Kantone etwas tun müssen. Dass man das, als Ziel, tun will, ist erfreulich. Wir glauben es wie bisher auf dem Wege der in der Kommission beschworenen *Courtoisie confédérale* so machen zu können, dass wir nicht in der Bundesverfassung sagen müssen: Die Kantone müssen das tun, die Kantone werden verpflichtet, das zu tun, sondern, dass wir sagen, was die Kantone tun können und was wir sie veranlassen möchten zu tun, dass wir ihnen also nicht vom Bunde aus mit dem Drohfinger sagen: Ihr müsst das tun.

Zweitens, und darauf ist ebenfalls hingewiesen worden, und zwar vor allem von den Herren Ständerat Barrelet und Ständerat Darms, heisst es nun hier: Die Kantone regeln «auf dem Wege der Gesetzgebung» diese und jene Materie. Es wäre nun — ich möchte mich hier nicht behaften lassen, ich habe selber nicht alle Artikel der Bundesverfassung durchgesehen — wahrscheinlich eines der ersten Male, dass wir in der Bundesverfassung den Kantonen, staatsrechtlich autonomen Körperschaften, vorschreiben: «Ihr müsst das auf dem Wege des Gesetzes tun!» Es kann den einen oder andern Fall geben, wo es der Bund ebenfalls schon getan hat; vor allem hat er es umgekehrt schon getan und die Kantonsregierungen ermächtigt, irgendetwas auf dem Verordnungswege zu tun. Weder im einen noch im andern Falle halte ich diese Gesetzgebungsart für empfehlenswert. Ich glaube nicht, dass wir in der Bundesverfassung sagen sollten, dass die Kantone etwas auf dem Gesetzeswege tun sollen und dass sie auf dem Gesetzeswege diese oder jene Massnahme treffen müssen.

Daher möchte ich Ihnen empfehlen, nicht auf die an sich sympathischen Töne, die aus dem Votum von Herrn Ständerat Heimann gesprochen haben und auch aus der schriftlichen Formulierung seines Antrages herausklingen, einzugehen, sondern sich bewusst zu werden, dass der Bund erstens den Kantonen hier nichts gibt und zweitens ihnen noch Vorschriften macht, wie sie das tun sollen, wozu sie schon kompetent sind.

In Absatz 2 — wo dann von den Befugnissen des Bundes gesprochen wird — ist übrigens die Rede, dass der Bund befugt sein soll, auf dem Wege der Gesetzgebung sowohl über die Landesplanung wie über die kantonale Gesetzgebung gemäss Absatz 1 allgemeine Vorschriften aufzustellen. Hier sehe ich in der Tat nicht ganz klar, es wäre denn, man wolle hier in den Absatz 2 doch mehr an Materie, an Gewicht aufnehmen, als es auf den ersten Blick aus der Formulierung herauspricht. Wir sehen aus dem Absatz 1 dieses Antrages, wo die Kantone zuständig sein sollen, und im Absatz 2, dass über dieses Gebiet, wo die Kantone zuständig sind und wo die kantonale Gesetzgebung erlassen werden soll, der Bund allgemeine Vorschriften aufstellen kann. Aber darüber hinaus soll der Bund zusätzlich auf dem Wege der Gesetzgebung auch über die Landesplanung Vorschriften aufstellen können, und das reicht nun meines Erachtens sogar über das hinaus, was der Bundesrat vorschlägt und was die Kommission vorschlägt. Hier ist ein Mehr enthalten gegenüber demjenigen, was in der Absicht des Bundesrates lag, ein Mehr in der Zuteilung von Befugnissen an den Bund gegenüber den Kantonen, so dass ich der Formulierung des ganzen Artikels 22quater trotz ihres, wie gesagt, sympathischen Anscheines doch nicht zustimmen könnte. Ich möchte Ihnen im Gegenteil beantragen, diese Formulierung abzulehnen.

Nun hat Herr Ständerat Borel darauf aufmerksam gemacht, im Vorschlag der Kommission des Ständerates sei davon die Rede, dass die Kantone «unter Aufsicht des Bundes» die Vorschriften vollziehen und die Zonen festlegen. Ich möchte auch hier noch einmal auf das vorhin Gesagte über die Entwicklung des Sprach- und Verfassungsgefühls der eidgenössischen Räte verweisen; genau die gleichen Wendungen hatten wir 1959 beim Zivilschutzartikel und 1963 beim Gewässerschutzartikel ohne weiteres akzeptiert, und auch Volk und Stände haben diesen Wendungen zugestimmt. Es ist aber hier noch folgendes zu sagen, und das möchte ich hier

zur Klarheit und wenn es möglich wäre zur Beruhigung von Herrn Ständerat Borel beifügen: Wir geben nun hier dem Bunde eine neue Kompetenz, über die er noch nicht verfügt. Diese Kompetenz beruht auf zwei Pfeilern: Der eine Pfeiler findet sich in Absatz 2 in den allgemeinen Vorschriften und Grundsätzen, die wir aufstellen, der andere Pfeiler ist enthalten in der Aufsicht, die der Bund ausüben können, damit diese allgemeinen Vorschriften wirklich durchgeführt werden. Es ist das selbe, das im Begriff der Oberaufsicht in verschiedenen andern Artikeln (Wasserbau- und Forstpolizei, Nutzbarmachung der Wasserkräfte) in der Bundesverfassung bereits enthalten ist. Diese Aufsicht ist gemeint, die der Bund ausüben wird, damit die allgemeinen Vorschriften, die in Absatz 1 enthalten sind, wirklich möglichst im ganzen Gebiete unserer Eidgenossenschaft zur Durchführung gelangen.

Zum Begriff der Oberaufsicht, der die allgemeinen Grundsätze in sich schliesst: Ich sehe in dieser Richtung — Herr Ständerat Vogt — keinen Unterschied zwischen der Formulierung des Bundesrates «allgemeine Grundsätze» und derjenigen der Kommission «allgemeine Vorschriften». Jedenfalls hat die Kommission meines Erachtens nicht die Absicht gehabt, hier einen andern Sinn in ihren Antrag hineinzulegen. Was nun diese Kompetenz des Bundes zur Aufstellung allgemeiner Grundsätze anbetrifft, die man gelegentlich unter dem Ausdruck «Aufsicht des Bundes» oder «Oberaufsicht des Bundes» in Artikeln der Bundesverfassung findet, so darf ich hier auf Ausführungen verweisen, die Giacometti in seinem «Schweizerischen Bundesstaatsrecht» gemacht hat, wo er schreibt: «Hier darf nämlich der Bundesgesetzgeber den Gegenstand der Kompetenz, der umfassend oder beschränkt sein kann, nicht erschöpfend regeln, sondern ist vielmehr darauf beschränkt, in dieser Materie gewisse allgemeine verbindliche Richtlinien im Sinne einer sogenannten Grundsatzgesetzgebung aufzustellen» — Sie sehen, dass wir hier alle diese Begriffe sozusagen gleichzeitig nebeneinander finden — «während im übrigen das betreffende Sachgebiet der kantonalen Regelung unterliegt. Damit soll in diesen Angelegenheiten der Oberaufsicht trotz der kantonalen Verschiedenheiten in der Ordnung der betreffenden Materie die Wahrung gewisser allgemeiner schweizerischer Interessen durch den Bund sichergestellt werden können.» Das ist die Absicht, die sowohl im Bundesrat wie innerhalb der Kommission wegleitend war, als sie den Vorschlag des Artikels 23quater konzipiert haben.

Diese Ausführungen und Ueberlegungen führen den Sprechenden dazu, Ihnen zu beantragen, gemäss den Vorschlägen der Kommission dem Artikel 22quater zuzustimmen.

Ich hätte persönlich keine Bedenken, den redaktionellen Aenderungen, die Herr Ständerat Rohner vorschlägt, zuzustimmen. Ich möchte aber hier den Antrag des Bundesrates nicht fallen lassen, damit Sie darüber entscheiden müssen, ob Sie diesen Entlastungen beistimmen wollen oder nicht.

Hingegen hätte ich Bedenken, dem Antrag von Herrn Ständerat Heimann zuzustimmen. Ich möchte Ihnen beantragen, ihn abzulehnen.

Präsident: Ich schlage Ihnen folgenden Abstimmungsmodus vor: In einer ersten eventuellen Abstimmung wird der Antrag Rohner dem Antrag Heimann gegenübergestellt. Das Resultat daraus wird dem An-

trag des Bundesrates (Aufrechterhaltung durch Kollege Vogt) gegenübergestellt.

In definitiver Abstimmung stellen wir das Resultat dem Antrag der Kommission gegenüber.

Abstimmung — Vote

Eventuell — Eventuellement:

Für den Antrag Rohner	32 Stimmen
Für den Antrag Heimann	3 Stimmen

Eventuell — Eventuellement:

Für den Antrag des Bundesrates	2 Stimmen
Für den Antrag Rohner	31 Stimmen

Amstad: Ich möchte den Antrag stellen, in der definitiven Abstimmung den Antrag Rohner dem Antrag der Kommission absatzweise gegenüberzustellen, damit man die Möglichkeit hat, auch zu «Anwendung» oder «Vollzug» in Absatz 1 bis Stellung zu nehmen.

Präsident: Sind Sie mit diesem Vorschlag einverstanden? — Es ist dies der Fall.

Definitiv — Définitivement:

Abs. 1

Für den Antrag Rohner	32 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	0 Stimmen

Abs. 1 bis

Für den Antrag Rohner	22 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	12 Stimmen

Abs. 2

Angenommen — Adopté

Abschnitt II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Chapitre II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusentwurfes	35 Stimmen
-----------------------------------	------------

(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat — Au Conseil national

Vormittagssitzung vom 20. Dezember 1967

Séance du 20 décembre 1967, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Wipfli*

**9808. Exportförderung
auf dem Gebiete der Waldwirtschaft.
Ergänzung der befristeten Massnahmen
Encouragement des exportations
dans le domaine de l'économie forestière.
Complément des mesures temporaires**

Siehe Seite 381 hiervor — Voir page 381 ci-devant

Abschnitt II, Dringlichkeitsklausel

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Chapitre II, clause d'urgence

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Kommission	39 Stimmen
-------------------------------	------------

(Einstimmigkeit)

(Das absolute Mehr ist erreicht. — La majorité absolue est acquise.)

An den Nationalrat — Au Conseil national

**9714. Militärversicherungsgesetz. Revision
Assurance militaire. Revision de la loi**

Siehe Seite 384 hiervor — Voir page 384 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 20. Dezember 1967
Décision du Conseil national du 20 décembre 1967

Differenzen — Divergences

Art. 25bis

Antrag der Kommission

Festhalten.

Proposition de la commission

Maintenir.

Bachmann, Berichterstatter: Die Differenz in Artikel 25bis, Absatz 1, ist bekannt. Der Nationalrat hat beschlossen, eine automatische Indexbindung vorzusehen, wenn der Landesindex um 5 Prozent von der Ausgangslage abweicht. Der Bundesrat will die Renten nur bei einer spürbaren Aenderung anpassen. Der Nationalrat hat den ersten Beschluss mit 72 : 22 Stimmen gefasst. Heute morgen hat seine Kommission getagt und mit 8 : 4 Stimmen beschlossen, dem Ständerat zuzustimmen. Im Nationalrat gab es darüber eine Diskussion, indem der Minderheitsantrag verteidigt wurde. In der Folge hat

Bodenrecht. Verfassungsartikel

Droit foncier. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1967
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9716
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.12.1967
Date	
Data	
Seite	386-405
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 805

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.

Vormittagssitzung vom 12. Juni 1968
Séance du 12 juin 1968, matin

Vorsitz — Présidence: Herr Wipfli

9716. Bodenrecht. Verfassungsartikel
Droit foncier. Article constitutionnel

Siehe Wintersession 1967, Seite 386
Voir session d'hiver 1967, page 386

Beschluss des Nationalrates vom 6. März 1968
Décision du Conseil national du 6 mars 1968

Differenzen — Divergences

Präsident: Das Wort zur Begründung eines Ordnungsantrages hat Herr Ständerat Jauslin.

Jauslin: Ich gestatte mir, Ihnen gemäss Artikel 54, Absatz 2, des Reglementes einen Ordnungsantrag zu unterbreiten und Ihnen dazu einige Ausführungen zu machen. Es sind zwei Gründe, die mich dazu veranlassen:

Der Nationalrat hat eigentlich in seiner ersten Lesung die Vorlage des Bundesrates nicht ganz durchberaten. In der Vorlage des Bundesrates ist auf Seite 15 als Punkt 6 der Zusammenfassung angeführt, dass mit der heutigen Verfassungsvorlage auch noch die Standesinitiative des Kantons Baselland abzuschreiben sei. Dieser Punkt wurde vom Nationalrat nicht behandelt. Er stellt aber einen wesentlichen Teil der Vorlage dar.

Auf Seite 3 der Vorlage des Bundesrates führt er aus, dass die Standesinitiative eines der Momente darstellte, die es mit der Bodenrechtsvorlage zu berücksichtigen galt. Frühere Stellungnahmen, insbesondere die Tagung in Grenchen von 1959 — «Boden, Schicksalsfrage unserer Zeit» war der Titel — unter dem Patronat von Herrn Bundesrat von Moos, zeigten, dass die Bestimmungen, wie sie die vorliegenden Verfassungsartikel beinhalten, vernünftige Grundlagen bilden, um Massnahmen gegen die nachteiligen Folgen der Bodenspekulation ergreifen zu können. Ich möchte mich dazu nicht weiter äussern.

Wenn nun der Nationalrat z. B. beschliessen würde, die Standesinitiative meines Kantons sei nicht abzuschreiben, so müsste eine neue derartige Vorlage ausgearbeitet werden. Solange die heute vorliegenden Artikel aber noch zur Diskussion stehen, wird es genügen, sie entsprechend umzugestalten. Es ist deshalb wesentlich, dass der Nationalrat, wie der Ständerat dies bereits getan hat, die Standesinitiative auf Grund dieser Vorlage abschreibt, sofern er sich auch der Ansicht des Bundesrates anschliesst, die ich teile, dass die Vorlage der Initiative Folge gibt.

Formell, scheint mir, würde diese Tatsache genügen, um das Geschäft auszustellen, bis der Nationalrat die ganze Vorlage abschliessend behandelt hat.

Aber ein zweiter, mehr vernunftmässiger Grund, bekräftigt mich in meiner Ansicht: Mit den Fassungen des Nationalrates und der ständerätlichen Kommission steht eine ungenügende Alternative zur Diskussion. Ich möchte dies kurz erläutern:

Die Fassung des Nationalrates räumt dem Bund in Artikel 22quater lediglich die Kompetenz ein, alle-

meine Vorschriften, also praktisch Normen über die Zonenordnung aufzustellen. Zonenordnungen sind die Domäne der Gemeinden. Es kann nichts schaden, wenn der Bund die Begriffe vereinheitlichen wird.

Aber selbst die Kantone haben darüber hinaus für sich das Institut der Regionalplanung geschaffen. Damit können sie die Planung der Gemeinden zwingend koordinieren und fördern. Wo nötig arbeiten sie mit Nachbarkantonen zusammen.

Auf höherer Ebene muss aber auch dem Bund ein analoges Recht für die Landesplanung oder «interkantonale Regionalplanung» eingeräumt werden. Nur so können Bestrebungen im Interesse von «Volksgesundheit und Volkswirtschaft», wie die Ziele der Landesplanung oft etwas hochtrabend umschrieben werden, koordiniert und gefördert werden.

Was nützt es, wenn ein Kanton seine Infrastruktur ausbaut, während sein Nachbarkanton die Anschlüsse nicht abnimmt oder sogar durch fehlende Koordination die Entwicklung hemmt?

Was nützt es, wenn ein Kanton mit der Bekämpfung der Luftverunreinigung ernst macht, während sein Nachbar, aus dessen Gebiet der Wind die angenehmen Düfte herüberträgt, nichts unternimmt?

Was würde es z. B. — um ein einfaches Beispiel zu zeigen — nützen, wenn sich ein, mehrere oder alle Kantone der Linthebene um eine gemeinsame Planung in diesem Gebiet bemühen würden, ohne dass notfalls der Bund dafür sorgen könnte, dass diese Planung in allen Kantonen rechtskräftig verankert wird?

Dazu genügt der Vorschlag des Nationalrates nicht. Unsere ständerätliche Kommission hat diese Lücke festgestellt und deshalb den Begriff der «Besiedelung» hervorgehoben. Leider ist nun aber ein Streit über das Wort Besiedelung ausgebrochen: Besiedelung als Begriff ist nicht definiert. Man kann sehr viel darunter verstehen. Deshalb erscheint er sehr gefährlich.

Nun wäre das angestrebte Resultat aber auch auf andere Weise zu erreichen, z. B. durch einen andern, klarer umrissenen Begriff, oder dadurch, dass die Kompetenzen des Bundes präzisiert würden, die Kantone zum Planen zu verhalten und allenfalls koordinierend zwingend einzugreifen. In einer sofortigen Beratung würden aber neue Vorschläge aus der Mitte des Rates keine Gnade finden. Damit kann kein echter Entscheid gefällt werden.

Würde aus Angst vor den undefinierten Konsequenzen des Begriffes Besiedelung der nationalrätlichen Fassung zugestimmt, so hätten wir — endgültig, bis zur Volksabstimmung — eine ungenügende, wenn nicht gar unnötige Kompetenz geschaffen. Dieses Risiko dürfen wir nicht eingehen. Wir müssen dem Vorschlag des Nationalrates eine echte Alternative gegenüberstellen.

Die Situation, wie ich sie darlege, hat sich neu aus zahlreichen interfraktionellen Diskussionen ergeben. Deshalb darf auch aus diesem zweiten Grund die Vorlage ausgestellt werden. Nachdem sie seit 1960 in Diskussion und Beratung steht, erträgt sie diese Verzögerung noch, zumal es sich um eine Verfassungsänderung handelt.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Ordnungsantrag zuzustimmen und die Vorlage auszustellen, damit erstens der Nationalrat zuerst die Vorlage zu Ende beraten, d. h. über die Standesinitiative Baselland entscheiden kann, und zweitens eine Formulierung vorgelegt werden kann, die den Anforderungen und Bedenken Rechnung trägt.

Reimann, Berichterstatter: Ich beantrage Ihnen, den Antrag unseres Kollegen Jauslin abzulehnen. Er hat gesagt, der Nationalrat hätte die Standesinitiative Basel-Stadt nicht behandelt. Dazu ist festzustellen, dass der Präsident der nationalrätlichen Kommission mir soeben mitgeteilt hat, der Nationalrat hätte das deshalb nicht getan, weil er zuerst wissen wolle, welche Form der Ständerat dem Artikel 22quater geben werde, aber es sei für die nationalrätliche Kommission klar, dass vor der Gesamtabstimmung noch zur Standesinitiative Basel-Stadt Stellung genommen werden müsse.

Kollege Jauslin trug für den Verschiebungsantrag auch materielle Gründe vor. Ihre Kommission hat gestern die Situation auch überprüft, ist aber einhellig zum Schluss gekommen, es hätte keinen Sinn, die Behandlung zu verschieben. — Sie werden die Wahl zwischen dem Antrag der Mehrheit und dem der Minderheit haben und hierauf wird das Differenzbereinigungsverfahren eingesetzt.

Wir beantragen Ihnen, heute die Beratungen durchzuführen und uns so oder so zu einem Entscheid durchzurufen. Ich beantrage Ihnen also Ablehnung des Verschiebungsantrages.

M. Guisan: Vous me permettez d'appuyer en quelques mots ce que vient de dire M. Reimann, président de la commission. La motion d'ordre présentée par M. Jauslin est-elle fondée sur l'article 54, alinéa 2? Je crois plutôt devoir vous renvoyer à l'article 39 concernant les rapports d'une commission: le Conseil des Etats est invité à délibérer sur un objet après avoir entendu le rapport de la commission. La question est donc de savoir si la commission que vous avez désignée est en mesure de rapporter sur l'objet qui est porté à notre ordre du jour. La commission répond oui. Elle est prête à rapporter sur cet objet.

Il y a une opposition au sein de la commission, entre une majorité et une minorité. Cette dernière s'en tient purement et simplement à la rédaction du Conseil national. Il n'est pas question qu'elle modifie son point de vue. Quant à la majorité de la commission, elle avait le temps, depuis la séance que nous avons tenue hier matin, de modifier sa proposition si elle le désirait. Elle n'a pas jugé à propos de le faire. Vous êtes donc en présence d'une situation parfaitement claire. Le message du Conseil fédéral date d'ailleurs du 15 août 1967. Nous n'avons pas reçu moins de 4 à 5 déliants, accompagnés chacun de propositions divergentes, depuis l'automne 1967. Après la masse de papiers que nous avons ainsi dévorée à propos du droit foncier, la situation devrait être claire. Je ne comprends pas que, encore aujourd'hui, l'on puisse considérer que certains termes figurant dans les textes qui nous sont proposés ne sont pas élucidés. Notre commission a délibéré au moins 6 ou 7 jours sur le problème qui nous est posé. Vraiment, nous avons eu le temps de discuter de ce que sont la «Besiedlung» et la «Erschliessung». Les Romands ont peut-être de la chance. Ils ne se trouvent pas en présence de ces problèmes de vocabulaire, problèmes qui sont un peu réservés à nos collègues de Suisse allemande. Pour nous, la question est claire. Nous estimons que la rédaction qui a été finalement retenue pour l'article 22quater est parfaitement compréhensible. Je m'étonne que l'on puisse penser le contraire. Y aurait-il neuf mois que nous discutons de ces termes sans en connaître la définition? Mais je crois qu'il n'est pas temps d'entrer en matière sur le fond. Pour le moment, nous devons discuter la

proposition de M. Jauslin qui ne peut pas être retenue. La commission est prête à rapporter, elle vous le dit par la voix de son président. Le Conseil des Etats ne peut pas refuser d'entendre le rapport d'une commission qui est prête à rapporter. Où irions-nous si le Conseil des Etats pouvait refuser d'entendre une commission? Cette procédure entraînerait des irrégularités considérables dans le déroulement de nos débats. Je maintiens donc que la situation est très claire: la commission demande à rapporter, le Conseil ne peut pas le lui refuser.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag Jauslin	2 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	36 Stimmen

Reimann, Berichterstatter der Mehrheit: Da unser früherer Kollege, Herr Darms, mit seinem Rücktritt aus dem Ständerat auch das Präsidium der Kommission für die Behandlung unseres Verfassungsartikels über das Bodenrecht niedergelegt hat, habe ich die Ehre, die Anträge Ihrer Kommission im gegenwärtigen Stand des Differenzbereinigungsverfahrens heute hier zu vertreten. Ich darf wohl auch in Ihrem Namen Herrn Darms bei dieser Gelegenheit nochmals danken für die ruhige und sachkundige Art, mit der er auch dieses letzte Geschäft in unserem Rat vertreten hat.

Anlässlich der Sitzung vom 11. April 1968 hat Ihre Kommission die Lage geprüft, wie sich diese nach den Beschlüssen des Nationalrates vom 6. März 1968 ergeben hat. Im Gegensatz zu dem früheren Beschluss des Ständerates vom 19. September 1967, wo wir in Artikel 22quater grundsätzlich den Vorschlägen des Bundesrates folgten, wonach der Bund das Recht haben sollte, sowohl über die Besiedlung des Landes und die Nutzung des Bodens, wie auch die Schaffung von Zonenordnungen zu legislieren, möchte sich der Nationalrat heute einzig auf die Gesetzgebung über die Schaffung der Zonenordnungen beschränken.

Die Experten und der Bundesrat sind aber nach wie vor mit der Kommissionsmehrheit der Meinung, dass die Fassung nach dem Beschluss des Nationalrates zu eng sei und den Notwendigkeiten der zukünftigen Entwicklung im Raume Schweiz nur in ungenügendem Masse Rechnung trage. Es muss hier noch einmal auf die Ziele einer Gesamtplanung des Bundes, wie diese vom Bundesrat auf Seite 10 der Botschaft vom 15. August 1967 zusammengefasst wurde, hingewiesen werden. Dort schrieb der Bundesrat kurz: «Erweiterung der Existenzgrundlagen in benachteiligten Gebieten, Verbesserung der Verhältnisse in den Ballungsgebieten und Vermeidung künstlicher Massnahmen, die zu einer weiteren Ueberlastung führen; Rücksichtnahme auf die Umweltbedingungen, Reinhaltung der Luft, der Gewässer» und so weiter. Auch in seinen Richtlinien zur Regierungspolitik vom 15. Mai 1968 steht der Bundesrat zu einer fortschrittlichen Konzeption hinsichtlich Bodenrecht und Landesplanung, wenn er auf Seite 17 für die Zeit nach der Annahme eines Verfassungsartikels schreibt: «Dieser Ausführungsgesetzgebung insbesondere betreffend die Landesplanung und den Vollzug im Zusammenwirken mit den Kantonen, messen wir grosse innenpolitische Bedeutung zu. Wir sehen vor, den eidgenössischen Räten den Erlass eines Planungsgesetzes zu empfehlen. Dieses wird die Ziele der Planungsmassnahmen umreissen und die grundlegenden Bestimmungen der Zonenordnungen sowie Vollzugsordnungen enthalten

müssen.» Soweit der Bundesrat in seinem Regierungsprogramm.

In einer grundsätzlichen Diskussion wurden in unserer Kommission die zu erstrebenden materiellen Ziele einer neuen Bodenrechtsordnung mit den politischen Möglichkeiten konfrontiert und gewichtet. Fest steht, dass die kantonalen Gesamtpläne auf den Sektoren Verkehrsanlagen, Ausscheidung der Baugebiete und des Kulturlandes, schützenswerte Landschaften, Gewässer, Wälder, Erholungs- und Schutzgebiete, Grundwasserschutzgebiete, Leitungen für Energie- und Wasserversorgung sowie für Abwasserbeseitigungen und so weiter durch Bundesvorschriften aufeinander abgestimmt werden müssen. Es genügt nicht, wenn in einem Kanton eine moderne Nutzungsordnung existiert, in Nachbarkantonen aber die ungehemmte Freiheit des Einzelnen, die wahllose Nutzung des Bodens besteht, welche langfristig nicht den Gesamtinteressen von Volk und Wirtschaft dienen. Die Orientierung an einem nationalen Leitbild bringt auch die beste Garantie, dass die öffentlichen Investitionen des Staates und der Kantone für die Infrastruktur aufeinander abgestimmt werden können. Bei der Beurteilung der politischen Möglichkeiten wird immer wieder auf die eindeutige Ablehnung der sozialistischen Initiative durch Volk und Stände hingewiesen und daraus die Schlussfolgerung gezogen, das Schweizer Volk sei eigentlich gegen Bundeskompetenzen auf diesem Gebiet. Dabei wird sehr oft verschwiegen, was wir damals in der Abstimmungskampagne selbst dem Volke gesagt haben, dass wir nämlich mit den Zielen der Initiative einverstanden seien, nur nicht mit den Mitteln und Wegen, die zu diesen Zielen führen würden. So hat Herr Nationalrat Bärlocher, einer der Schöpfer der nationalrätlichen Fassung, bei der Behandlung des seinerzeitigen Volksbegehrens gegen die Bodenspekulation im September 1966 im Nationalrat folgendes festgestellt: «Eine Bundesordnung lässt sich in zweifacher Hinsicht vertreten: Erstens zur allfälligen Einführung von Landwirtschaftszonen mit besondern Entschädigungsgrundsätzen. Zweitens: Zur Förderung und Durchsetzung von Besiedlungsplänen, die im kantonalen Raum nicht realisiert werden können.» «Hätte sich die sozialdemokratische Initiative», so sagte Herr Bärlocher, «mit diesem Ziel begnügt, wäre ihr kaum eine wesentliche Opposition erwachsen.» Man kann sich des Eindruckes nicht ganz erwehren, dass mit der immer grösser werdenden Wegstrecke, die uns von der Abstimmung über die sozialistische Bodenrechtsordnung trennt, in manchen Kreisen der Wille zur Schaffung einer besseren Bodenordnung zurückgegangen ist. Das soll kein Vorwurf, aber nur eine Feststellung sein.

Angesichts der politischen Schwierigkeiten in der Durchsetzung einer neuen Bodenordnung sprachen sich in einer ersten Abstimmung in unserer Kommission fünf Kommissionsmitglieder für Zustimmung zu den Anträgen des Nationalrates bei Artikel 22quater aus. Ihre Anträge werden anschliessend durch unsern Kollegen Bolla vertreten. Acht Kommissionsmitglieder sprachen sich grundsätzlich für eine Ordnung aus, wonach der Bund sowohl über die Besiedelung des Landes wie auch über die Schaffung von Zonenordnungen legislieren kann. Wie Sie aus Absatz 1 von Artikel 22quater ersehen, spricht man aber nur noch von «allgemeinen Vorschriften über die Besiedelung des Landes» und hat die «Nutzung des Bodens» nach dem früheren Beschluss des Ständerates im Sinne eines Zurücksetzens der Grenzpfähle gestrichen.

In Absatz 1bis besteht keine Differenz zum Nationalrat. In Absatz 2 hält die Kommissionsmehrheit an der ursprünglichen Fassung des Ständerates fest, streicht aber die Worte «auf diesen Gebieten».

Der bereinigten Fassung von Artikel 22quater stimmte unsere Kommission mit 8 gegen 4 Stimmen zu. Es besteht heute die interessante Tatsache, dass die mehrheitliche Kommission des Ständerates in der Gesetzgebungskompetenz an den Bund auf dem Gebiete des Bodenrechts nach wie vor weitergehen will als der Nationalrat. Wir kommen zu diesen Anträgen, weil es uns sehr ernst ist um die Schaffung umfassender Verfassungsgrundlagen auf dem Gebiete des Bodenrechts. Wenn wir schon ja sagen zur grossen wirtschaftlichen und industriellen Entwicklung unserer Gesellschaft, dann müssen wir auch die Voraussetzung für eine Raumordnung schaffen, in der später auch ein stark vergrössertes Volk menschenwürdig leben kann.

Ich könnte nichts Besseres an den Schluss meiner Ausführungen stellen als die Worte eines unverdächtigen alten Liberalen, nämlich von Professor Emil Küng, St. Gallen, aus dem Aufsatz über «Freiheit und Planung» im Heft IV von «Wirtschaft und Recht», Jahrgang 1963: «Es gilt für die Verwendung des Bodens Rahmenbedingungen aufzustellen. Nur innerhalb dieses Rahmens besteht dann noch Verfügungsfreiheit. Es ist falsch, wenn man unter Berufung auf die Vorteile der freien Marktwirtschaft gegen die Raumplanung opponiert; denn zur Debatte steht ja letzten Endes nicht in erster Linie ein wirtschaftliches Problem, sondern die Frage, wie jenes Element verwendet werden soll, auf dem sich fast die ganze menschliche Existenz und Tätigkeit abspielt. Es dreht sich darum, Fehldispositionen so gut als möglich zu vermeiden und das Antlitz der Landschaft so zu gestalten, dass es nicht einem Chaos gleicht, sondern geordnete Züge aufweist.»

Namens der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen, den Anträgen, wie sie aus der Fahne ersichtlich sind, zuzustimmen.

Art. 22ter

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen — Adopté

Art. 22quater, Abs. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften über die Besiedelung des Landes und eine der zweckmässigen Nutzung des Bodens dienende Zonenordnung aufzustellen.

Minderheit

(Bolla, Guisan, Lampert, Lusser)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Antrag Heimann

Abs. 1

Der Bund erlässt auf dem Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften für eine der Erschliessung und Besiedelung des Landes dienende Zonenordnung.

*Art. 22quater, al. 1***Proposition de la commission***Majorité*

La Confédération peut établir par la voie législative des dispositions générales sur l'occupation du territoire ainsi que sur des plans de zones destinés à l'utilisation rationnelle du sol.

Minorité

(Bolla, Guisan, Lampert, Lusser)

Adhérer à la décision du Conseil national.

Proposition Heimann*Al. 1*

La Confédération établit par la voie de la législation des dispositions générales sur la création de plans de zones en vue de l'aménagement du territoire.

M. Bolla, rapporteur de la minorité: 1. La minorité vous propose d'adhérer à la solution adoptée par le Conseil national: la compétence de la Confédération devrait se limiter à établir, par voie législative, des dispositions générales sur des plans de zones (Zonenordnung) destinés à l'aménagement du territoire (Erschliessung und Besiedelung des Landes) et à l'utilisation rationnelle du sol (zweckmässige Nutzung des Bodens).

La majorité de la commission du Conseil des Etats voudrait étendre cette compétence dans le sens que les dispositions législatives fédérales doivent concerner aussi l'occupation du territoire (Besiedelung des Landes), indépendamment de la connexion de cette «Besiedelung» avec la «Zonenordnung».

La divergence paraît si subtile qu'on a une certaine difficulté à la saisir et à l'exprimer: on peut, en effet, se demander quelles sont les dispositions générales sur l'occupation du territoire, qu'on ne peut pas faire rentrer dans le cadre des dispositions générales sur les plans de zones destinés à l'aménagement du territoire.

Nous nous sommes aperçus et convaincus, à la commission, qu'on a une certaine peine à expliquer par des exemples les divergences entre les deux textes.

On nous a dit de songer aux difficultés de ravitaillement en eau dans les grandes villes. J'ai objecté qu'il s'agit d'un problème d'intérêt public, dont la solution doit pouvoir être possible, même par des mesures d'expropriation, au sens de l'article 22ter, alinéa 2, du projet.

On a ajouté l'exemple du maintien de la pureté de l'air. J'ai objecté que même sans faire effort de fantaisie (la fantaisie qui manque rarement aux juristes), la Confédération pourrait, sur la base de la compétence que lui confère l'article 22quater, dans la rédaction du Conseil national, établir une disposition générale à peu près de cette teneur: «Si une zone industrielle est établie dans un canton, mais qu'il est à prévoir que des immissions excessives s'étendront au territoire d'un ou de plusieurs autres cantons, l'établissement de la zone industrielle requiert l'adhésion des autorités de tous les cantons intéressés. Ces mêmes autorités ont aussi un droit d'intervention si, après l'établissement de la zone industrielle, le risque d'immissions excessives, au-delà de la frontière de situation de l'industrie, se réalise.»

S'agit-il d'une interprétation extensive de la disposition constitutionnelle conforme à la décision du Conseil national? Je ne le crois pas. Une norme telle que celle que je viens d'esquisser exprimerait, à mon avis, la volonté du législateur constitutionnel, telle qu'elle se dé-

gage de l'article 22quater, 1er alinéa, rédaction du Conseil national, de sa logique, du but que cet article se propose.

2. Mais je concède que l'article 22quater, rédaction du Conseil national, dit quelque chose de moins, quant à la compétence de la Confédération, que l'article proposé par la majorité du Conseil des Etats.

Faut-il, à cause de la rédaction moins extensive du Conseil national, lui préférer le texte de la majorité de votre commission? Pour répondre à cette question, il convient de savoir à quel point de vue il faut se placer. Tout d'abord il ne faut pas oublier que le texte que les Chambres fédérales adopteront doit, pour qu'il devienne loi constitutionnelle, être adopté aussi par la majorité des citoyens qui participeront à la votation et par la majorité des cantons (art. 123 CF).

Il nous paraît donc prudent de ne pas oublier le résultat de récentes votations cantonales sur des initiatives concernant le droit foncier: l'initiative du canton de Zurich a été rejetée le 6 février 1966 par 98 500 voix contre 60 800; sur le même objet, une initiative analogue et un contreprojet du gouvernement ont été rejetés par les citoyens de Genève, le 21 juin 1964, par une majorité négative de deux tiers. Et il s'agit de cantons où la sensibilité aux exigences d'un urbanisme moderne devrait être plus vive et plus agissante!

Vous avez promis, monsieur le conseiller fédéral, quand vous avez proposé de rejeter l'initiative socialiste et de l'Union syndicale contre la spéculation foncière, que vous continueriez sans interruption les travaux en vue d'une révision constitutionnelle concernant le droit foncier. On a dit que les promesses des hommes politiques sont des lettres de change sans provision (Wechsel ohne Deckung). On doit loyalement vous donner acte, monsieur le conseiller fédéral, que vous démentez cette pensée décevante de la pratique politique. Je vous en remercie. Mais attention à ne pas trop charger la portée de l'article constitutionnel, que cette portée devienne quelque peu indigeste aux citoyens.

Si l'on se place — et je crois que c'est la juste optique — au point de vue des préoccupations dictées par l'exigence de la double majorité, c'est à la solution du Conseil national qu'il faut aboutir, c'est la minorité qui a le plus de chance de réaliser la promesse qu'on a faite aux électeurs.

3. Je pense que nous pouvons d'autant plus être restrictifs, dans l'étendue de la nouvelle compétence à donner à la Confédération, que toutes les améliorations législatives désirables en matière d'aménagement du territoire et d'utilisation rationnelle du sol sont réalisables, déjà maintenant, dans le cadre géographique du canton. Si l'on n'a pas su créer, dans un canton, la base légale suffisante pour éviter certains enlaidissements ou même certaines profanations, si l'on n'a pas su être aussi prévoyants et aussi agissants qu'on l'a été dans les cantons mieux régis, il n'est pas suffisant de réciter ensemble *mea culpa, mea maxima culpa*, mais il est opportun de rattraper le temps perdu par une action de persuasion et une action de création législative dans le cadre cantonal et communal.

Peter Saxer («Rechtliche Aspekte der Regionalplanung»), dans la «Festgabe der juristischen Abteilung der Hochschule St. Gallen zum Schweizerischen Juristentag 1965 in St. Gallen», a écrit des réflexions qui semblent avoir échappé à M. Rohner. Et pourtant ce sont des réflexions qui méritent d'être longuement méditées. Les voici (p. 362, numéro 5, de la «Festgabe» citée):

«Weil gesetzgeberische Massnahmen im Interesse der Regionalplanung in den Gemeinden, oft sogar auch in den Kantonen, nur mühsam und mit viel Aufwand erreichbar sind, wird der Ruf nach gesetzgeberischen Massnahmen des Bundes bzw. der Kantone laut. Gewiss ist es richtig, jene Sachgebiete, die infolge der technischen Entwicklung eine gesamtschweizerische Regelung erheischen, bundesrechtlich zu regeln (z. B. die Gesetzgebung über die Nationalstrassen, die Gesetzgebung über die Rohrleitungsanlagen). Eine bundesrechtliche Regelung von Sachgebieten, die effektiv doch nur innerhalb der kleineren Gemeinschaften der Kantone und Gemeinden geordnet werden können, bleibt aber wirkungslos, denn bekanntlich gibt es eine bundesrechtliche Exekution gegenüber Kantonen und Gemeinden zwar in der Rechtstheorie, aber kaum in der Praxis. Das anfängliche Versagen der eidgenössischen Gewässerschutz-Gesetzgebung ist ein deutliches Beispiel. Was nützt es von Bundesrechts wegen die Einleitung von Abwässern in eine Kanalisation vorzuschreiben, wenn in den Gemeinden die generellen Kanalisationsprojekte, die Kanalisationsvorschriften, die Kanäle, die Kläranlagen fehlen. Trotz bundesrechtlicher Regelung haben die Gemeinden im Gewässerschutz das Heft in der Hand. Wenn nicht in der Gemeinde in freier Entscheidung eine Kanalisationsverordnung erlassen und Kredite und Projekte für Kanalsystem, Kläranlage und Kehrrichtbeseitigungsanlage genehmigt werden, so bleibt das Bundesrecht praktisch wirkungslos. Hüten wir uns, Bundesrecht zu schaffen, wo nur die lokale Verwaltung tatsächlich wirksam handeln kann, solange nicht die Gewähr besteht, dass die lokalen Behörden wirklich in der Lage sind, das Bundesrecht zu vollziehen.»

Déjà dans nos séances des 15 et 16 novembre 1967, nous avons posé la question des sanctions au cas où un canton ne se soumettrait pas aux principes normatifs du droit fédéral.

Est-il permis de dire que la réponse qui nous a été donnée esquive les difficultés de répondre à la question pertinente? On s'est en effet limité à nous dire dans le rapport du 7 novembre 1967, page 10, numéro 4:

«S'il devait apparaître, par la suite, que les cantons ou quelques-uns d'entre eux n'étaient pas en mesure de réaliser les principes établis par la Confédération, celle-ci devrait affiner ses principes dans la mesure nécessaire et les accorder, tout en sauvegardant la souveraineté cantonale, avec les différents points de vue directeurs.»

Affiner ses principes dans la mesure nécessaire? On est, vous le comprenez bien, dans le culte romantique du vague et du flou!

Les considérations de M. Peter Saxer me semblent rejoindre d'ailleurs une des lignes directrices du rapport du Conseil fédéral sur la politique gouvernementale pendant la législature 1968-1971. Dans le chapitre dédié aux rapports entre la Confédération et les cantons, on lit ces sages paroles:

«Face à tout nouveau problème, et tout particulièrement quand il apparaît que la Confédération devrait assumer une nouvelle tâche, nous devons examiner de la manière la plus attentive si la solution fédérale est vraiment indispensable, nous demander plus sérieusement que jusqu'à maintenant — l'adverbe n'est pas de mon cru, il est du Conseil fédéral — si la tâche ne peut pas être assumée tout aussi bien, voire mieux par les cantons... Une volonté ferme des cantons de résoudre eux-mêmes les problèmes qui ressortissent à leur souveraineté contribuera de manière essentielle au maintien

de notre structure fédéraliste.» Et on parle même dans ce rapport d'étudier «dans quelle mesure la Confédération pourrait, dans certains domaines, transférer des tâches aux cantons...»

Ayant une certaine faiblesse pour la logique, il me paraît souhaitable qu'on commence par éviter qu'on transfère à la Confédération des tâches que les cantons peuvent eux-mêmes résoudre.

4. Je me permets de soumettre une autre question à M. von Moos, conseiller fédéral: Au Tessin est en élaboration, tardive, je le concède, devant le Grand Conseil, un projet de loi urbaniste, loi qui existe dans un certain nombre de cantons. Un juriste tessinois, examinant les rapports entre la loi cantonale et l'article constitutionnel en gestation, a cru pouvoir prédire que la loi cantonale mourra au berceau, dans les langes (morira in fasce...). Je crois que cette prédiction est juridiquement erronée. Vous nous avez en effet rappelé, dans le rapport déjà cité du 7 novembre 1967, que la législation fédérale de base en matière de droit foncier respectera le principe de la subsidiarité. Je cite: «Toute tâche publique qui peut être accomplie au degré inférieur ne doit pas être abandonnée au degré supérieur.»

Malgré la compétence législative que l'article constitutionnel confèrera à la Confédération, la place de la compétence législative cantonale me paraît encore assez étendue. Les lois cantonales en gestation en matière d'urbanisme ne me semblent donc pas vouées au destin de mourir au berceau. Votre confirmation de l'exactitude de mon opinion m'est précieuse, monsieur le conseiller fédéral von Moos. Elle pourra être utile aussi dans les débats publics qui s'ouvriront dès que le parlement se sera mis d'accord sur le texte du nouvel article constitutionnel.

La minorité vous invite à faire confiance à la modération (qui n'est pas d'ailleurs sa vertu constante) du Conseil national.

Rohner: Ich möchte dem Kommissionsreferenten, Herrn Ständerat Reimann, für die klare und ausgezeichnete Darlegung des Standpunktes der Kommissionsmehrheit danken und mir erlauben, einige Bemerkungen anzufügen.

Ich habe gestern bei einigen Ratskollegen Anzeichen von Ungeduld wahrgenommen, weil sie der Meinung sind, dass nunmehr in der Sache des Bodenrechts des «grausamen Spiels genug» sei und dass der Moment gekommen sei, die Verhandlungen über diesen Gegenstand zum Abschluss zu bringen. Es scheint mir, dass diese Ungeduld nicht ganz berechtigt ist. Die Vorlage, zwei Verfassungsartikel von grösster konstitutiver Bedeutung, ist im Prioritätsrat im vergangenen Dezember und im zweiten Rat in der Frühjahrsession behandelt worden. Wenige Wochen später hat die Kommission des Ständerates getagt und versucht, zu einer Ueberbrückung der Meinungsgegensätze zu gelangen. Wir haben dabei unseren ursprünglichen Beschluss vom Dezember 1967 etwas gestrafft und der Fassung des Nationalrates angenähert, ohne zu einer völligen Uebereinstimmung zu gelangen. Das ist der heutige Stand der Dinge, und man wird im Ernst nicht behaupten können, dass, gemessen an der Bedeutung des Geschäftes, der Zeit- und Arbeitsaufwand, der von unserem Rat dafür erbracht worden ist, zu gross sei und nicht verantwortet werden könne. Wir haben schon für Vorlagen von weit geringerer Bedeutung gleich viel oder sogar noch sehr viel mehr Zeit aufgewendet, ohne deswegen Skrupel zu

empfinden. Wir sind es wohl unserer Aufgabe als gewissenhafte Gesetzgeber schuldig, dass wir die Dinge nicht einfach über das Knie brechen und der selbstgefälligen Illusion verfallen, dass mit unseren bisherigen Schlussnahmen — handle es sich nun um die Mehrheit oder um die Minderheit unserer Kommission — oder mit den Anträgen des Nationalrates der Weisheit letzter Schluss gefunden worden sei. Wenn von «grausamem Spiel» die Rede sein soll, so gehört es aber im vorliegenden Fall offenbar zu den ordentlichen Regeln dieses Spieles, dass abwechslungsweise von der einen oder von der andern Seite das Verdienst in Anspruch genommen wird, der ausschliessliche Hüter freiheitlicher Gesinnung oder das einzige Bollwerk gegen die Untergrabung und Aushöhlung des Privateigentums oder der feste Hort gegen finstere Anschläge des staatlichen Dirigismus zu sein. Eine derartige Schwarzweissmalerei wird aber der Wirklichkeit keineswegs gerecht.

Wenn von einer Bedrohung oder unzulässigen Bindung des Eigentums gesprochen werden will, so möchte ich doch einmal auf die erstaunliche Tatsache hinweisen, dass so gar keine Worte für die unzulässige Freiheit des Eigentums gefunden werden, Auswüchse einer Freiheit, die auf die Dauer jede echte Freiheit und schliesslich auch das Eigentum zerstören müssen. Ich möchte nicht polemisieren, aber ich sage als alter, in der Wolle gefärbter Liberaler, dass auch die Mehrheit der Kommission nichts anderes will, als im Rahmen unserer freiheitlichen Rechts-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung und mit freiheitlichen Mitteln — gestatten Sie mir den Goetheschen Terminismus — in «gesetzlicher Freiheit» unser kleines Land in seiner räumlichen Struktur einer Entwicklung entgegenzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit und der Gesellschaft am besten dient. Wir wollen aber nicht, dass unsere Städte wild und willkürlich ins Land hinauswuchern. Wir alle möchten in jedem Fall, dass auch in 50 oder sogar 100 Jahren unsere Bauern noch eine ausreichende räumliche Existenzgrundlage ihrer eigenen nennenden dürfen und dass in unseren kleinräumigen Verhältnissen der ewige Widerstreit zwischen Mensch, Natur und Technik nicht mit der Kapitulation des Menschen oder mit der Zerstörung der Natur oder mit dem absoluten Sieg der Technik oder der Wirtschaft ende, ein Endzustand, der unsere Städte und Dörfer nur gerade noch als notwendige Wohnstätten gelten lassen will, der sie aber im übrigen, selbstverständlich mit allem Komfort und aller Hygiene, in Einöden von einer bisher nie gekannten Monotonie und Trostlosigkeit verwandeln will.

Zur Sache selbst: Eine inzwischen eingetretene Annäherung der Auffassungen von Nationalrat und Ständerat ist unverkennbar, und sie lässt darauf hoffen, dass es im Zuge einer Weiterführung des Gesprächs, des Dialogs, von dem heute morgen soviel die Rede gewesen ist, zu einer vernünftigen Verständigung komme, an der uns allen im Interesse der Sache gelegen sein muss. Die ständerätliche Kommission und der Ständerat selbst haben gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates einige erhebliche Änderungen vorgenommen. Sie bejahen aber eine selbständige Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Erlass allgemeiner Vorschriften über die Besiedelung des Landes, neben der Befugnis, derartige allgemeine Vorschriften für die Schaffung von Zonenordnungen aufzustellen. Der Nationalrat hingegen will dem Bund diese Kompetenz lediglich für die Schaffung von Zonenordnungen einräumen — das hat der Kommissionsreferent aus-

geführt —, die der Erschliessung und Besiedelung des Landes und der zweckmässigen Nutzung des Bodens dienen sollen. Erschliessung und Besiedelung des Landes sind nach dieser Auffassung notwendige Voraussetzungen der Zonenordnungen und diesen in jedem Falle untergeordnet, da nach der Meinung der Kommissionsmehrheit die Zonenplanung allein noch nicht genügt, um die Erschliessung und Besiedelung des Landes, mit der zweckmässigen Nutzung des Bodens im Sinne der Formulierung des Nationalrates, zu gewährleisten.

Darf ich Ihre Aufmerksamkeit noch einen Augenblick auf einen anderen Umstand lenken? In den Fassungen sowohl des Nationalrates wie des Ständerates will dem Bund die Befugnis zum Erlass von allgemeinen Vorschriften über diese verschiedenen, mehr oder weniger weit gespannten Gegenstände gegeben werden, zu allgemeinen Vorschriften, die also den Charakter von Mindestvorschriften, von Mindestanforderungen haben sollen und die sich, soweit sie sich etwa auf die Erschliessung oder die Besiedelung oder auf die sogenannte zweckmässige Nutzung des Bodens beziehen, bestimmt nicht um die Kaliber von Kanalisationsröhren oder um die Art der Bodenbeläge von Güterstrassen in Landumlegungsgebieten oder um die Wahl der Wirtschaftsmethoden und der Kulturen in den Landwirtschaftszonen usw. drehen können. Es kann sich nur um die Sicherung der Erfüllung von Minimalanforderungen handeln, die eine sinnvolle Nutzung des unvermehrten Gutes Grund und Boden für die heutige und kommende Generationen sichern und eine offenkundige Schleuderverwaltung verhindern sollen. Wo bisher schon in Kantonen und Gemeinden das Nötige gewagt und getan worden ist, um derartige verhängnisvolle Fehlleistungen zu verhüten, werden auch die allgemeinen Vorschriften des Bundes keinen Eingriff, keine ungebührliche Intervention in die Autonomie der Gemeinden oder der Kantone oder in die Eigentumsordnung bedeuten können. Wo dies aber nicht geschehen ist, soll durch diese allgemeinen Vorschriften wenigstens ein Minimum sicherer und erhaltender Massnahmen gewährleistet werden. Das Prinzip der Subsidiarität — da stimme ich Herrn Kollega Bolla vollkommen bei — soll in vollem Umfang gewahrt werden. Von der Gefahr eines lähmenden oder lebensstörenden Interventionismus und Dirigismus, die in diesen Tagen immer wieder an die Wand gemalt wird, kann gar nicht die Rede sein.

Wenn ich den Rat bitten möchte, an seinem Beschluss festzuhalten und zum Mehrheitsantrag der Kommission zu stehen, dann geschieht dies nicht aus Starrsinn oder aus Uneinsichtigkeit. Ich verkenne nicht gewisse, immer noch bestehende Unvollkommenheiten des Mehrheitsantrages. Aber diese Mängel haften noch in vermehrter Masse auch dem Minderheitsantrag, der Formulierung des Nationalrates und unserer Kommissionsminderheit an. Das will kein Vorwurf und kein Ausbruch unbilliger Kritik sein. Die Materie, die heute auf Verfassungsstufe geordnet werden soll, ist alles andere als einfach, und sie berührt Grundprobleme unserer Staatsgesellschafts- und Rechtsordnung, die ganz im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Bindung liegen. Die Regelung dieser Fragen verlangt Geduld und eine behutsame Hand. Wir verlieren dabei nichts und können im Gegenteil alle nur gewinnen — das hat schon der bisherige Verlauf der Verhandlungen bewiesen — wenn auf dem Wege einer Weiterführung des Dialogs, einer Weiterführung des Differenzenbereinigungsverfahrens mit dem Nationalrat die Anstrengungen fort-

gesetzt werden, zu einer ausgereiften Verständigungslösung zu gelangen, die den legitimen Anliegen sowohl der Mehrheit als auch der Minderheit gerecht zu werden vermag und die für die Zukunft sinnvolle Lösungen verspricht. Die Aussichten liegen dafür keineswegs ungünstig, und der dafür benötigte zusätzliche bescheidene Mehraufwand an Zeit, Arbeit und Geduld wird sicher belohnt werden. Ich möchte deshalb den Rat ersuchen, am Beschluss der Kommissionsmehrheit festzuhalten.

M. Barrelet: Tout d'abord, je dois me rallier et approuver les propositions de M. Rohner qui vous a présenté les aspects généraux et particuliers du problème.

Je voudrais insister, tout particulièrement, sur le fait que j'ai toujours été un partisan d'une intervention rapide en matière de droit foncier et de l'aménagement du territoire. Il y a nombre d'années que, dans ce Conseil, nous avons appuyé et nous-mêmes sommes intervenu auprès du Conseil fédéral pour tâcher d'obtenir des textes constitutionnels adéquats. Si je suis toujours partisan d'une solution qui doit intervenir et si je suis pressé de l'obtenir pour mon canton, bien que nous ayons beaucoup fait en fonction des dispositions cantonales, comme l'a dit M. Bolla — les cantons peuvent déjà faire pas mal de choses —, cependant nous avons toujours cette épée de Damoclès qui est suspendue sur nos têtes, à savoir que nous avons des recours qui vont de temps en temps au Tribunal fédéral et nous obligent à ralentir et à manquer parfois certaines opérations d'ordre général.

Je pense que l'urgence existe toujours, mais cette urgence ne doit pas nous obliger à fermer aujourd'hui la porte au dialogue. C'est que, si nous adhérons maintenant à la proposition du Conseil national, tout sera dit, il n'y aura plus de divergence. Mais nous avons un texte qui, je pense, même pour ceux qui l'ont voté au Conseil national, ne donne pas, peut-être, cent pour cent satisfaction et qu'il serait bon que, au Conseil national, nos collègues partisans d'une amélioration du droit foncier et des projets de textes constitutionnels puissent voir si, entre leur position et celle qui serait prise par notre Conseil sur proposition de notre majorité, nous ne pourrions trouver, comme l'a suggéré M. Rohner, une disposition qui donne vraiment satisfaction.

Je vous dirai que, pour ce qui est des membres de langue française du parlement, nous avons toujours eu beaucoup de peine, au sein des commissions et même maintenant, ici peut-être, au sein du plenum, à nous comprendre au sujet des termes propres d'«aménagement du territoire», «utilisation» ou «occupation du territoire», «utilisation rationnelle du sol», et les termes de langue allemande que vous connaissez bien, comme «Besiedelung», par exemple.

Donc nous parlons d'un même problème qui nous préoccupe tous, mais dans un langage différent et qui est surtout différent dans la notion même des mots. Tout cela est assez délicat, assez difficile. Nous n'aurons pas trop à discuter, par la suite et lorsque les articles constitutionnels seront adoptés, de la loi d'application pour bien définir ce que nous entendons, les termes mêmes qui seront utilisés dans le texte constitutionnel et repris ensuite dans le texte législatif. Nous devrions donc avoir une délimitation précise de la définition des mots et des termes.

Pour ceux qui s'occupent — tel celui qui vous parle — de l'aménagement du territoire dans son canton, en plaine, en montagne, etc., les termes sont utiles, cela

va de soi, mais la façon d'appliquer les notions de l'aménagement du territoire est une affaire de bon sens; notre peuple suisse a du bon sens. C'est ce que nous avons dit à la commission; à l'égard de cantons montagnards, par exemple, il y a différentes méthodes pour procéder à cet aménagement. On peut aller du centre vers l'extérieur d'une région ou même d'une localité; on peut aussi procéder en sens inverse, tout dépend de la région, de la localité, de la nature de l'occupation. Là il faut aussi éviter — comme je le dis à mes concitoyens neuchâtelois — de faire de la «dentelle». C'est joli la dentelle, c'est très décoratif, mais si vous découpez les plans et, à plus forte raison, le territoire lui-même, c'est alors, naturellement et finalement, une absurdité. Cela ne correspond ni aux vœux généraux de notre population, ni aux grandes lignes que nous cherchons, soit obtenir et appliquer un plan d'aménagement qui soit rationnel.

Voilà pourquoi, et comme je l'ai déjà dit, je me rallie à la proposition de la majorité de notre commission.

Buri: Nach den absolut zutreffenden Ausführungen des Herrn Kommissionspräsidenten Reimann, der Herren Rohner und Barrelet, die ich voll und ganz unterstütze und denen ich mich anschliesse, möchte ich einzig noch eine kleine Ueberlegung aus dem Blick des Praktikers hier anbringen.

Der Kompromissvorschlag der ständerätlichen Kommission, wie er aus der Sitzung der Kommission vom 11. April hervorging, würde doch dem Bund die Möglichkeit geben, eine sorgfältigere und planmässige Ueberbauung in der Bauzone zu gewährleisten, damit das Land in der Landwirtschaftszone möglichst dauernd der landwirtschaftlichen Nutzung erhalten bleiben könnte. Es hat nämlich keinen Sinn, Landwirtschaftszonen auszuscheiden, die bald nachher immer wieder zugunsten der — ich möchte sagen — fast unersättlichen Bauzonen verkleinert werden müssen. Eine sinnvolle Nutzung des Bodens muss jetzt nicht nur von der Landwirtschaft, sondern auch von der Bauwirtschaft verlangt werden. Ich denke, ohne genügende Verfassungsgrundlagen würde man wieder beim Legiferieren Schwierigkeiten bekommen. Aus der Entwicklung, die wir jetzt durchmachen, geht doch hervor, dass Einschränkungen des Verfügungsrechts über den Boden in Kauf genommen werden müssen. Dass dies eine Einengung der Verfügungsfreiheit bedeutet und diese Einengung der Verfügungsfreiheit von vielen Grundbesitzern nicht mit Freude aufgenommen wird, ist uns verständlich. Aber ohne diese Konzessionen werden wir das Ziel nicht erreichen und das ist der Grund, warum ich dem Vorschlag der Mehrheit zustimme in der Meinung, man müsse jetzt doch in dieser Situation etwas Tapferes tun.

Lusser: Gestatten Sie mir als Vertreter der Kommissionsminderheit auch einige kurze Ausführungen zu diesem Problem. Am 2. Juli letzten Jahres hat das Volk und haben die Stände mit grossem Mehr die Initiative gegen die Bodenspekulation abgelehnt. Die Ablehnung erfolgte zur Hauptsache aus dem Grund, weil diese Initiative dem Bunde zu weitgehende Kompetenzen auf dem Gebiete des Bodenrechtes einräumen wollte. Heute stehen wir neuerdings vor der Frage: Wieviel Kompetenzen wollen wir dem Bunde auf dem Gebiete des Bodenrechtes geben? Es ist eine Frage des Masses.

Die Vorlage des Nationalrates, unterstützt durch die Minderheit, geht weniger weit als die Mehrheit der Kommission; sie geht aber etwas weiter als der Antrag,

den Herr Heimann eingereicht hat zu diesem Artikel. Sie ist also ein Mittel zwischen der Lösung der Kommissionsmehrheit und der Lösung des Nationalrates. Sie hat dementsprechend — wie Herr Rohner in der Kommission dies bestätigt hat — die geringsten abstimmungspolitischen Differenzen zu erwarten. Sie hat also abstimmungspolitisch die besseren Aussichten auf Annahme als jede andere Lösung, weil sie eben nicht so weitgehende Kompetenzen dem Bunde übergibt, wie das bei den andern Anträgen der Fall ist. Ich erwähne nebenbei nur die Zuschrift des Schweizerischen Gewerbeverbandes vom 28. Mai, die Sie auch bekommen haben, und gestatte mir, etwas davon zu verlesen. «Die Fassung des Nationalrates beseitigt die Besorgnisse derjenigen Kreise des Gewerbes, die sich gegen eine extensive Gestaltung der neuen Bundeskompetenzen wenden, nicht. Wir können Ihnen jedoch mitteilen, dass wir bereit sind, sie zu akzeptieren. Gleichzeitig möchten wir aber keinen Zweifel darüber bestehen lassen, dass eine weitergehende Fassung und im besonderen die Einbeziehung der «Besiedelung des Landes» in den Kompetenzbereich der neuen Bestimmungen zu einer aktiven Opposition des Gewerbes in der kommenden Volksabstimmung führen müsste. Da die Privatwirtschaft in dieser Hinsicht geschlossen ist, dürfte es fraglich sein, ob die Vorlage vor Volk und Ständen durchzubringen wäre, was auch die nicht oder kaum bestrittene Kompetenz für Zonenordnungen und für die Förderung der Landes- und Regionalplanung gefährden müsste.» Sie sehen also, dass abstimmungspolitisch bereits ein starker Widerstand gegen die Lösung der Mehrheit der Kommission angemeldet ist.

Der Nationalrat, der die Volksvertretung repräsentiert und mit dem Volk in engstem Kontakt sein muss, währenddem der Ständerat die Vertretung der Kantone repräsentiert, geht in der Uebertragung der Kompetenzen an den Bund viel weniger weit, als das die Mehrheit der Kommission des Ständerates tun will. Es scheint mir nun nicht Sache unseres Rates zu sein, den Nationalrat zu übertrumpfen und die Kompetenzen der Kantone zu beschneiden. Ich glaube deshalb, dass wir gut tun, der Kommissionsminderheit, das heisst dem Nationalrat, zuzustimmen, damit diese Vorlage auch in einer kommenden Volksabstimmung effektiv Aussicht auf Annahme hat.

Mit diesen wenigen Worten möchte ich Sie bitten, dem Antrage der Kommissionsminderheit, das heisst dem Nationalrat, Ihre Stimme zu erteilen.

Hofmann: Ich melde mich als Nichtmitglied der Kommission zum Wort und möchte einleitend feststellen, dass es für Nichtmitglieder der Kommission in dieser sehr schwierigen Materie etwas schwer hält, einen vollen Ueberblick zu bekommen. Wenn ich mich trotzdem zum Wort melde, so deshalb, weil hin und wieder der Blick von aussen, unbelastet von allen Details, eine ebenso gute Beurteilung ermöglicht wie wenn man mitten in den Dingen steht.

Um es vorweg zu nehmen: Ich unterstütze den Antrag der Mehrheit und schliesse mich vor allem den Ausführungen meines Standeskollegen Rohner an.

Sie haben den Werdegang der ganzen parlamentarischen Beratungen bereits gehört. Zuerst schränkte unser Rat den ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates ein, dann hat der Nationalrat die ständerätliche Vorlage erheblich abgebaut, ganz wider die Erfahrung, dass der Nationalrat Vorlagen des Ständerates im Hinblick auf

staatliche Befugnisse, auf Bundeskompetenzen, entlastet. So müssen wir uns, bevor wir uns einfach dem Nationalrate anschliessen, die Frage stellen: Genügt das, was der Nationalrat uns übermittelt hat, um damit eine zeitgemässe Bodenrechtsordnung zu gestalten? Das habe ich und das haben vermutlich wir alle dem Volke bei der Bekämpfung der sozialistischen Bodenrechtsinitiative versprochen. Ein namhafter Bundeshausjournalist hat die Debatte und die Beschlussfassung des Nationalrates mit der Frage überschrieben: «Verbesserung oder Verwässerung?» Mit dem betreffenden Journalisten bin ich der Meinung, dass der Nationalrat das letztere getan hat. Was er nun vorschlägt, stellt ein Minimum dar. Als Anhänger eines freiheitlichen Bodenrechtes möchte ich mich ebenfalls mit dem notwendigen Minimum beschränken, aber auch nicht mit weniger. Wir dürfen nicht übersehen, dass das Parlament, und damit unser Rat, in dieser gewichtigen Angelegenheit eine schwierige Aufgabe zu lösen hat, aber auch eine grosse Verantwortung trägt, und wir müssen uns doch bemühen, etwas Brauchbares, etwas Rechtes zu produzieren. Genügt nun die Kompetenz des Bundes auf Erlass allgemeiner Vorschriften für Zonenordnungen, oder ist es, wie unter anderem Herr Kollege Buri dargelegt hat, nicht notwendig, darüber hinaus dem Bunde Kompetenzen zu geben zum Erlass allgemeiner Vorschriften, damit eingewirkt werden kann auf die Gestaltung der Bauzonen, auf eine sinnvolle Ueberbauung, allgemeine Vorschriften, deren Ausführung ja wiederum bei den Kantonen und Gemeinden liegen wird?

Es wird eingewendet, «Besiedelung des Landes» sei ein vager, gefährlicher Begriff. Wenn dem so ist, und es mag das in etwas zutreffen, dann soll man sich doch vorerst bemühen, den Begriff womöglich etwas präziser zu gestalten und ihn nicht einfach aufzugeben. Uebrigens figuriert der Begriff auch im nationalrätlichen Vorschlag, und wenn er hier unbestimmt ist, dann wäre er es auch dort. Es ist möglich, dass der Begriff erst in der Gesetzgebung näher definiert, umschrieben und abgegrenzt werden kann. Da müssen wir uns ja sagen, dass das Gesetz wiederum die parlamentarischen Debatten, die Zustimmung der beiden Räte, zu passieren hat und dem fakultativen Referendum unterstehen wird.

Die Anhänger der nationalrätlichen Lösung behaupten, und das hat vorhin Herr Kollege Lusser auch hervorgehoben, dass nur ein Minimum Aussicht auf Annahme beim Volk habe. Bis jetzt wissen wir nur, dass ein Maximum, das Zuviel, keine Zustimmung gefunden hat. Aber ob nicht auch ein Zuwenig zur Verwerfung führen wird, bliebe noch abzuwarten. Vorläufig vermag das Abstimmungsergebnis im Nationalrat mit 96:6 Stimmen gar nicht zu überzeugen, so dass wir daraus nicht schliessen dürfen, die nationalrätliche Vorlage, der nicht einmal die Hälfte der Nationalräte zugestimmt hat, würde die Mehrheit des Volkes finden.

Nachdem unsere Kommission den Bedenken nochmals entgegenkommt, halte ich nun dafür, dass wir am Mehrheitsvorschlag der Kommission festhalten sollten, um damit dem Nationalrat Gelegenheit zu geben, die Sache nochmals ernstlich und gründlich zu überprüfen und damit eine echte Alternative zu setzen. Ich stimme Herrn Kollege Jauslin durchaus bei: Der Vorschlag des Nationalrates stellt keine befriedigende Alternative dar. Aus zahlreichen Gesprächen mit Herren aus dem Nationalrat habe ich den Eindruck bekommen, dass dort geradezu ein Bedürfnis besteht, sich mit der Sache noch-

mals ruhiger und gründlicher, als das offenbar bei den letzten Beratungen geschehen ist, befassen zu können.

Ich pflichte Herrn Kollege Rohner durchaus bei. Es eilt nicht derart. Besser Eile mit Weile, aber am Schluss dafür doch etwas Rechtes und Brauchbares.

Und nun noch eine Bemerkung zum Vorschlag von Herrn Kollege Heimann. Zu Recht hat Herr Lusser darauf hingewiesen, dass dieser noch weniger enthält als der nationalrätliche Vorschlag, sofern sein Text nicht nur rein redaktionell verstanden sein will. Ich glaube nun, wir müssen eine echte Alternative setzen, damit die Diskussion hüben und drüben nochmals beginnt und die Sache womöglich besser erdauert wird.

Ich beantrage Ihnen deshalb, den Vorschlag von Herrn Heimann abzulehnen und dem Text der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Heimann: Ich bin überrascht, dass mein Vorschlag diskutiert wird, bevor ich ihn begründet habe. Er lautet: «Der Bund erlässt auf dem Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften für eine der Erschliessung und Besiedlung des Landes dienende Zonenordnung.» Ich lasse mich von folgenden Überlegungen leiten. Wir haben dem Volk versprochen, anstelle der abgelehnten Initiative einen Verfassungsartikel zu präsentieren, um in der Landesplanung Fortschritte zu erzielen. Auch ohne dieses Versprechen hätte der Bürger Anspruch darauf, dass ihm die neue Verfassungsbestimmung etwas bietet. Da pflichte ich meinem Kollegen Hofmann bei, dass man nicht nach dem äussersten Minimum suchen muss; wenn Sie das wollen, seien Sie doch so ehrlich und beantragen Sie Ablehnung.

Mein Vorschlag bringt nicht weniger als der des Nationalrates. Das ergibt sich schon aus der Formulierung «der Bundesrat erlässt». Er ist also nicht nur befugt, sondern hat etwas zu unternehmen. Meine Kollegen Lusser und Hofmann werden zugeben müssen, dass damit die Absichten verstärkt dargelegt werden.

Dann habe ich in meinem Antrag den Begriff «Nutzung» herausgenommen. Ich habe bei der letzten Beratung dargelegt, warum ich glaube, dass dieser Begriff nicht nur überflüssig ist, sondern zur Gefährdung der Vorlage bei der Volksabstimmung führen kann. Jedermann versteht nämlich unter Zonenordnung die Ausscheidung von Bau-, Industrie- und Landwirtschaftszonen. Ueber was wollen Sie dann noch unter dem Begriff «Nutzung» legiferieren? — Nun bitte ich Kollege Buri zu beachten, dass, wenn die Landwirtschaftszonen via Zonenordnung ausgeschieden sind, dann der Begriff «Nutzung» nur die Bedeutung haben kann, dass man allenfalls vorschreibt, was auf dem Boden zu nutzen ist. Sie haben selbst ausgeführt, Herr Buri, dass die Zonenordnung so aussehen müsse, dass nicht nur die Bauwirtschaft, sondern auch die Landwirtschaft das Land richtig nutzen müsse. Was kann das heissen? Wir würden damit den Bundesrat beauftragen, der Landwirtschaft auch noch zu sagen, was sie pflanzen soll. Das wollen wir nicht. Ich habe im Rat keinerlei Erklärung darüber gehört, was gegenüber der Ausscheidung von Zonen zusätzlich unter dieser Nutzung zu verstehen ist. Ich warne Sie dringend davor, den Begriff der Nutzung einzuführen. Wenn mein Antrag weniger Worte enthält, ist das deshalb keine Veränderung des Sinnes, sondern eine Verbesserung.

Die ständerätliche Kommission hat den Begriff «Erschliessung» herausgenommen. Wenn wir aber wählen können zwischen den Begriffen «Besiedlung» und «Er-

schliessung», gäbe ich dem Begriff «Erschliessung» den Vorzug, denn darunter kann man sich eher etwas vorstellen. Bei der Wahl des Begriffes «Besiedlung» könnte man auf die absurde Idee kommen, dass sich zum Beispiel die italienisch sprechenden Schweizer in einer bestimmten Landesgegend anzusiedeln hätten, oder irgend eine andere absurde Idee könnte in die Diskussion geworfen werden. Es ist doch eine logische Folge der Erschliessungsabsicht, die Grundlagen zu schaffen, um das erschlossene Land zu besiedeln. Wir wollen schliesslich auf dem Gebiete der Landesplanung Fortschritte erzielen, weil wir mehr Land zur Ueberbauung freigeben möchten, damit wir durch diese Vergrösserung des Angebotes zu niedrigeren Landpreisen und in der Folge — hoffen wir — vielleicht zu niedrigeren Mietzinsen kommen. Aber die «Nutzung» ist tatsächlich als Begriff überflüssig und bedeutet nur eine Belastung der Vorlage. Der Vorschlag unserer Kommission bedeutet eine Verwässerung des Vorschlages des Nationalrates. Ich bitte Sie deshalb sehr um Prüfung meines Antrages. Ich weiss, dass einige von Ihnen am Ausdruck «der Bund erlässt», anstelle von «der Bund ist befugt» keine Freude haben. Das habe ich herausgespiert und stelle Ihnen daher zur Abklärung den Eventualantrag, im Absatz 2 der nationalrätlichen Fassung das Wort «erlässt» durch «befugt» zu ersetzen. Ich wäre auch einverstanden, wenn der Präsident eine Vorausabstimmung darüber vornehmen liesse, ob der Artikel mit dem Wort «befugt» oder mit dem Wort «erlässt» ausgestattet werden soll. Dann hätten wir für alle Varianten Klarheit.

Vogt: Sie werden es einem Vertreter jener Partei, die seinerzeit die Initiative lanciert hat, sicher nicht verübeln, wenn er sich erlaubt, sich auch kurz zum Worte zu melden. Es sind in der jetzigen Diskussion in formeller, rechtlicher und materieller Hinsicht treffende Worte gefallen. Ich möchte mich weniger nach dieser Richtung äussern. Gestatten Sie mir, dass ich mich mehr mit der politisch-historischen Seite auseinandersetze. Ich kann mich dessen nicht enthalten.

Es ist angetönt worden und verhält sich tatsächlich so, dass seinerzeit von den Gegnern im Abstimmungskampf erklärt worden ist, man sei mit den Zielen einverstanden, aber nicht mit den Mitteln. Die Mittel, die Anstoss erregt haben, sind genannt worden. Einmal bestehen sie im Vorschriftenrecht und sodann, wie es hiess, im zu weit gehenden Expropriationsrecht, das vorgesehen war.

Der Herr Kommissionspräsident hat mit Recht darauf hingewiesen, dass sich nun mit der Länge der Debatten, mit dem zeitlich weiteren Abstand von jenem 2. Juli 1967 die Situation immer ungünstiger gestaltet. Ich möchte nun doch darauf hinweisen, dass es für einen Vertreter unserer Partei etwas bemüht ist zu sehen, wie die Situation sich seit der Zeit vor dem 2. Juli bis zum heutigen Tag entwickelt hat. Es freut mich ungemein zu hören, wie sehr klar sich unser Kollege Rohner und einer seiner besten Parteifreunde ausgesprochen haben. Es wäre wirklich bemüht, wenn in weitesten Kreisen eine defaitistische Stimmung aufkäme, wenn ich daran denke, wie am 20. Mai in der immerhin zweitgrössten Landespartei trübe Worte gefallen sind. Ich lese heute noch hier: «Wir sind nicht zu früh, sondern schon zu spät», dies hat kein geringerer als alt Bundesrat Streuli erklärt, und er habe eine scharfe Attacke gegen die Trödelei in der Lösung der Bodenfrage und gegen die mangelhafte Nutzung der vorhan-

denen rechtlichen Möglichkeiten geritten; der Freisinn gebe die Nein-Parole für die SP-Bodenrechtsinitiative aus, verlange aber gleichzeitig unverzügliche Ausarbeitung eines neuen Verfassungsartikels. Herr Bundesrat Streuli hat dann weiter ausgeführt, ich zitiere: «Die Partei hat seinerzeit Ende 1965 im Vernehmlassungsverfahren des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes einen eigenen Entwurf zu einem neuen Artikel 22ter BV ausgearbeitet und einen Antrag für einen Landesplanungskompetenzenartikel der BV gestellt. Der am 1. März dieses Jahres vom Justizdepartement veröffentlichte Vorentwurf für einen Verfassungsartikel über das Bodenrecht und die Landesplanung entspricht weitgehend den Vorschlägen der Partei. Diese Vorschläge der freisinnigen Partei von damals lauteten: «Als Grundlage für diese Ordnung bedarf es einer neuen Verfassungsgrundlage, die nach dem Vorschlag der Partei in einem neuen Artikel 22quater BV verwirklicht werden sollte.» Der Vorschlag lautet: 1. Der Bund ist zur Rahmengesetzgebung über die Besiedelung des Landes und die Nutzung des Bodens, insbesondere die Schaffung von Zonenordnungen durch die Kantone befugt.» Darf ich darauf hinweisen, dass das nicht nur dem Sinne nach, sondern fast genau der Wortlaut ist, der dann tatsächlich vom Bundesrat übernommen worden ist. Es hiess dann weiter zur Zusammenarbeit mit den Kantonen: «... fordert und koordiniert der Bund deren Bestrebungen auf diesen Gebieten». Immerhin, das ist zu beachten! Ein Mann ist dann aufgestanden, anscheinend in dieser Parteiversammlung und hat erklärt, er sei gegen weitere staatliche Verfügungen, und er ist in diesem selben bürgerlichen Blatt als grober Bremsklotz taxiert worden und es hiess dann: «Es ist genau diese Einstellung, die alles Fortschrittliche, das sich im Schosse der Partei allmählich herauskristallisiert, wieder in Frage stellt, die befürchten lässt, dass das Aufgeschlossenerem als Programm schönes Gerede bleiben wird, und das sich im Parlament nicht niederschlägt, was vorher versprochen wurde.» Sie begreifen, dass es für mich etwas bemühend wäre, sehen zu müssen, wie nach und nach von diesen guten Grundsätzen abgerückt wird.

Ausserordentlich gefreut hat mich das Votum meines sehr geschätzten Kollegen Dewet Buri; er hat schon das erstmal im gleichen Sinne gesprochen, auch sie, die Bauern, haben damals Stellung genommen, und zwei prominente Vertreter ihres Zentralvorstandes haben sich zu dieser Frage geäußert, sowohl der Referent über die Initiative, Ständerat Dewet Buri, lese ich da, als auch alt Bundesrat Wahlen; sie setzten sich jedoch grundsätzlich für das Postulat einer weitsichtigen Lösung des Bodenrechts und der Landesplanung ein. Professor Wahlen erklärte in der Diskussion: «Die nachfolgenden Generationen werden sich vieler unserer heutigen Irrtümer und Unterlassungen kaum mehr erinnern, aber wenn wir es nicht zustande bringen, ein gesundes Bodenrecht und darauf fussend eine Landesplanung zu schaffen, die diesen Namen verdient, so wird man uns das mit Recht als ein schweres Versäumnis ankreiden, weil Fehler auf diesem Gebiete nicht korrigiert werden können.» Das war am 20. Mai 1967, 5 Wochen vor der Abstimmung.

Nun, meine sehr verehrten Herren, ist vorhin ja die ganze Entwicklung bis zum heutigen Tage, wie sie nun gegangen ist in den Räten, dargetan worden. Ich muss erklären, es würde mich dauern, denn hier haben wir den Sieger des Tages der letzten Verhandlung hier im Rate; das ist Willy Rohner. Ich würde es ausserordent-

lich bedauern, wenn der damalige Sieger heute als der Besiegte nach Hause gehen müsste. Ich weiss zwar — und Sie alle stimmen bei — er würde diese Niederlage mit Würde tragen, das ist ganz klar. Aber er wird mit mir auch sagen, was in diesem Moment mehr zählt, ist, dass wir einer guten Sache einen schlechten Dienst erweisen würden. — Wenn ich so überdenke, wie nun immer mehr, vom 2. Juli weg bis auf den heutigen Tag, diminuiert worden ist, dann kommt mir — gestatten Sie mir den kleinen Vergleich — der Ire in den Sinn, der Irländer, der von Amerika her, wo er zum reichsten Manne geworden war, nach Hause zurückkehren wollte in sein Dorf, um dort seine alten Tage zu verbringen. Er setzte sich aufs Schiff mit all seinem Geld und mitten auf dem grossen Ozean gab es einen fürchterlichen Sturm, einen Orkan. Und in der grössten Seelenangst und Todespein, da hat er ein Gelöbnis abgelegt; er hat gelobt und gesagt: «Wenn ich heil nach Hause komme, dann werde ich meiner Dorfkirche eine Kerze stiften, die so gross ist wie das Schiff lang ist.» Der Orkan legte sich, der Sturm war weniger wild und da dünkte es ihn, ja, eigentlich genügt eine Kerze auch, die nur so lang ist, wie das Schiff breit ist. Er kam heil nach Hause, und am Sonntag ging er in die Kirche mit einer Kerze in der Hand, die genau 10 cm lang war. Nun möchte ich hoffen, dass wir bei unserem seinerzeitigen guten Vorschlag und vom Bundesrat aus sicher gut gemeinten Antrag bleiben, der dann modifiziert worden ist. Ich stimme unbedingt — Sie möchten wahrscheinlich von mir auch annehmen, dass ich sage: selbstverständlich — für den Antrag der Mehrheit.

Munz: Ich sehe mich veranlasst, zum Antrag des Herrn Heimann ein Wort zu verlieren. Ich habe zwar etwas Bedenken das zu tun, es könnte sonst bei ihm der Eindruck entstehen, ich betrachte es als meine Daueraufgabe, ihm entgegenzutreten. Dem ist aber durchaus nicht so, aber seine Formulierung macht es notwendig, dass dazu ein Wort gesagt wird. Er will in diesem Kompetenzartikel 22quater nun nicht nur dem Bunde eine Kompetenz übertragen, sondern er will dem Bunde einen imperativen Auftrag erteilen. Das geht aus seiner Formulierung unzweideutig hervor. Wir müssen wohl davon ausgehen, dass der Bund die Kompetenz, die ihm hier übertragen werden will, auch ausschöpfen muss, weshalb man im konkreten Fall sagen kann, es sei ja mehr oder weniger ein akademischer Streit, ob man das etwas imperativer oder etwas weniger imperativ formuliere. Trotzdem habe ich meine Bedenken. Wir dürfen nämlich nicht nur an den konkreten Fall denken, sondern wir müssen uns bewusst bleiben, dass wir damit ein Präjudiz schaffen würden, ein Präjudiz, das für andere Fälle unter Umständen alles andere als erfreulich sein könnte. Soweit es sich um Gesetzgebungsaufgaben und Gesetzgebungshoheiten handelt, hat die Bundesverfassung, so wie ich dies sehe, den Zweck, die Kompetenzen des Bundes festzuhalten. Die Kompetenzen, die ihm nicht übertragen sind, gehören nach wie vor den Kantonen. Es ist nicht Sache der Bundesverfassung, dem Bunde imperativ Gesetzgebungsaufträge zu erteilen. Es ist allenfalls Sache des Parlaments, dem Bundesrat oder der Verwaltung Aufträge zu erteilen, wenn es nach unserer Meinung zu langsam oder wenn überhaupt nichts geht. Aus diesem Grunde, scheint mir, verdient der Antrag des Herrn Heimann keinen Vorzug gegenüber dem Antrag, wie er aus der Kommissionsberatung hervorgegangen ist.

Der Antrag Heimann hat noch einen andern Nachteil. Er lässt den Begriff der Nutzung des Bodens weg. Es ist verständlich, dass Herr Heimann diese Weglassung als einen Vorzug seines Antrages anpreist. Das würde jeder von uns auch tun, wenn er in der gleichen Lage wäre. Er begründet seine Auffassung damit, dass mit diesem Begriff nachher dem Bund allenfalls Kompetenzen erteilt würden, im Detail über die Nutzung des Bodens zu legislieren, also z. B. über die Nutzung des Bodens im Sinne konkreter landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsmassnahmen. Darum kann es sich aber bei objektiver Beurteilung der Dinge natürlich nicht handeln. Es kann nur darum gehen, Nutzungszonen nach Kategorien gesetzlich zu umschreiben und zu definieren. Dass das aber überflüssig sei, wenn man dem Bund schon bestimmte Kompetenzen geben will, wird man mit Fug und Recht kaum behaupten können.

Da ich schon am Worte bin, sei auch noch unserem Kollegen Vogt eine Antwort erteilt. Ich habe sein Votum als eine leise Polemik gegen die freisinnige Partei empfunden. Das mag eine subjektive Empfindung sein, aber wir sind ja schliesslich alle auch noch Subjekte, nicht nur Objekte. Dazu möchte ich ihm sagen: Wir haben es bei uns vielleicht etwas weniger einfach, die Grenze zwischen Freiheit und Bindung des Grundeigentums zu ziehen als er in seinem Kreise. Die gesetzlichen Eigentumsbeschränkungen können nämlich bis zur völligen Entrechtung des privaten Eigentums gehen. Mit dieser Verfassungsbestimmung wird eine wichtige Grundlage für diese gesetzlichen Beschränkungen geschaffen. Ich möchte darum sagen: Jede nur erdenkliche Sorgfalt ist geboten und der noch so gut gemeinten Eile vorzuziehen. Ich stimme deshalb für den Mehrheitsantrag in der Meinung, dass damit die Möglichkeit für eine weitere Diskussion, Verfeinerung und Ausbildung dieser wichtigen Verfassungsvorschrift geschaffen sei.

Heimann: Ich kann nicht unwidersprochen hinnehmen, dass die Formulierung «Der Bund erlässt» ein Präjudiz in der Verfassung schaffen würde. Ich habe soeben die Verfassung schnell durchgeblättert und finde beispielsweise in den Artikeln 34bis und 34quater die Formulierung: «Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung...». Ob man sagt «erlässt» oder «wird», spielt überhaupt keine Rolle. Ich bin überzeugt, wenn ich etwas mehr Zeit gehabt hätte, würde ich noch mehr ähnliche Formulierungen in der Verfassung gefunden haben. Vom Standpunkt des Präjudizes aus hat meines Erachtens diese Fassung keinerlei Nachteile.

Sodann sehe ich bezüglich der Nutzung des Bodens Interpretationsdifferenzen. Ich weiss nicht, ob Herr Dr. Munz nun sagen könnte, seine Interpretation sei für die ganze Schweiz allgemeinverbindlich. Ich bin überzeugt, dass sehr viele Juristen ebenfalls meiner Auffassung zustimmen würden. Ich habe auch welche gefragt. Die Interpretationsdifferenz zeigt hier gerade, dass es besser wäre, den Begriff «Nutzung» auf der Seite zu lassen.

Amstad: Man hat wiederholt von einer Alternative gesprochen. Wenn diese Alternative heisst «mehr Zentralismus» oder «mehr Föderalismus» oder, anders formuliert, «mehr Zwang» oder «mehr Freiheit», so wäre es für mich ganz klar, wo ich als Innerschweizer stehen müsste und stehen würde. Wir haben aber hier nicht über eine Alternative zu befinden, sondern die Frage zu beantworten: Wie müssen wir die Gewichte verschieben zwischen Bund und Kantonen, dass wir im Hinblick auf

das Gesamtinteresse und im Hinblick auf die soziale Bindung des Bodens ein gutes und brauchbares Bodenrecht schaffen können? Wir haben dieses Bodenrecht vor einem Jahr, 1967, dem Volk versprochen, und 1968 ist es der Bundesrat, der es uns in seiner Regierungspolitik verspricht. Ich glaube, wenn wir die Frage nach dem bessern Bodenrecht stellen, dann müssen wir zur Kommissionsmehrheit stehen, und zwar aus folgenden Gründen: Wie wir von Herrn Ständerat Rohner insbesondere gehört haben, geht es nun darum, auf einem Gebiet neue praktische Erfahrungen zu sammeln und einmal voranzugehen. Ich bin auch der Meinung, dass es vorderhand genügen wird, Richtlinien über die Zonenordnung aufzustellen, aber ich bin der Ansicht, dass wir heute nicht sehen, ob diese Richtlinien für alle Zeit genügend sein werden, und deshalb ist es sicher besser, wenn wir die praktischen Möglichkeiten etwas weiter spannen, damit wir dann nicht wieder die Verfassung ändern müssen, wenn diese Richtlinien über die Zonenordnung allein nicht genügen.

Dann ein rechtlicher Grund: Ich möchte zurückleuchten ins letzte Jahrhundert, in die staatsrechtlich gloriose Zeit, als man in der Bundesverfassung noch Grundsätze aufgestellt hat. Wenn Herr Bolla damals über diesen Artikel gesprochen hätte, so hätte man vielleicht ungefähr folgende Formulierung beantragt: «Dem Bund steht die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Bodenrechtes zu». Ich weiss, dass diese Zeit vorbei ist, dass wir uns durch die Verfassungsinitiative daran gewöhnt haben, dass in der Bundesverfassung nicht mehr Grundsätze und Kompetenzen aufgestellt werden, sondern dass die Richtlinien für die Gesetzgebung bereits im einzelnen Verfassungsartikel enthalten sein müssen. Ich glaube aber doch, wenn wir daran denken, dass die neue Bundesverfassung nicht ein Lexikon sein soll, das wir alle paar Jahre abändern, dann müssen wir wieder dazu kommen, diese Kompetenzen doch weiter zu spannen. Ich bin dann mit den Gegnern dieser Lösung dabei, dass wir diese Kompetenzen möglichst wenig ausfüllen; aber es ist sicher besser, genügende Kompetenzen zu haben, die wir nicht voll gebrauchen, als zu wenig Kompetenzen zu haben und dann dazu zu kommen, die Verfassung zu ritzen und zu sehr auszufüllen, wie wir das zum Beispiel bei der Tabakvorlage machen mussten. Aus diesen Überlegungen möchte ich Sie ersuchen, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen, deren Lösung praktisch die bessere ist und rechtlich sicher eher vertreten werden kann als die der Kommissionsminderheit.

Leu: In grundsätzlicher Beziehung schliesse ich mich den Ausführungen von Herrn Kollega Amstad an. Ich habe Ihnen aber noch eine formelle Frage zu unterbreiten. Im Anschluss an die verschiedenen Äusserungen über die Darlegung der Begriffe sehe ich im französischen Text eine Unklarheit. In Artikel 22quater der ständerätlichen Kommissionsfassung wird der Begriff «Besiedlung» durch «occupation du territoire» übersetzt. In Artikel 22quater des Nationalrates hingegen ist der Begriff der Besiedlung durch «aménagement» ersetzt. Allerdings weist hier der deutsche Text zwei Begriffe auf, nämlich «Erschliessung und Besiedlung», während die beiden Begriffe im Französischen nur durch ein einziges Wort ersetzt werden. Damit später über die verschiedenen französischen Begriffe keine Schwierigkeiten entstehen, wäre zu wünschen, dass auch in unserer Beratung hierüber klare Auffassungen vertreten werden. Ich würde es begrüssen, wenn ein Vertreter der

französischen Sprache uns hier eine klare Darlegung der französischen Begriffe unterbreiten könnte.

M. Guisan: Interpellé ainsi en tant que Romand par M. Leu, je pense pouvoir me permettre de répondre comme membre de la commission et j'espère que MM. Bolla et Barrelet seront d'accord.

Mais, à vrai dire, je ne sais pas si la question qui m'est posée porte sur l'interprétation des termes allemands ou français. Il faudrait que les termes allemands soient parfaitement clairs pour que nous soyons certains qu'il en soit de même pour la traduction donnée en français.

Je pense devoir me livrer à un travail d'exégèse des termes allemands et je constate, en ce qui concerne l'article 22quater, «décision du Conseil national», que l'on a traduit les deux termes «Erschliessung und Besiedelung des Landes» par «aménagement du territoire». Donc il y a un seul terme français pour deux en allemand. Si je comprends bien le sens du terme allemand, «Erschliessung» signifie qu'il s'agit de l'équipement du territoire, de l'équipement du sol, et celui de «Besiedelung» de son occupation proprement dite. Le terme tout à fait juste qui, en français et au point de vue linguistique, correspondrait à «Besiedelung» me paraît être celui de «colonisation». Or, je crois que si nous employions «colonisation» dans l'article constitutionnel, le résultat de la votation populaire ne serait nullement douteux.

Donc le terme général «aménagement» me paraît recouvrir, peut-être d'une façon qui n'est pas absolument parfaite mais est acceptable, les deux mots allemands «Erschliessung» et «Besiedelung». Dans l'article 22quater, «propositions de la Commission du Conseil des Etats», on a traduit «Besiedelung» seul, et non pas «Erschliessung und Besiedelung», par «occupation du territoire». Il me semble qu'effectivement il s'agit d'occupation du territoire; si vous voulez, de la colonisation, de l'installation de bâtiments.

Je crois donc que ce terme «aménagement» pour les deux notions «Erschliessung und Besiedelung», rédaction du Conseil national, et «occupation» pour «Besiedelung», rédaction de la Commission du Conseil des Etats, seulement, conviennent.

Bundesrat von Moos: Sie müssen mir schon bewilligen, dass ich dieser interessanten Debatte, die nahezu einer Eintretensdiskussion zu Artikel 22quater gleichgekommen ist, einige Worte beifüge, mindestens um Ihnen zu erklären, welches der Standpunkt des Bundesrates zu den verschiedenen Anträgen ist.

Ich möchte vorwegnehmen: Der Bundesrat will in diesem Stadium der Differenzbereinigung seinerseits einen Schritt zur Lösung tun. Er hat Ihnen am 15. August 1967 seinen Entwurf unterbreitet. Ich kann Ihnen mitteilen, dass der Bundesrat heute dem Antrag der Kommissionmehrheit zustimmt. Dabei ist sich der Sprechende bewusst, dass dieser Antrag, entgegen dem ursprünglichen Beschluss des Ständerates und dem Entwurf des Bundesrates, eine Einschränkung bedeutet und in diesem Sinne einen Kompromissvorschlag zwischen den Lösungen darstellt, wie sie der Ständerat zuerst gewählt und wie sie nachher der Nationalrat beschlossen hat. Die von der Mehrheit der Kommission des Ständerates heute vorgeschlagene Fassung enthält unseres Erachtens doch die wesentlichen Elemente, die heute und für die Zukunft auf der Verfassungsstufe vonnöten sind, um die Grundlage für eine zweckmässige Ordnung des Boden-

rechtes durch Gesetz zu bilden. Es besteht kein Zweifel, dass der Antrag der Kommissionsminderheit, dem Nationalrat zuzustimmen, nur einen Teil des Fragenkomplexes würde lösen helfen. Alle Experten — der Kommissionspräsident hat darauf hingewiesen — des juristischen und planerischen Fachgebietes, die wir im Laufe der Jahre bis fast zuletzt konsultiert haben, erklären, dass die im Antrag der Minderheit als einziges Ziel genannte Schaffung von Zonenordnungen nur als eines der Planungsmittel zu betrachten sei, allerdings als das wichtigste, aber eben nur als eines der möglichen und in der Zukunft denkbaren Planungsmittel, auf die der Bund sollte greifen können. Der Erschliessung und Besiedelung des Landes messen die Experten im Rahmen einer Gesamtplanung nicht geringe Bedeutung bei, halten aber weitere Mittel für denkbar. Die vom Nationalrat beschlossene Beschränkung der Bundeskompetenz auf die Schaffung von Zonenordnungen könnte bei der Abgrenzung gegenüber andern Planungsmitteln zu Schwierigkeiten führen und in der Tat den Gesetzgeber in der Zukunft dazu verführen, wenn ich so sagen darf, den Rahmen der Verfassung zu sprengen und in der Gesetzgebung über den zu eng gesteckten Rahmen hinauszugehen.

Anlass zu Schwierigkeiten könnte auch die Diskrepanz bieten, die zwischen den Absätzen 1 und 2, in der Fassung des Nationalrates, besteht, indem in Absatz 1 die Beschränkung auf die Zonenordnung vorgenommen wird, während offenbar in Absatz 2 daran gedacht wird, dass die Förderung und Koordinierung der Tendenzen und Massnahmen der Kantone durch den Bund über den engeren Kreis der Schaffung von Zonenordnungen hinausgreifen müsste. Das ist eine Differenz, die unseres Erachtens gedanklich noch nicht ganz gelöst ist.

In der ausserordentlich interessanten Diskussion des heutigen Vormittags sind eine Reihe beachtenswerter Gedanken geäussert worden, die wir mit grossem Interesse zur Kenntnis nehmen. Ich möchte insbesondere auch den Votanten beistimmen, die erklären, es werde dann Sache der Gesetzgebung sein, die Begriffe, die Herrn Ständerat Jauslin als zu wenig klar umschrieben erscheinen (er hat den Begriff Besiedelung genannt), genau zu umschreiben und abzugrenzen. Das ist auch auf andern Gebieten der Bundesverfassung geschehen. Man hat nicht jedem Begriff eine Definition beifügen können, sondern hat es der Gesetzgebung überlassen müssen, die Umschreibung und Abgrenzung vorzunehmen. Das gilt, wie Herr Ständerat Barrelet gewünscht hat, auch für die französische Fassung. Insbesondere dort wird man darauf achten müssen, dass die Begriffumschreibung in der Gesetzgebung möglichst genau erfolgt, so dass man feststellen kann, was mit der Verfassungsbestimmung gesagt werden will.

Herr Ständerat Bolla hat in seinem sympathischen, beachtenswerten Votum für die Kommissionsminderheit dem Bundesrat ein Kompliment gemacht: Es sei nicht etwa ein Wechsel ohne Deckung, den er ausgestellt habe, als er seinerzeit versprochen habe, er werde möglichst rasch nach Verwerfung des Volksbegehrens der Sozialdemokratischen Partei und des Gewerkschaftsbundes selber eine Vorlage bringen. — Es ist in der Tat so, dass der Bundesrat sein Versprechen in diesem Sinne eingelöst hat. Aber ich muss hier doch noch etwas weitergehen. Im Bericht vom 31. Mai 1966 hat der Bundesrat auch erklärt, er bejahe die Ziele der Initiative, nicht aber die Auswahl der Mittel, und beantrage daher die Verwerfung der Initiative. Er werde aber später geeig-

nete Vorschläge machen, um die gute Ordnung der Bodenrechtsprobleme zu erreichen. Auch dieses Versprechen muss heute eingehalten werden. Es ist insbesondere von den Gegnern des Volksbegehrens vor der Abstimmung vom 2. Juli 1967 wiederholt bekräftigt worden. Es wird nun auch am Parlament sein, dieses Versprechen einzulösen.

Es ist übrigens darauf hinzuweisen, dass eine Reihe privater Vereinigungen sich in einem Sinne geäussert haben, der wesentlich über das hinaus geht, was man mit der eingeschränkten Kompetenz der Schaffung von Zonenordnungen heute bewerkstelligen möchte. Ich zitiere Professor Friedrich, Basel, der in seinem «rechtlichen Instrumentarium einer schweizerischen Bodenpolitik nach geltendem Verfassungsrecht» im Rahmen eines grösseren Aufsatzes Massnahmen zur Bremsung einer Bodenpreissteigerung in marktwirtschaftlicher Richtung, zur Regulierung des Umsatzes von Grundstücken, zur Verteilung eines eingetretenen Mehrwertes, zur besseren und rationelleren Ausnützung des Bodens geprüft hat und eine Verfeinerung der Boden- und Steuerpolitik im Dienste der Förderung eines fortschrittlichen Bodenrechtes fordert. Die Studienkommission der Vereinigung «Rechtsstaat und Individualrechte» legt ihrerseits den Hauptakzent auf eine aktive Bodenpolitik, die vor allem auf eine rasche und rationelle Erschliessung und Ueberbauung geeigneter Gebiete abzielt. In der gleichen Richtung zielen auch die Vorschläge einer Studienkommission der von Ihrem Kollegen, Herrn Ständerat Rohner, präsierten Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, die schon im Herbst 1963 unter dem Titel «Gedanken zum Bodenrecht und zur Bodenpolitik» ein Ergebnis ihrer Beratungen veröffentlicht hat. Auch diese Studiengruppe möchte eine Verlangsamung der Bodenpreissteigerung, wie sie sich damals noch manifest zeigte, in einer weiträumigen Erschliessung von baureifem Boden. Sie weist darauf hin, dass in der Schweiz heute Bauland nicht zum Verkauf angeboten werde, weil sein Besitz steuerrechtlich privilegiert sei usw. und macht dann noch weitere Vorschläge. Das sind alles Vorschläge, die darüber hinausgehen, was man mit der blossen Kompetenz der Schaffung einer Zonenordnung dem Bunde heute zugestehen möchte.

Ich will hier noch etwas weitergehen. In diesem Rate wurde am 10. Juni 1963, vor nunmehr fünf Jahren, eine Motion von Herrn Ständerat Dietschi, Basel, in Form eines Postulates allerdings, entgegengenommen, die folgende Ziele einer Bodenrechtsordnung proklamierte: Das Privateigentum bleibe gewährleistet unter Vorbehalt der unbedingt nötigen Einschränkungen; der Bund stellt allgemeine Grundsätze über die Landes-, Regional- und Ortsplanung, einschliesslich Zoneneinteilung auf; dabei müssten die Bedürfnisse einer wachsenden Bevölkerung zum voraus gebührend berücksichtigt werden. Der Bund fördert in seiner gesamten Tätigkeit eine zweckmässige dezentralisierte Besiedelung des Landes. Der Bund stellt lediglich Rahmenbestimmungen auf und wahrt im übrigen die Befugnisse der Kantone und Gemeinden.

Kein Mensch hat an jenem 10. Juni 1963 in diesem Saale der Annahme des Postulates Dietschi opponiert oder erklärt, dieser oder jener Punkt solle dann nicht in die Bundeskompetenzen aufgenommen werden.

Und endlich müsste man dies ebenfalls sagen in bezug auf die Entgegennahme einer Motion des Herrn Ständerat Buri vor zwei Jahren, am 7. Juni 1966; in Ihrem Rate, die in der gleichen Richtung lief, die über das Gebiet der Schaffung von Zonenordnungen hinausging

und erklärte, eine richtig konzipierte Bodenordnung müsse die naturbedingten wirtschaftlichen, technischen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten und die entsprechenden künftigen Erfordernisse berücksichtigen. Auch dort wurde von keiner Seite gegen die Annahme dieser Motion Ihres Kollegen Einspruch erhoben.

Ich muss darauf hinweisen, um zu sagen, dass das, was heute in der Fassung der ständerätlichen Kommission enthalten ist, eine ziemlich stark zusammenschmolzene Kerze darstellt, um mich eines Vergleiches von Herrn Ständerat Vogt zu bedienen, gegenüber dem, was vor Jahren in Postulaten, in Motionen vom Bundesrat immer und immer wieder gefordert, was von den Räten versprochen wurde und was dann vom Bundesrate in seinen verschiedenen Erklärungen niedergelegt worden ist.

Herr Ständerat Bolla hat wieder das Problem aufgeworfen, auf das wir schon früher zu sprechen kamen: Wie steht es dann, wenn Kantone sich den Weisungen des Bundes nicht unterziehen wollen oder wenn Kantone säumig sind in der Ausführung dessen, was der Bund auf dem Gebiet des Bodenrechtes und der Planung in der Zukunft vorschreiben dürfte?

Ich muss Ihnen gestehen, dass der Bundesrat nicht den gleichen Mangel an Vertrauen gegenüber den Kantonen hat, dass er zum vornherein annähme, dass sich die Kantone allenfalls den Massnahmen, die ihnen im Bundesrecht auferlegt werden, nicht unterziehen würden. Wir haben im Gegenteil die Auffassung gewonnen, dass die Kantone heute weitestgehend bereit sind und die Einsicht haben, zu sehen, was auf dem Gebiete der Planung unternommen werden muss, und dass sie auch bereit sind, mit dem Bunde in dieser Richtung zusammenzuarbeiten. Es müsste übrigens diese Frage bei jeder einzelnen Bundeskompetenz, die in der Bundesverfassung enthalten ist, aufgeworfen werden, bei jeder Kompetenz insbesondere, die den Kantonen nicht bloss Vollzugsaufgaben zuweist, sondern die den Kantonen seitens des Bundes eine konstruktive Zusammenarbeit vorschlägt. Ich freue mich, den Worten von Herrn Ständerat Bolla zu entnehmen, dass die Richtlinien zur Regierungspolitik, die der Bundesrat unlängst veröffentlicht hat, auf einen derart guten Boden gefallen sind. Er hat daraus jene Stelle zitiert, wo der Bundesrat erklärt, man müsste etwas mehr den Kantonen aufladen können und sollte unter Umständen ihnen sogar Aufgaben zurückgeben. Das ist in der Tat ein Problem, dem man nähertreten muss. Bisher haben wir aber leider seitens vieler Kantone nicht gerade die Auffassung erhalten, dass sie mit dem Bunde in dieser Richtung zusammenarbeiten möchten. Es ist in allem, was heute in der Gesetzgebung des Bundes geschieht, doch eher festzustellen, dass männiglich damit einverstanden ist, wenn der Bund eine neue Kompetenz und die Verantwortung für deren Ausführung übernimmt.

Es ist aber doch so — das möchte ich im Sinne des bemerkenswerten Votums des Herrn Ständerat Rohner unterstreichen —, dass ja keineswegs daran gedacht wird, seitens des Bundes mit rigorosen einschneidenden Eingriffen gegenüber den Kantonen aufzutreten, sondern dass man sich in der Tat an das Prinzip der Subsidiarität halten wird und dass dort, wo die Kantone selber die geeigneten Massnahmen treffen und dazu in der Lage sind, sie durchzuführen, der Bund noch so gerne zuwarten wird und sich, wenn irgendwie möglich, zu Anfang auf die Frage des Erlasses eines blossen Zo-

nenordnungsgesetzes, eines Gesetzes, das die Grundlage für die Schaffung von Zonen schafft, beschränken dürfte. Es ist zuzugeben, dass die Lösung, wie sie der Nationalrat getroffen hat, abstimmungspolitisch dem geringeren Widerstand begegnen dürfte als jene Lösung wie sie die ständerätliche Kommissionsmehrheit vorschlägt. Es mag sein, dass es hier eine Frage des Masses gibt. Ich halte allerdings dafür, dass man auch in einem gewissen Sinn eine Frage des Mutes hier aufwerfen und sich sagen kann: Sollen wir nicht doch so weit gehen, dass wir den Glauben an die Einsicht der Stände und des Souveräns, des Volkes, und den Glauben an die Zukunft aufbringen. indem wir annehmen dürfen, dass eine weitergehende Vorlage, eine Vorlage, die dem Bund die heute und morgen erforderlichen Kompetenzen erteilt, dann auch einmal die Zustimmung des Volkes und der Stände finden dürfte?

Ich möchte Ihnen daher namens des Bundesrates empfehlen, dem Antrage der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und in diesem Sinne den Antrag der Kommissionsminderheit abzulehnen.

Nun hat Herr Ständerat Heimann einen Antrag gestellt, der etwas davon abweicht und der den wirklichen oder scheinbaren Vorzug hat — ich möchte diesen Vorzug anerkennen —, dass er die knappste Formel der bisher in den Verhandlungen der beiden Räte gestellten Anträge präsentiert. Das mag ein Vorzug sein. Es ist in dem Sinne vielleicht nicht ein Vorzug, als man, wie Herr Ständerat Amstad mit Recht festgestellt hat, heute darauf ausgeht, möglichst alles in der Verfassung zu sagen und möglichst wenig Vertrauen mehr in die zukünftige Gesetzgebung zu haben. Ob man erklärt «der Bund ist befugt», oder ob man sagt «der Bund erlässt», glaube ich, ist im Effekt nicht so schwerwiegend. Mit der Fassung «der Bund ist befugt» haben wir uns weitgehend an die Sprache der Bundesverfassung in den verschiedensten Artikeln gehalten — ich habe schon bei der ersten Beratung darauf hingewiesen. Wo dem Bund ein ausschliessliches Gesetzgebungsrecht zugestanden und eine ausschliessliche Kompetenz und ein Auftrag erteilt werden wollte, wird in der Bundesverfassung jeweils gesagt: «Die Gesetzgebung über das und das ist Bundessache (die Gesetzgebung auf dem Gebiete der Atomenergie, der Schifffahrt usw. ist Bundessache)». Wo man aber davon ausging, dass der Bund nicht sofort alle Kompetenzen ausnützen müsse, dass er sie jedoch ausnützen könne und nach Bedarf auch ausnützen werde, hat man überall die Formel «der Bund ist befugt» eingefügt, und wir glauben, dass diese Formel auch in dem heute zu behandelnden Falle die richtige sein dürfte. Diese Formel entspricht also besser der Sprache der Bundesverfassung. Ich möchte auch darauf hinweisen, dass diese Einleitung bisher in beiden Räten akzeptiert worden ist. Sowohl der Ständerat hat ihr in der ersten Beratung beigepflichtet als auch der Nationalrat, wo eine andere Fassung zur Diskussion gestellt und dann darüber abgestimmt wurde. Der Nationalrat hat also auch in diesem Punkte bereits die einführende Formel «der Bund ist befugt» akzeptiert. Andererseits schränkt der Antrag von Herrn Ständerat Heimann das Ziel der Verfassungsbestimmung in Absatz 1 doch ebenfalls auf die Zonenordnung ein und kann unseres Erachtens in diesem Sinne nicht ganz befriedigen. Wo Herr Ständerat Heimann in der Begründung seines Antrages davon spricht, dass man den Ausdruck «Nutzung» vermeiden möchte, muss ich Ihnen gestehen, dass ich für diese Ausführungen ein gewisses Verständnis aufbringe. Herr

Ständerat Heimann hat gegenüber Herrn Ständerat Munz erklärt, es sei nur die Stimme eines einzelnen Mannes und nicht diejenige des schweizerischen Souveräns, wenn er das Wort «Nutzung» so und so interpretiere. Ich möchte auch für mich nicht in Anspruch nehmen, namens des Schweizervolkes und der 25 souveränen Stände zu sprechen. Aber vielleicht darf ich nun doch hier zuhänden des Protokolls nochmals festhalten, dass mit dem Wort «Nutzung», wenn wir hier von Bundeskompetenzen sprechen, keineswegs beabsichtigt ist oder die Meinung besteht, dass man von Bundesrechts wegen erklären werde, dass auf diesem oder jenem Terrain dieses oder jenes Produkt gepflanzt werden müsse, dass man auf dem einen Acker Kartoffeln, auf dem andern Zuckerrüben und auf dem dritten Weinreben pflanzen müsse. Das ist nicht im geringsten beabsichtigt. Man denkt dabei nicht an die einzelnen Erzeugnisse der landwirtschaftlichen Produktion, sondern die Absicht des Gesetzgebers bzw. des Verfassungsgebers oder des antragstellenden Bundesrates — ich möchte für diesen sprechen — geht heute ganz klipp und klar dahin, im Gesetz, in den allgemeinen Vorschriften zu sagen, es müssten Zonenordnungen aufgestellt werden, die so und so zu nutzen sind, die eine Zone landwirtschaftlich, die andere als Bauzone, die dritte als Freihaltezone usw. Das sind die Nutzungen, die hier gemeint sind, und keine anderen, so dass in diesem Punkte, glaube ich, nun doch Klarheit geschaffen werden dürfte. Uebrigens hat schon der Beschluss des Nationalrates in diesem Punkte Klarheit geschaffen, indem ausdrücklich erklärt wird, der Bund stelle nicht Vorschriften über die Nutzung des Bodens auf, sondern über eine der zweckmässigen Nutzung des Bodens dienende Zonenordnung. Ich glaube, dass diese Lösung eine glückliche war. Die ständerätliche Kommissionsmehrheit hat sie in diesem Punkte übernommen und als richtig erachtet: Der Bund stellt Vorschriften auf über die Besiedlung des Landes, und er stellt allgemeine Vorschriften auf über eine der zweckmässigen Nutzung des Bodens dienende Zonenordnung. Damit sollten Zweifel oder Interpretationsschwierigkeiten, von denen Herr Ständerat Heimann gesprochen hat, erheblich vermindert, ich hoffe sogar behoben worden sein. Ich hätte also nichts einzuwenden, wenn man das Wort «Nutzung» irgendwo eliminieren könnte. Aber ich glaube, gerade das spricht dafür, dass heute auch der Antrag von Herrn Ständerat Heimann nicht angenommen werden sollte, sondern dass Sie die Alternative, von der Herr Ständerat Jauslin gesprochen hat, schaffen sollten, dahingehend, dass man nicht der Fassung des Nationalrates, sondern der ständerätlichen Kommissionsmehrheit zustimmt, um damit Gelegenheit zu geben, nochmals zu prüfen, ob unter Umständen noch eine weitere Entlastung vorgenommen werden soll, für die dann die eidgenössischen Räte die Verantwortung tragen müssten. Das setzt aber voraus, dass Sie jetzt, wie gesagt, der Fassung der Kommissionsmehrheit Ihres Rates zustimmen. Ich möchte Ihnen dies beantragen.

Präsident: Wir haben nun drei Anträge, nämlich den Beschluss des Nationalrates, unterstützt von der Kommissionsminderheit (Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften für eine der Erschliessung und Besiedelung des Landes und der zweckmässigen Nutzung des Bodens dienende Zonenordnung aufzustellen), dann den Antrag der Kommissionsmehrheit, die das Wort «Erschliessung» streichen will, und den Antrag Heimann, der vorschlägt, das Wort

«befugt» zu ersetzen durch «erlässt» sowie den Nachsatz «zweckmässige Nutzung» zu streichen.

Ich schlage Ihnen folgendes Vorgehen vor: In einer eventuellen Abstimmung stellen wir den Antrag der Kommissionsminderheit dem Antrag Heimann gegenüber. Das Resultat dieser Eventualabstimmung würde dann dem Antrage der Kommissionsmehrheit entgegengesetzt.

Nun hat Herr Heimann noch den Antrag gestellt, man möchte vorgängig noch abklären, ob man das Wort «erlässt» oder das Wort «befugt» verwenden will. Es ist allerdings nicht Übung, dass ein Mitglied einen schriftlich eingereichten Antrag abändern lässt, wenn das Resultat der Abstimmung negativ ausgehen sollte. Ich habe Herrn Ständerat Heimann wenigstens so verstanden.

Heimann: Ich habe Ihnen einen ausdrücklich als Eventualantrag bezeichneten Antrag eingereicht, wonach in der nationalrätlichen Fassung das Wort «befugt» durch «erlässt» ersetzt werden soll, und habe beigefügt, wenn die Mehrheit des Rates sich für das Wort «befugt» entscheide, sei ich ohne weiteres einverstanden, auch in meinen Hauptantrag das Wort «befugt» aufzunehmen. So möchte ich verstanden sein.

Präsident: Somit können wir die Abstimmung vornehmen, wie ich vorgeschlagen habe.

Abstimmung — Vote

Eventuell — Eventuellement	
Für den Antrag der Minderheit (Zustimmung zum Nationalrat)	27 Stimmen
Für den Antrag Heimann	6 Stimmen
Definitiv — Definitivement	
Für den Antrag der Minderheit	13 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	25 Stimmen

Art. 22quater, Abs. 2

Antrag der Kommission

Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

Art. 22quater, al. 2

Proposition de la commission

La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.

Reimann, Berichterstatter: In Artikel 22quater, Absatz 2, haben wir Ihnen eine knappere Fassung vorgeschlagen. Die Worte «die Landes- und Regionalplanung» sind weggelassen. Es heisst: «Der Bund fördert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.» Ich schlage namens der Kommission vor, dieser Fassung zuzustimmen.

Heimann: Ich beantrage, in Artikel 22quater, Absatz 2, der Fassung des Nationalrates zuzustimmen.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Kommission	29 Stimmen
Für den Antrag Heimann (Zustimmung zum Nationalrat)	5 Stimmen

An den Nationalrat — Au Conseil national

Vormittagsitzung vom 13. Juni 1968

Séance du 13 juin 1968, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Wipfli*

**9811. Kantonale Hochschulen.
Förderung durch den Bund
Universités cantonales.
Aide de la Confédération**

Siehe Seite 35 hiervor — Voir page 35 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 11. Juni 1968

Décision du Conseil national du 11 juin 1968

Differenzen — Divergences

Art. 1, Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Article premier, al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Reimann, Berichterstatter: Ihre Kommission hat die Differenzen, wie sie nach der Beratung im Nationalrat entstanden sind, vorgestern beraten. Ich kann Ihnen mitteilen — was Sie bereits wissen —, dass unsere Kommission auf der ganzen Linie den Abänderungsanträgen des Nationalrates zustimmt. Damit will sie zum Ausdruck bringen, dass die vom Nationalrat vorgenommenen Aenderungen zum Teil wirkliche Verbesserungen sind, vor allem auch in bezug auf Artikel 14.

In Artikel 1 handelt es sich um eine rein redaktionelle Aenderung. Wir beantragen Ihnen Zustimmung.

Angenommen — Adopté

Art. 3, Marginalie und Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 3, titre marginal et al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Reimann, Berichterstatter: Hier wurde noch die Forschung hineingenommen. Es ist also eine gewisse Klärung, keine materielle Aenderung. Wir beantragen Ihnen Zustimmung.

Angenommen — Adopté

Art. 8

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Reimann, Berichterstatter: Auch hier handelt es sich um eine redaktionelle Aenderung, der wir zustimmen.

Angenommen — Adopté

Bodenrecht. Verfassungsartikel

Droit foncier. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9716
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.06.1968
Date	
Data	
Seite	83-97
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 878

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.

9313. Verwaltungsgerichtsbarkeit. Bundesgesetz

Juridiction administrative. Loi

Siehe Seite 202 hiervor — Voir page 202 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 3. Oktober 1968
Décision du Conseil national du 3 octobre 1968

Differenzen — Divergences

Art. 123, Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 123, al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Leu, Berichterstatter: Im Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht nur eine Differenz, und zwar in Artikel 123, Absatz 1. Nach Auffassung des Nationalrates soll das Eidgenössische Versicherungsgericht aus je 5 bis 9 Mitgliedern und Ersatzmännern bestehen. Er vertritt dabei die Auffassung, dass die Geschäftslast dieses Gerichtes sich ständig vermehre. Eine wichtige Rolle spielen zwei organisatorische Neuerungen: Erstens das Obligatorium der Parteiöffentlichkeit für die Verhandlungen in Sozialversicherungsgeschäften nach Artikel 125 und Artikel 17, Absatz 2, und zweitens die Mitwirkung der Mitglieder an den verwaltungsrechtlichen Geschäften des Bundesgerichtes nach Artikel 127, Absatz 1. Unsere Kommission schliesst sich dieser Auffassung an, allerdings in der Meinung, dass die Zahl der Richter erst dann vermehrt werden darf, wenn die Geschäftslast dies dauernd erfordert. Die Kommission beantragt Ihnen, der Fassung des Nationalrates zuzustimmen.

Angenommen — Adopté

Leu, Berichterstatter: Ich habe nur noch eine Bemerkung zu machen, und zwar die, dass in der Zwischenzeit die Redaktionskommission, bestehend aus den beiden Referenten des Nationalrates und dem Referenten im Ständerat, dem Herrn Bundeskanzler, dem Generalsekretär der Bundesversammlung und den zuständigen Herren des Justizdepartementes, das Gesetz eingehend geprüft und die nötigen sprachlichen und stilistischen Verbesserungen angebracht hat. Ueber das Gesetz kann daher nach erfolgter Differenzbereinigung in beiden Räten in dieser Session noch die Schlussabstimmung erfolgen, so dass das Gesetz im Laufe des nächsten Jahres in Kraft gesetzt werden kann.

An den Nationalrat — Au Conseil national

9716. Bodenrecht. Verfassungsartikel Droit foncier. Article constitutionnel

Siehe Seite 83 hiervor — Voir page 83 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 25. September 1968
Décision du Conseil national du 25 septembre 1968

Differenzen — Divergences

Art. 22quater

Antrag der Kommission

Abs. 1

Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung.

Abs. 2

Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

Abs. 3

Er berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Art. 22quater

Proposition de la commission

Al. 1

La Confédération édicte par la voie législative les règles générales applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.

Al. 2

Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.

Al. 3

Elle tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire.

Danioth, Berichterstatter: Zur Orientierung möchte ich vorerst bemerken, dass der bisherige Präsident unserer Kommission, Herr Ständerat Reimann, verhindert war, an der Sitzung teilzunehmen und deshalb wünschte, ersetzt zu werden. Das Büro des Ständerates hat in der Folge den Sprechenden beauftragt, die Verhandlungen der Kommission zu leiten. Ich habe mich dieser Aufgabe unterzogen, obwohl ich mich dazu eigentlich nicht berufen fühlte. Sie wissen, dass unser ehemaliger Kollege, Herr Ständerat Darms, der erste Präsident der Kommission war. Ich würde mich glücklich schätzen, wenn das Sprichwort «aller guten Dinge sind drei» hier angewendet werden könnte. Im Verlauf der letzten Wochen habe ich aber deutlich gespürt, dass dies nicht der Fall sein kann.

Unsere Kommissionsverhandlungen vom 23. November 1968 hatten ganz überraschend zu einem Vorschlag geführt, der die Zustimmung aller Kommissionsmitglieder fand. Ich möchte zwar nicht behaupten, dass alle mit Begeisterung zustimmten, aber im Verlauf der Verhandlungen drang immer mehr die Ueberzeugung durch, dass nie ein Text gefunden werden kann, der allen Auffassungen von links bis rechts — wenn man so sagen

darf — voll entsprechen kann. Die Mitglieder unserer Kommission haben sich überzeugen müssen, dass nur ein Kompromiss zum Ziele führen kann und dass deshalb von beiden Seiten Konzessionen gemacht werden müssen. Unser Antrag, wie er auf der Fahne festgehalten ist, wurde in der vergangenen Woche in den Wandelhallen des Nationalrates und in den Vorzimmern des Ständerates eifrig diskutiert, und wir mussten feststellen, dass unserem Vorschlag zu Artikel 22quater von vielen Seiten Opposition erwuchs. Dankbar möchte ich aber anerkennen, dass der neuen Fassung nicht nur Opposition gemacht wurde, sondern dass alle interessierten Kreise sich auch bemühten, nach einer besseren Lösung zu suchen und die entsprechenden Vorschläge unterbreiteten. Unter diesen Umständen sah sich die Kommission veranlasst, eine weitere Sitzung einzuberufen, damit dem Plenum des Rates doch noch ein Vorschlag unterbreitet werden kann, unter den sich eine Mehrheit stellen wird.

Diese weitere Kommissionssitzung fand gestern abend statt. Es wurde ein nochmals abgeänderter Vorschlag angenommen, der Ihnen heute morgen ausgeteilt worden ist. Es wird sich nun zeigen, ob er im Rate Gnade findet, was grundsätzlich sehr wünschenswert wäre. Es wäre sicher gut, wenn das Ballspiel zwischen National- und Ständerat, das eigentlich für keinen der beiden Räte erfolgreich verläuft, bald ein Ende finden würde. Bei der noch verbleibenden Differenz geht es zur Hauptsache um das Mass der Kompetenzen, die dem Bund eingeräumt werden sollen. Bisher sprach man von vertauschten Rollen, wobei dem Ständerat vorgeworfen wurde, dass er entgegen seiner Tradition in der Kompetenzerteilung weitergehe als der Nationalrat. Heute macht sich aber diesbezüglich eine Unsicherheit geltend. Jedes Wort des neuen, so bedeutsamen Verfassungsartikels wird auf die Goldwaage gelegt. Ich persönlich glaube, dass wir uns leichter einigen könnten, wenn wir dem Bundesrat, der uns nach Annahme des Verfassungsartikels die diesbezüglichen Gesetze vorlegen muss, etwas weniger böse Absichten zutrauen würden. Der Bundesrat wird und kann die neuen Begriffe nicht beliebig auslegen, und das Parlament wird zu diesen Entwürfen Stellung nehmen können. Unter diesen Umständen müssen wir sicher einer Fassung zustimmen, die wirklich etwas Neues bringt, ohne aber die bewährten Grundsätze der Kompetenzausscheidung ausser acht zu lassen.

Damit ein besserer Ueberblick geschaffen wird, möchte ich in einem Zuge zu allen Absätzen einige Erläuterungen abgeben. Ich spreche also von den neuen Anträgen der Kommission, wie sie Ihnen heute morgen ausgeteilt worden sind.

Bezüglich der Differenzen möchte ich in Erinnerung rufen, dass über den Text von Artikel 22ter mit dem Beschluss des Nationalrates Uebereinstimmung herrscht. Es geht nur noch um die Bereinigung von Artikel 22quater. Der uns zur Annahme empfohlene, neu gefasste Artikel 22quater ist die Frucht der grossen Bemühungen unseres verehrten Kollegen Rohner, aber auch der Mithilfe mehrerer fachkundiger Kollegen des Nationalrates und des Ständerates zu verdanken, wobei ich auch speziell Herrn Kollega Lusser erwähnen möchte. Nicht vergessen will ich aber auch Herrn Bundesrat von Moos, der immer wieder auf neue Möglichkeiten zur Lösung der Meinungsdifferenzen aufmerksam gemacht hat.

Ich möchte nun versuchen, unsere neuesten Vorschläge zu erläutern, wobei ich vorausschicken will,

dass schliesslich alle Kommissionsmitglieder dem Antrag zustimmten.

Im Absatz 1 haben wir vor allem die kritisierte Wendung «allgemeine Vorschriften» durch «Richtlinien» ersetzt. Es wurde geltend gemacht, dass «allgemeine Vorschriften» die Kompetenzen des Bundes weiterspannen würden als «Grundsätze». Man hat sich deshalb für «Grundsätze» entschieden, wobei allerdings praktisch die Differenz nicht ausserordentlich gross ist.

Am meisten beschäftigte uns der Begriff «Raumplanung», der an Stellen von «Zonenordnung» aufgenommen wurde. Wir halten dafür, dass das Wort «Raumplanung» andeuten will, dass die Grundsätze, welche der Bund aufzustellen hat, nicht für den kleinen, engen Kreis bestimmt wären, sondern für grössere Gebiete. Damit habe ich die zwei wichtigsten, aber auch umstrittensten Punkte von Absatz 1 kurz, sehr kurz — ich gebe es gerne zu — erläutert. Vielleicht ergänzen mich noch fachkundigere Kollegen der Kommission.

Es darf nicht übersehen werden, dass der Bund nur Grundsätze für eine zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes dienenden Raumplanung aufzustellen hat, wobei er den Weg der Gesetzgebung zu beschreiten haben wird.

Eine weitere, ganz entscheidende Sicherung gegen eine allzu grosse Kompetenzerteilung an den Bund besteht überdies in der entscheidenden Bestimmung, dass diese Raumplanung durch die Kantone geschaffen werden muss. Der Bund hat also nur Grundsätze aufzustellen, wie die Kantone diese Raumplanung zu gestalten haben.

Die Kommission hat im weitem mit ihrem neuen Antrag die Wendung: «Der Bund ist befugt, Grundsätze aufzustellen» usw. durch die Worte: «Der Bund stellt Grundsätze auf» usw. geändert. Der Bund erhält damit einen direkten Auftrag, womit den Wünschen gewisser Kreise entgegengekommen wird. Eine materielle Aenderung wird damit nicht vorgenommen. Wir sind überzeugt, dass der Bundesrat unverzüglich an das Gesetzgebungswerk herantreten wird, sobald die Volksabstimmung zu einem positiven Schluss geführt haben wird. Herr Bundesrat von Moos hat uns übrigens mitgeteilt, dass Vorarbeiten durch Spezialisten bereits im Gange sind. Naturgemäss kann die Gesetzesvorbereitung erst richtig an die Hand genommen werden, wenn feststeht, wie der Verfassungsartikel lautet und welche Kompetenzen und Pflichten er dem Bund gibt bzw. auferlegt.

Zu Absatz 1bis: Sie werden bemerkt haben, dass in Absatz 1 von «Zonenordnungen» nicht mehr gesprochen wird. Damit entfällt eine der Voraussetzungen für die Aufnahme von Absatz 1bis. Weiterhin wurde — wie bereits erwähnt — die Aufgabe der Kantone dem Absatz 1 einverleibt. Aus diesem Grunde kann Absatz 1bis ganz gestrichen werden.

Absatz 2 entspricht im wesentlichen der bundesrätlichen Fassung und ist, soweit es sich um den ersten Satz handelt, unbestritten. Er entspricht dem Beschluss des Ständerates vom 12. Juni 1968. Der Nationalrat hat am 25. September 1968 einen weitem Satz angefügt: «Er (der Bund) erlässt Richtlinien für die Erschliessung und Besiedelung des Landes und unterstützt die Kantone bei deren Verwirklichung.» Diesen Satz lehnen wir ab, und die Kommission beantragt Festhalten an ihrem früheren Streichungsbeschluss. Der Satz hat im übrigen durch unsere neue Formulierung in Absatz 1 den Gehalt zum grossen Teil eingebüsst.

Absatz 3: Hier schlägt die Kommission vor, anstelle von «Landesplanung» zu sagen «Landes-, Regional- und Ortsplanung». Damit ist auch gesagt, was der Oberbegriff «Raumplanung» einschliesst, bzw. was damit gesagt werden will.

Die Aufnahme der Begriffe «Landes-, Regional- und Ortsplanung» bedeutet aber beileibe nicht, dass sich der Bund in die Regional- und Ortsplanung einmischen soll. Das ist nicht beabsichtigt.

Herr Bundesrat von Moos hat allerdings gewisse Bedenken geäussert, dass dem Bund mit dieser Bestimmung Schwierigkeiten in der Erfüllung seiner Aufgabe entstehen könnten, z. B. beim Nationalstrassenbau usw. Wir halten aber dafür, dass diese Schwierigkeiten nicht derart gross sind, dass sie nicht bewältigt werden könnten.

Das sind die Anträge der ständerätlichen Kommission, kurz erläutert. Es ist natürlich schwer, die Unterschiede zwischen den früheren Beschlüssen der beiden Räte klar herauszuschälen. Jedes Wort dieses Verfassungsartikels ist bedeutsam und wird vielleicht, je nach Standort des Betrachters oder des Sachverständigen, verschieden ausgelegt werden. Darum mussten möglichst eindeutige Formulierungen gewählt werden, die möglichst wenig Auslegungen zulassen. Persönlich glaube ich, dass der gefundene Kompromiss annehmbar ist und eine gute Formulierung bringt.

Wir sind uns sicher alle bewusst, dass die Schaffung eines Verfassungsartikels über das Bodenrecht dringend notwendig ist, und dass wir nun zu einem Beschluss kommen müssen, der den auseinandergelassenen Auffassungen so gut als möglich Rechnung trägt. Er muss dem Bund und den Kantonen als Grundlage für die weitere gesetzgeberische Arbeit dienen können und eindeutige Grundsätze aufstellen. Wichtig wird sein, wie diese Gesetzgebung — nach der Annahme des Verfassungsartikels durch das Volk — gestaltet wird. Hier wird auch das Parlament wieder reden und eingreifen können.

Namens der einstimmigen Kommission beantrage ich dem Rate, auf die Differenzbereinigung einzutreten und den Anträgen der Kommission zuzustimmen.

M. Barrelet: Les dispositions que votre commission vous propose d'introduire dans la Constitution revêtent une importance particulière et la forme qu'elle leur a donnée correspond à leur esprit.

Je rappelle que le Conseil fédéral avait, dans son projet du 15 août 1967, introduit dans le texte français la notion d'aménagement du territoire, et la commission a toujours considéré qu'il est absolument indispensable que les mots «aménagement du territoire» figurent dans la Constitution. Dans les cantons romands, tout le monde sait ce que l'on entend par ces mots, car la notion qu'ils expriment figure dans les lois cantonales. De plus, il existe en Suisse romande une collaboration extrêmement étroite entre les services cantonaux intéressés à l'aménagement du territoire, par le truchement d'un organisme au sein duquel sont confrontés les principes en vigueur et leur application.

L'article constitutionnel *22quater* et la loi d'exécution constitueront une garantie pour les cantons qui ont déjà mis sur pied des plans d'aménagement. Ils leur permettront de les appliquer et, le cas échéant, de les adapter aux circonstances.

Il existe déjà un grand nombre de plans locaux communaux et régionaux englobant plusieurs communes. Ces plans posent un problème déjà plus com-

plexe, et l'œuvre commencée sur le plan cantonal trouvera dans la loi fédérale un appui particulièrement efficace.

Lors de l'avant-dernière séance de la commission, j'avais souligné l'importance, en particulier pour des cantons comme le nôtre, qui comprennent une grande surface territoriale dans le Jura, de mettre sur pied des plans relatifs au ravitaillement en eau potable et à l'évacuation des eaux usées. Le plan d'aménagement du territoire neuchâtelois tient compte des nécessités du ravitaillement en eau potable pour toutes les régions du canton. De tels plans sont particulièrement importants pour de hautes vallées telles que celle de La Brévine, où le ravitaillement en eau dépend du régime des eaux pluviales. L'élaboration de plans d'ensemble s'appliquant à des groupes de communes est indispensable si l'on veut que les réserves d'eaux pluviales dans les couches profondes du sous-sol soient utilisées de manière économique et rationnelle. Les régions du pied du Jura disposent actuellement d'eau en suffisance, mais les réserves d'eaux peuvent manquer un jour ou être polluées à la suite de l'accroissement démographique et industriel. D'où la nécessité d'un aménagement spécial pour le ravitaillement en eaux de consommation et l'évacuation des eaux usées.

Au 2e alinéa de l'article *22quater*, il est dit que la Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons dans ces domaines et collabore avec eux. Une telle coordination est indispensable pour l'établissement de plans là où il n'en existe pas encore et pour l'extension et l'adaptation de ceux qui existent, ou lorsque les intérêts de plusieurs cantons ou de la Confédération sont en jeu. Je pense à des projets de création de voies de communication ou de places d'armes et de tir. Dans ces domaines, une collaboration directe avec la Confédération est indispensable.

Le 3e alinéa, qui dit que «la Confédération tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national du territoire», nous donne satisfaction. Dans l'accomplissement de ces tâches spéciales, la Confédération devra tenir compte des besoins de l'aménagement à tous les degrés, non seulement sur le plan national, mais encore sur le plan régional et communal.

Comme défenseur de l'agriculture, permettez-moi de dire qu'il y a plus de dix ans que nous attendons que soient édictées des dispositions constitutionnelles destinées à asseoir le droit foncier rural. Le seul texte existant actuellement dans ce domaine est la loi fédérale — il ne s'agit donc pas d'une disposition constitutionnelle — sur le maintien de la propriété foncière rurale du 12 juin 1951, qui contient essentiellement des règles concernant la vente des immeubles agricoles, pour laquelle un délai de dix ans est exigé, le droit de préemption et le droit d'opposition. Il faut que ces principes reposent sur une disposition constitutionnelle inattaquable.

Les nécessités économiques de l'agriculture doivent être prises en considération. Je me suis battu et me battrai encore pour qu'elles le soient. On parle toujours de la nécessité de restructurer nos exploitations, mais il est tout aussi important de structurer les zones d'utilisation du sol. L'aménagement du territoire permettra de structurer les zones d'utilisation des diverses régions du pays en tenant compte des caractéristiques économiques, géographiques et climatiques de ces régions. C'est dire que l'aménagement du territoire intéresse l'agriculture et l'économie nationale au premier chef et est une né-

cessité; si nous ne voulons pas que les prix des produits agricoles suisses continuent d'être les plus élevés du monde, il faut que l'agriculture soit en mesure d'acquérir le sol, qui est son outil de travail, aux prix les plus avantageux possible, j'allais dire les moins élevés possible. C'est pourquoi il faut soustraire le sol à la spéculation et assurer une certaine stabilité à la propriété foncière rurale, afin de rendre cette activité nationale viable.

En conclusion, nous vous recommandons très chaleureusement d'adopter l'article 22quater, qui donne satisfaction quant à la forme et quant au fond à la Suisse romande, qui a déjà légiféré intensivement dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Herzog: Als Nichtmitglied der vorberatenden Kommission möchte ich betonen, dass wir sicher unserer ständerätlichen Kommission nicht den Vorwurf machen können, sie hätte die Materie Bodenrecht nicht sehr ernsthaft und äusserst gründlich behandelt.

In Artikel 22quater habe ich die erste Fassung des Ständerates mit «Vorschriften über die Besiedelung des Landes und die Nutzung des Bodens» der zweiten Fassung mit dem Wortlaut «Vorschriften für eine im Landesinteresse gebotene Verwendung des Bodens, insbesondere für die Schaffung von Zonenordnungen» vorgezogen. Die erste Formulierung war konkreter. Sie war auch präziser. Die zweite Formulierung, wie wir sie auf der Fahne haben, brächte uns eine unerwünschte Opposition. Der Begriff «Verwendung» war allzu vage. Ich bin darum dankbar, dass uns heute die Kommission nochmals eine neue Fassung vorlegt.

Für die Landwirtschaft wäre zwar mit der Möglichkeit der Schaffung von Zonenordnungen die Voraussetzung für eine bäuerliche Rechtsordnung gegeben. Meines Erachtens hat aber auch die Landwirtschaft weiter alles Interesse dafür, was mit dem Land in der Bauzone geschieht. Wir sind interessiert an Vorschriften, die voraussehen, dass das Land in der Bauzone auch wirklich zur Ueberbauung freigegeben wird. Würde das Bauland zurückgehalten, so müssten die Zonen bald erweitert werden, was in bezug auf die rationelle Bewirtschaftung des Landes auf beiden Seiten, landwirtschaftlich und nichtlandwirtschaftlich, nicht erwünscht wäre. Zudem könnten wieder Ballungszentren entstehen, die wir ja im Leitbild der Schweiz vermeiden möchten. Die Zukunft ist zweifellos nicht unbedingt überblickbar. Ich glaube aber, mit der Formulierung, wie wir sie nun heute morgen als dritten Vorschlag unserer Kommission vorgelegt erhalten, hätten wir eine Verfassungsgrundlage, um wenn nötig bei der Besiedelung eingreifen zu können, wenn die Entwicklung es wirklich erfordert. Wichtig ist, dass der Bund die Grundsätze zuhanden der Kantone festlegt. Wir müssen den Mut haben, über alle Eigeninteressen hinweg das vorzuschlagen, was verfassungsmässig notwendig ist, um auf die kommende Entwicklung im Rahmen möglichst freiheitlicher Lösungen doch, wenn nötig, einwirken zu können.

Ich empfehle Zustimmung zum vorliegenden Antrag der Kommission.

Odermatt: Wir sind alle bemüht, eine Lösung zu finden, die allen wenigstens im grossen und ganzen gerecht wird. Selbstverständlich wird sich nachher, im Vollzug dieses Verfassungsartikels, zeigen, welche Schwierigkeiten erwachsen. Auf jeden Fall sollte vermieden werden, dass nach der Abstimmung, wenn

sie verwerfend ausfallen sollte, wir uns mit traurigen Gesichtern im Niemandland treffen und Steldichein geben. Wir haben auch erkennen können, dass es viel leichter war, die Bodenrechtsinitiative der Sozialdemokraten zu bekämpfen und zur Ablehnung zu empfehlen, als nachher ein neu formuliertes Bodenrecht zu schaffen. Wenn wir uns die Mühe geben, alle Gesichtspunkte, die mit dieser Materie verbunden sind, zu würdigen, müssen wir uns fragen: Wieweit sind Bestimmungen in diesem Verfassungsartikel notwendig? Ich persönlich habe den Eindruck, dass Absatz 3 nicht notwendig ist und dass er, ohne dass diesem Verfassungsartikel in irgendetwas Abbruch in bezug auf dessen Wert getan wird, gestrichen werden kann. Wenn in Absatz 3 von Ortsplanung die Rede ist, dann ist das meines Erachtens die Planung im kleinsten Raum, also schon die Planung in der Gemeinde. Wenn eine Gemeinde eine Bauordnung usw. aufstellt, gehört das auch zur Ortsplanung. Man kann sich die Frage stellen: Wieweit ist der Bund gehalten, bei seiner Gesetzgebung diese Ortsplanung auch zu berücksichtigen? Hat der Bund alsdann ein Recht, überhaupt zu prüfen, ob diese Begehren oder Verordnungen und diese Ortspläne bei der Bundesgesetzgebung berücksichtigt werden müssen? Ich glaube, das geht zu weit. Wir wollen nun hier den Kantonen und Gemeinden ihre Aufgaben in dieser Richtung überlassen. Selbstverständlich sind wir alle dafür, dass im grossen, das heisst in bezug auf die Regionen, geplant wird und dass auch in bezug auf die Landesplanung Grundsätze aufgestellt werden. Da sind wir alle einig. Ich glaube auch, ohne dass Absatz 3 in Artikel 22quater verankert wird, eine Zusammenarbeit, wie Herr Ständerat Barrelet vorhin gesagt hat, unbedingt erfolgen muss und auch erfolgen wird.

Aus diesen Ueberlegungen — um diesen Verfassungsartikel nicht mehr zu belasten als notwendig — möchte ich empfehlen, den Absatz 3 zu streichen.

Bundesrat von Moos: Ihrem Herrn Kommissionspräsidenten, der auch in dieser Sache zweifellos namens der einstimmigen Kommission spricht, bin ich ausserordentlich dankbar dafür, dass er sich nicht auf die Seite jener schlägt, die dem Bundesrat heute dunkle und böse Absichten in bezug auf die Ausführung des Artikels 22quater der Bundesverfassung unterschieben möchten. Ich glaube, wir haben von Anfang an mit möglichster Klarheit gesagt, dass uns diese Absichten ferne liegen. Der Bundesrat selber muss sich jedesmal glücklich schätzen, wenn Differenzen, insbesondere Differenzen zwischen den beiden Kammern des Parlaments, in Minne beigelegt werden können. Die von Ihrer, wie ich heute gehört habe, einstimmigen Kommission vorgeschlagene neue Fassung weicht nun allerdings in den verwendeten Begriffen und vermutlich auch zum Teil in ihrem Inhalt und vor allem auch in der Form dermassen von allen früheren Formulierungen, angefangen von derjenigen unserer Arbeitsgruppe, angefangen mit dem Antrag des Bundesrates vom 15. August 1967, angefangen von der Beschlussfassung Ihres Rates, vom 19. Dezember 1967, ab, dass der Bundesrat bei aller Anerkennung der grossen Bemühungen Ihrer Kommission und deren einzelner Mitglieder von diesem Ergebnis einfach Kenntnis nehmen muss, ohne dass ich der neuen Formulierung ohne weiteres den Segen des Bundesrates mitzugeben in der Lage wäre. Ich möchte diesbezüglich nur zwei, drei Punkte kurz in Erinnerung rufen. Ohne weiteres kann der Bundesrat damit einverstanden sein, dass Sie die

«allgemeinen Vorschriften» wieder durch «Grundsätze» ersetzen. Das entsprach seinem Antrag vom 15. August 1967. Ob die französische Fassung in diesem Punkte genau dem deutschen Wortlaut entspricht, indem Sie die Grundsätze mit «règles générales» übersetzen, möchte ich unseren Freunden französischer Sprache zur Prüfung anheimstellen. Aber in diesem Punkte besteht Einverständnis auf Seiten des Bundesrates.

Bedauerlich scheint uns zu sein, dass der Terminus oder die ganze Wendung, die «Schaffung von Zonenordnungen», mit der neuen Formulierung der Kommission einfach unter den Tisch fällt. Diese «Schaffung von Zonenordnungen» — Herr Barrelet und Herr Herzog haben darauf hingewiesen — ist ein ganz wesentliches Ziel dieser ganzen Verfassungsgebung. Und schon unsere Arbeitsgruppe — die Arbeitsgruppe, die vom Justiz- und Polizeidepartement seinerzeit eingesetzt worden war und die sich aus hervorragenden Persönlichkeiten des Rechts und der Praxis zusammengesetzt hat — hat Wert darauf gelegt, dieses Ziel im Verfassungsartikel ganz deutlich zum Ausdruck zu bringen, damit Volk und Stände, die darüber zu entscheiden hätten, wüssten, dass damit vor allem der Grund gelegt werden soll zu der künftigen Schaffung von Zonen (lies Schaffung von Landwirtschaftszonen). Ich möchte nun mit Entschiedenheit unterstreichen, dass wir die neue Fassung der Kommission so interpretieren — wir müssen es so tun —, dass auch damit diese Grundlage geschaffen werden will. Man sagt es nicht mehr, aber man will es doch tun, und ich möchte keinen Zweifel übriglassen, dass das ein wesentlicher Gesichtspunkt ist, der für den Bundesrat in allen seinen Vorschlägen von Anfang an eine Rolle gespielt hat.

Mit einem kleinen Bedauern sehe ich auch den Absatz 1 bis verschwinden, den bewusst der Ständerat in diese Fassung eingefügt hatte. Er hatte ihn damals eingefügt, um zu unterstreichen, dass es den Kantonen obliege, die Schaffung dieser Zonenordnungen durchzuführen und die Grundsätze, die der Bundesrat in seinem Vorschlag in Absatz 1 vorgesehen hatte, zur Anwendung zu bringen. Wir befürchten, dass mit der neuen Fassung der Kommission, wo man ein wenig mit der linken Hand sagt «durch die von den Kantonen zu schaffende Raumplanung», dieser Gesichtspunkt etwas in den Hintergrund gedrängt werde, und das wäre etwas, das gerade in diesem Saale, wo die Prärogativen der Kantone vor allem vertreten zu werden pflegen, besonders unterstrichen werden darf.

Besonders möchte ich meinem Bedauern Ausdruck geben, dass man nach all den Formulierungen — Sie sehen auf der synoptischen Tabelle, dass sie bereits sechs Kolonnen enthält — nun in der siebenten Kolonne einen völlig neuen Begriff der Raumplanung in die Bundesverfassung einführt, einen Begriff, von dem man uns sagte, er sei in der Literatur, in der allgemeinen Praxis ganz unumstritten, man wisse, was man damit zu tun habe. Aber man weiss auf der Verfassungsebene nicht, was die Raumplanung ist, so wenig wie man weiss oder auf der Verfassungsebene konkret abgrenzen kann, was die Landes-, Regional- und Ortsplanung ist. Das muss dann einmal auf der Gesetzesebene zu umschreiben versucht werden. Aber wir haben bisher — und zwar auf Anraten aller unserer Experten, der bereits genannten Arbeitsgruppe insbesondere — davon abgesehen, den Begriff der Raumplanung in unsere Bundesverfassung einzuführen.

Der Umstand, dass die Kommission, wie Sie gehört haben, einstimmig diesen neuen Antrag unterbreitet, und dass sie sich offenbar auch darüber vergewissert hat, dass auch aus dem Kreise des Nationalrates, mit dem sie bisher in Fehde gestanden ist, Zustimmung erwartet werden dürfte, lässt den Verdacht nicht ganz unterdrücken, dass die verschiedenen Leute, die nun heute dieser Fassung zustimmen, unter ihr auch etwas anderes verstehen. Das wäre meines Erachtens ein Nachteil, der einem Verfassungsartikel, den wir Volk und Ständen unterbreiten, anhaften würde. Dies vorausgeschickt, möchte ich sagen, wenn die Kommission mit einer derart ausgeprägten Entschiedenheit sich heute für einen Kompromiss aussprechen will, der offenbar auch einem Teile der nationalrätlichen Kommission als die Lösung vorschwebt, erscheint es mir als unnützlich, etwa an früheren Formulierungen und Anträgen des Bundesrates festhalten zu wollen. Ich muss aber auf der andern Seite wiederholen, dass der Antrag, den Sie nun unterbreiten und den Ihr Rat offenbar anzunehmen gewillt ist und der dann, wie ich annehme, auch die Zustimmung des Nationalrates finden sollte, völlig der Verantwortung Ihrer Kommission und deren einzelner Mitglieder zufällt. Ich möchte ihr in diesem Sinne nicht in den Arm fallen und enthalte mich eines abweichenden Antrages.

Herr Ständerat Dr. Odermatt beantragt, den Absatz 3 der neuen Fassung bzw. den Absatz 3 auch der Fassung des Nationalrates zu streichen. Ich kann meinerseits diesem Streichungsantrag zustimmen. Ich möchte hier noch einmal mit Entschiedenheit erklären, dass, wenn Absatz 3 stehen bliebe, damit keine neue Normsetzungskompetenz des Bundes gemeint wäre. Absatz 3 begründet — in der Fassung des Nationalrates und in der Fassung Ihrer Kommission — keine neuen Kompetenzen, sondern was dort gesagt wird, ist, dass die Gesichtspunkte der Landesplanung von den Instanzen des Bundes in der Zukunft, aber im Rahmen ihrer bisherigen oder künftigen verfassungsmässigen Befugnisse, zu berücksichtigen sein werden. Wenn man das sagt, so heisst das eben, dass damit auf die Bedürfnisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung Rücksicht genommen werden soll, aber nicht, dass sie unter allen Umständen den Vorrang beanspruchen können gegenüber bisherigen verfassungsmässigen Kompetenzen und Aufgaben des Bundes. Ich möchte noch anknüpfen an das, was Herr Ständerat Odermatt meines Erachtens mit Recht zur Begründung seines Streichungsantrages gesagt hat. Ich kann meinerseits — ich habe jetzt den Bundesrat nicht konsultieren können — diesem Streichungsantrag ohne weiteres zustimmen.

Wenn Sie dem Streichungsantrag nicht zustimmen wollten, so möchte ich Ihnen meinerseits eventualiter beantragen, dem Nationalrat zuzustimmen und es bei der Landesplanung bewenden zu lassen und die Regional- und Ortsplanung hier nicht zu erwähnen. Man hat uns gesagt, dass die Landes-, Regional- und Ortsplanung gewissermassen ein Synonym sei für das in Absatz 1 genannte Wort «Raumplanung». Man kann dieser Auffassung sein; man müsste das punktierend abklären. Hundertprozentig sicher ist es nicht. Aber es muss auch gar nicht synonym sein. Wir wenden uns in Absatz 1 an den Bund als Gesetzgeber. Dieser Gesetzgeber muss Grundsätze der Raumplanung aufstellen. Wir wenden uns in Absatz 3 (Fassung des Nationalrates oder Fassung der ständerätlichen Kommission) an den Bund in Erfüllung aller seiner verfassungsmässigen Aufgaben. Dort muss der Bund als verwaltende Behörde, als gesetzgebende Behörde, also auch das Parlament, die Bedürfnisse und Er-

forderungen der Landesplanung berücksichtigen; das ist nicht ganz das gleiche. Daher darf man in Absatz 3 den Rahmen weiterstecken und über den engeren Rahmen — ich nehme an, dass Sie mit der Raumplanung in Absatz 1 etwas Engeres gemeint haben — hinausgehen. Allerdings muss ich zum Begriff der Raumplanung doch noch ein Wort beifügen. Ich nehme an, allzu eng darf der Begriff dann auch wieder nicht aufgefasst werden, denn der Gesetzgeber muss doch sicher auch dafür sorgen können, dass die Pläne, die man aufstellt, auch verwirklicht werden. Er muss zu diesem Zwecke befugt und in der Lage sein, nötigenfalls auch die Privaten zu einem bestimmten Verhalten zu verpflichten. Er muss unter Umständen auch Behörden durch Kompetenznormen ermächtigen können, ihrerseits solche Pflichten zu begründen. Jedenfalls sollte der Bundesgesetzgeber diejenigen Verhaltens- und Kompetenznormen aufstellen können, die nicht nur für die Konzipierung von Plänen und Bildern der Zukunft, sondern für die Verwirklichung von Grundsätzen und insbesondere für die Verwirklichung einer Zonenordnung notwendig sind.

Zu Absatz 3 noch ein weiteres Wort: Wir hielten die Landesplanung, die der Nationalrat in seiner Fassung dieses Absatzes vorgesehen hat, gewissermassen für einen Oberbegriff, den man verwenden dürfe, wenn man nur von Berücksichtigung spreche. Man müsste daher die unteren Begriffe der Regional- und der Ortsplanung nicht auch noch extra erwähnen. Man sollte sogar vorsichtig sein, die Regional- und Ortsplanung noch extra zu erwähnen in einem Zeitpunkt, wo man sich immerhin des Grundsatzes bewusst bleiben muss, dass Bundesrecht kantonales Recht bricht. Dass sich dieser Absatz auch an den Bund als Gesetzgeber richtet und dass man doch unmöglich den Bund als Gesetzgeber verpflichten kann, auch noch die Ortsplanung in seine Überlegungen einzu beziehen — in diesem Punkte, glaube ich, geht man doch wesentlich zu weit. Mein Antrag ginge daher eventuelter dahin, dass man in Absatz 3 dem Beschluss des Nationalrates beipflichtet, was noch den Vorzug hätte, dass damit eine weitere Differenz aus dem Wege geschafft wäre. Im Grundsatz aber könnte ich ohne weiteres, wie gesagt, ohne Konsultierung des Bundesrates, dem Streichungsantrag zustimmen, den Herr Ständerat Dr. Odermatt, zu Absatz 3 gestellt hat.

Danioth, Berichterstatter: Wir haben die Ausführungen von Herrn Bundesrat von Moos gehört. Wir verstehen ihn durchaus, dass er uns auf der einen Seite ein Lob spendet, weil wir Verschiedenes nach den Wünschen des Bundesrates geändert haben, dass er aber andererseits im gesamten über unsere Fassung nicht begeistert ist. Ich kann ihm versichern, dass er mit dieser Meinung nicht allein steht. Auch wir — die Ständeräte — sind nicht alle begeistert von dieser Fassung, aber wir waren einfach überzeugt, dass irgendein Kompromiss gesucht werden müsse und dass man eben in dieser Suche vielleicht jener Fassung zustimmen muss, die keineswegs vollkommen ist. Aber ich möchte nochmals betonen, was ich in meinem Eintretensreferat gesagt habe: Wir unterschieben dem Bundesrat keine bösen Absichten. Das sollte auch Herrn Bundesrat von Moos trösten. Es ist ja noch nicht das letzte Wort gesprochen. Hier können Sie mit der Auslegung sehr verschieden weit gehen. Darum glaube ich, dass kein so schweres Unglück passiert, wenn wir zustimmen.

Was nun den Absatz 3, an dem ihm sehr viel gelegen ist und den Herr Kollega Odermatt streichen möchte, an-

belangt, kann ich folgendes sagen: In der Kommission hatten wir drei Anträge. Ein Antrag ging dahin, nur von Landesplanung zu sprechen. Der zweite Antrag lautete so, wie er hier vorliegt, und der dritte Antrag lautete auf totale Streichung. Bei der Abstimmung hat sich dann ergeben, dass der Antrag, nur von Landesplanung zu reden, doch einige Stimmen auf sich vereinigte. Die beiden andern Anträge dagegen, dass man ganz streicht, wurden einstimmig abgelehnt. Hier hat sich eine gewisse Differenz auch in der Kommission ergeben. Die Mehrheit war aber doch dafür, von Landes-, Regional- und Ortsplanung zu sprechen. Ich habe die Meinung, dass Herr Kollega Odermatt vielleicht doch die ganze Angelegenheit etwas falsch auslegt. Wir haben keineswegs die Meinung, dass der Bund nun hier verpflichtet wäre, sich auch in die Orts- und Regionalplanung einzumischen, sondern wir haben die Auffassung vertreten, dass der Bund bei seinen Bauten, zum Beispiel wenn er ein Postgebäude oder eine Nationalstrasse baut, auch auf die Regional- und Ortsplanung Rücksicht zu nehmen hätte. Darum glauben wir, dass die Sache nicht so schlimm wäre. Wie gesagt, es waren auch bei uns Stimmen, die streichen wollen, aber immerhin als Präsident habe ich die Auffassung der Mehrheit der Kommission zu vertreten, die diesen Absatz 3 doch behalten möchte, wie er hier nun festgelegt wurde. In der Schlussabstimmung war dann die Kommission sogar einstimmig. Ich wollte Ihnen dies noch sagen, im übrigen möchte ich den Präsidenten nun bitten, über den Vorschlag der Kommission zu Artikel 22quater abzustimmen.

Präsident: Wir schreiten zur Bereinigung dieses Artikels 22quater, der begründet worden ist. Wir bereinigen den Artikel absatzweise. Zu Absatz 1 ist kein Gegenantrag gestellt worden.

M. Guisan: M. le conseiller fédéral a posé une question de vocabulaire à propos du terme «Grundsätze», en allemand, qui est traduit dans la proposition qui nous est faite par «règles générales». Il se peut que cette discussion de vocabulaire nous permette de voir plus clair. La question est de savoir, d'abord, si le mot «Grundsatz» existe déjà dans la Constitution fédérale. Je ne prétends pas avoir procédé à une étude exhaustive de cette Constitution dans les quelques minutes qui séparent l'intervention de M. le conseiller fédéral et les mots que je prononce, mais je crois que ce terme «Grundsatz» n'existe pas dans celle-ci. La proposition qui nous est faite est donc d'introduire une notion constitutionnelle nouvelle.

Ceci étant, il s'agit de savoir ce que les textes allemand et français ont subi comme modifications au fur et à mesure des diverses versions. Dans le premier texte du Conseil fédéral nous avons déjà en français, article 22quater, «des règles générales» et en allemand «Grundsätze». Puis dans le texte allemand, version du Conseil des Etats du 19 décembre 1967, on parle de «allgemeine Vorschriften», dans celui du 6 mars 1968, version du Conseil national, «allgemeine Vorschriften», de même que dans celles des 12 juin, 25 septembre et 21 novembre 1968. Ainsi, en parallèle, on a dans le texte allemand, dans la première version du Conseil fédéral, «Grundsätze» et dans toutes les versions suivantes «allgemeine Vorschriften», cependant que dans le texte français subsiste toujours le terme «règles générales». Quelle est la bonne traduction? Le Conseil fédéral a traduit «Grundsätze», dans son texte, par «règles générales»

et il semble qu'à l'origine le Conseil fédéral considérait bien que cette traduction était la bonne.

Je me demande si l'intervention de M. von Moos ne doit pas nous amener à une nouvelle réflexion: à savoir si la traduction de «Grundsätze» n'est pas le mot «principe» et s'il n'y a pas, dans la Constitution, une source qui nous permette d'élucider ce problème. Il me paraît qu'en français nous devrions dire «principe», d'où ma proposition pour le 1er alinéa: «La Confédération édicte, par la voie législative, des «principes» applicables au plan d'aménagement...»

Bundesrat von Moos: Ich bin mir bewusst, dass in der ersten Fassung, die der Bundesrat Ihnen unterbreitet hat, ebenfalls der deutsche Ausdruck «Grundsätze» im französischen durch «règles générales» übersetzt worden ist. Man konnte sich schon damals die Frage stellen, ob diese Uebertragung richtig sei bzw. ob die Uebereinstimmung zwischen diesen beiden Formulierungen wirklich vorhanden sei. Diese Prüfung entfiel damals, weil dann die ständerätliche Kommission in der ersten Phase ihrer Beratungen zum Schluss gekommen ist, die «règles générales» liessen sich gerade im deutschen Text viel besser mit «allgemeinen Vorschriften» übersetzen. Sie ist umgekehrt vom französischen Text aus zum deutschen übergegangen und hat die Anpassung an bisherige Bestimmungen der Bundesverfassung vorgenommen; diese sehen in der Tat das Wort «Grundsätze» nicht vor. Das Wort «Grundsätze» entspricht nach der Auffassung von Giacometti dem bisher in der Bundesverfassung jeweils verwendeten Begriff der «Oberaufsicht». Der Begriff der «Oberaufsicht» figuriert beispielsweise in Artikel 24bis der Bundesverfassung bei der Nutzbarmachung der Wasserkräfte, in bezug auf die dem Bunde die Oberaufsicht zusteht. Dort heisst es dann in der Tat, dass der Bund die entsprechenden «allgemeinen Vorschriften» aufzustellen habe. Das war damals die Ueberlegung, die die ständerätliche Kommission veranlasst hat, vom Begriff «Grundsätze» abzugehen und, in Anpassung an einen bisher in der Bundesverfassung verwendeten Terminus, zu demjenigen der «allgemeinen Vorschriften» überzugehen. Wenn nun die Kommission heute beantragt, wieder «Grundsätze» einzuführen statt «allgemeine Vorschriften», dann bedeutet das im deutschen Text eine Rückkehr zu der Fassung des Bundesrates. Damit taucht dann eben das Problem von neuem auf, das wir bisher noch nicht gelöst haben. Ich glaube aber, dass wir diese «nouvelle réflexion» doch heute verschieben können, indem glücklicherweise, und Gott sei wieder einmal gedankt für unser Zweikammersystem, der Nationalrat auch noch einmal diese Fassung überprüfen muss und dann die Gelegenheit haben wird, die möglichst genaue Uebereinstimmung der französischen, deutschen und auch der italienischen Texte herbeizuführen. Ich glaube, Sie könnten heute über diesen Punkt soweit hinweggehen, es der «réflexion» der einzelnen überlassen, die Lösung zu suchen, und für heute die Entscheidung treffen, ob Sie dem Antrag der Kommission zustimmen wollen.

Präsident: Ist Herr Kollega Guisan einverstanden?

Guisan: Ja.

Präsident: Wir diskutieren Alinea 2 von Artikel 22quater. Die Diskussion ist frei. Das Wort wird nicht verlangt, Alinea 2 ist angenommen.

Zu Artikel 22quater, Alinea 3, stellt Herr Kollege Odermatt den Streichungsantrag. Ich stelle fest, dass Herr Bundesrat von Moos, sofern es gestrichen wird, einen Eventualantrag stellen möchte, lautend auf Zustimmung zum Nationalrat. Sofern jemand aus dem Rate diesen Antrag aufnehmen will, so möge er sich melden.

Honegger: Ich bin gerne bereit, die Fassung des Bundesrates als Eventualantrag zu übernehmen. Mir scheint, dass «Landesplanung» genügt, und dass es nicht notwendig ist, «Regional- und Ortsplanung» auch noch zu erwähnen. Im übrigen sind «Regional- und Ortsplanung» natürliche Unterbegriffe des Gesamtbegriffes «Landesplanung», und deshalb würde nichts passieren, wenn man nur «Landesplanung» schreibt.

Amstad: Der Nationalrat hat am 25. September den Absatz 3 eingefügt, und er hat dabei den Begriff der «Landesplanung» erstmals in diesen Artikel aufgenommen. Es ist zu berücksichtigen, dass der Nationalrat damals in Absatz 1 den Begriff der Planung noch nicht hatte, dass also der Begriff der «Landesplanung» allein in diesem Artikel stand.

Als wir dann in Absatz 1 den Begriff der «Raumplanung» aufnahmen, mussten wir uns fragen: Wie stellen sich nun die beiden Begriffe zueinander; sind sie gegensätzlich oder entsprechen sie sich? Wir kamen zum Ergebnis, dass sich der Begriff der «Raumplanung» in Absatz 1 mit dem Begriff der «Landesplanung» in Absatz 3 nicht verbinden lässt, weil sich die beiden Begriffe nicht decken und weil nicht klar ist, wie sich die Begriffe gegenüberstehen. So kamen wir dann dazu, in Absatz 3 die Begriffe der «Landes-, Regional- und Ortsplanung» aufzunehmen, in der Meinung, dass diese drei Begriffe in ihrem Umfang dem Begriff der «Raumplanung» in Absatz 1 entsprechen. Das war unsere Absicht. Wenn man nun überlegt, ob man Absatz 3 aufnehmen wolle oder nicht, kann man geteilter Meinung sein. Meines Erachtens könnte man Herrn Odermatt bestimmen, weil Absatz 3 doch mehr deklamatorischer Natur ist. Immerhin ist Absatz 3 materiell meines Erachtens richtig, indem wir die Landesplanung, die Regionalplanung und die Ortsplanung als Ganzes betrachten müssen, und indem der Bund nicht nur über die Raumplanung legislieren soll, sondern indem der Bund dann auch das, was er durch den Verfassungsartikel und durch die Gesetzgebung ausgelöst hat, auch berücksichtigen soll. — Wenn der Bund irgendwo eine Munitionsfabrik oder einer Kaserne baut, dann soll er die Regional- und die Ortsplanung auch mitberücksichtigen müssen. Ob man den Absatz 3 behalten will oder nicht, möchte ich dahingestellt lassen; aber meines Erachtens wäre es nicht richtig, wenn man nur den Begriff der «Landesplanung» aufnehmen würde, weil man damit die Unsicherheit hätte, dass «Raumplanung» und «Landesplanung» sich nicht entsprechen.

Bundesrat von Moos: Ich möchte nicht verhehlen, dass die Ausführungen von Herrn Ständerat Dr. Amstad mich in der Auffassung bestärken, dass dieser Absatz gestrichen werden sollte. Das will ich hier mit aller Klarheit sagen. Im übrigen bin ich Herrn Ständerat Honegger dankbar, dass er den Antrag, den ich eventuell gestellt habe, aufgenommen hat. Ich muss allerdings mit der in diesem Saale gebotenen Freundschaftlichkeit feststellen, dass auch der Bundesrat das Recht hat, Anträge zu stellen. Das steht nicht nur im Geschäftsreglement,

sondern das steht auch in Artikel 101 der Bundesverfassung. Ich war deshalb befugt, selber diesen Antrag zu unterbreiten. Gestärkt durch die Unterstützung von Herrn Ständerat Honegger, halte ich nun dafür, dass, wenn Sie am Absatz 3 festhalten wollen, Sie ihn unbedingt auf die Landesplanung beschränken sollten.

M. Barrelet: Je ne veux pas entrer dans des considérations juridiques et me bornerai à considérer la portée pratique de la disposition incriminée. Je ne comprends pas que l'on puisse, dans ce conseil, contester la nécessité de la prise en considération par la Confédération, dans l'accomplissement de ses tâches, des plans d'aménagement cantonaux ou régionaux qui existent déjà ou qui vont être mis sur pied. Admettez-vous par exemple que la Confédération puisse créer une place d'armes ou de tir dans une région où une commune ou un groupe de communes se sont réservé les sources d'eau potable indispensables à la vie de leur population? Moi, je ne l'admets pas!

Präsident: Wir schreiten zur Abstimmung. Es liegen folgende Anträge vor: der Antrag der Kommission zum Artikel 22quater, Absätze 1—3, und der Antrag Odermatt, den Absatz 3 zu streichen.

Lusser: Ich glaube, wir sollten in der Eventualabstimmung den Antrag der Kommission dem Antrag Honegger bzw. des Bundesrates gegenüberstellen und was herauskommt in der Hauptabstimmung dem Antrag Odermatt.

Präsident: Ich hätte den andern Abstimmungsmodus vorgezogen, bin aber bereit, dem Wunsche von Herrn Ständerat Lusser zu entsprechen.

Abstimmung — Vote

Eventuell — Eventuellement:	
Für den Antrag der Kommission	30 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	9 Stimmen
Definitiv — Definitivement:	
Für den Antrag der Kommission	29 Stimmen
Für den Antrag Odermatt	10 Stimmen

Präsident: Ich möchte nun über den so bereinigten Artikel 22quater noch eine Gesamtabstimmung vornehmen lassen.

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme	
des bereinigten Artikels 22quater	40 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

An den Nationalrat — Au Conseil national

Vormittagssitzung vom 12. Dezember 1968

Séance du 12 décembre 1968, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Clavadetscher*

9874. Truppenordnung. Änderung

**Organisation des troupes.
Modification de l'arrêté**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 21. Februar 1968
(BBI I, 417)

Message et projet d'arrêté du 21 février 1968 (FF I, 437)

Beschluss des Nationalrates vom 1. Oktober 1968
Décision du Conseil national du 1er octobre 1968

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Lusser, Berichterstatter: Mit einer Botschaft vom 21. Februar dieses Jahres unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten einen Beschlussentwurf betreffend die Änderung des Beschlusses der Bundesversammlung über die Organisation des Heeres vom 20. Dezember 1960, das heisst die Truppenordnung. Dieser Bundesbeschluss fällt gemäss Artikel 45 der Militärorganisation in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung und unterliegt daher nicht dem Referendum. Er bezweckt einerseits die Unterhaltsorganisation der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen den heutigen Bedürfnissen anzupassen und andererseits neu ein bis zwei Fallschirmgrenadierkompanien aufzustellen.

Befassen wir uns zunächst mit der Umbildung der heutigen Bodenorganisation der Fliegertruppen in einen Flieger- und Fliegerabwehrpark. Bis zum Jahre 1951 befasste sich die seinerzeitige Direktion der Militärflugplätze ausschliesslich mit dem technischen Spezialmaterial der Fliegertruppen und wurde bis zum Jahre 1951 als militärische Organisation «Armeeflugpark» genannt. Mit der Truppenordnung 1951 ist der Armeeflugpark in seiner damaligen Form aufgelöst worden. An dessen Stelle sind neben einer Flugparkstabskompanie einige den Flugplatzregimentern unterstellte Flugparkkompanien getreten. Diese heutige Organisation entspricht aber den seither angeschafften Mitteln und zusätzlichen Aufgaben nicht mehr, weshalb sie den neuen Bedürfnissen angepasst werden soll.

Mit der Einführung der Flablenk Waffen wurde ihr auch die Verwaltung und der Unterhalt dieses komplizierten Waffensystems übertragen, so dass sie nun auch die Bezeichnung Flieger- und Fliegerabwehrpark erhalten soll. Diese Gegebenheiten erfordern naturgemäss eine Erweiterung der Flugparkorganisation. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese neue Parkorganisation sowohl den Fliegertruppen als auch den Fliegerabwehrtruppen zu dienen hat. Die Versorgung muss für beide Truppengattungen gewährleistet sein. Der Flieger- und Fliegerabwehrpark hat demnach folgende Hauptaufgaben zu erfüllen: Versorgung der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen mit technischem Spezialmaterial, Durch-

Bodenrecht. Verfassungsartikel

Droit foncier. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9716
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.12.1968
Date	
Data	
Seite	290-297
Page	
Pagina	
Ref. No	20 039 000

*Article unique***Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Angenommen — Adopté**Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Beschlusssentwurfes 31 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Odermatt: Ich möchte nur in Ergänzung der Beratungen über das Geschäft betreffend Interkantonale Mobile Polizei sagen: Es sind hier so viele Wenn und Aber angebracht worden, dass es wertvoll wäre, wenn später die Kantone und auch der Nationalrat, der ja nicht die Priorität hatte, im Stenographischen Bulletin nachlesen könnten, welche Vorbehalte und Aeusserungen von uns erhoben worden sind. Ich stelle den Antrag (es handelt sich hier um ein für die Kantone sehr bedeutsames Geschäft), dass die Verhandlungen über dieses Geschäft ins Stenographische Bulletin aufgenommen werden.

*Abstimmung — Vote*Für den Antrag Odermatt 30 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Nationalrat — Au Conseil national*

**9716. Bodenrecht.
Verfassungsartikel (Differenz)**

Droit foncier.**Article constitutionnel (Divergence)**Siehe Jahrgang 1968, Seite 290 hiervor
Voir année 1968, page 290 ci-devantBeschluss des Nationalrates vom 5. März 1969
Décision du Conseil national du 5 mars 1969*Differenz — Divergence**Art. 22quater, Abs. 1***Antrag der Kommission**Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
(Die Aenderung im Beschluss des Nationalrates betrifft nur den französischen Text.)*Art. 22quater, al. 1***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

Daniöth, Berichterstatter: Der Nationalrat hat in seiner Sitzung vom 5. März der von unserem Rat beschlossenen Fassung von Artikel 22quater mit 92 : 68 Stimmen zugestimmt. Damit ist es zu einer Einigung in den beiden Räten gekommen. Wenn wir uns heute nochmals mit dem Verfassungsartikel befassen müssen, betrifft es nur den französischen Text. Die Differenz ist von einer gewissen Bedeutung, so dass es mir als richtig erscheint, sie nicht von der Redaktionskommission, sondern vom

Rate selbst bereinigen zu lassen. Die Differenz ist Ihnen schriftlich zur Kenntnis gebracht worden. Der in unserem Rate beschlossene Absatz 1 lautet: «Les règles générales applicables». Die Fassung des Nationalrates lautet: «des principes applicables». Ich habe mit den welschen Mitgliedern unseres Rates entsprechende Rücksprache genommen. Sie sind alle mit dem Text des Nationalrates einverstanden. Ich beantrage Ihnen deshalb, diese letzte Differenz im Verfassungsartikel zum Bodenrecht zu bereinigen und dem Nationalrat zuzustimmen.

Präsident: Der Kommissionsreferent empfiehlt Zustimmung. Es handelt sich nur um den französischen Wortlaut. Wird ein anderer Antrag gestellt? Das ist nicht der Fall: Sie haben zugestimmt.

*Angenommen — Adopté***Vormittagssitzung vom 12. März 1969****Séance du 12 mars 1969, matin**Vorsitz — Présidence: Herr *Clavadetscher*

**10084. Gesamtverteidigung. Bundesgesetz
Défense. Loi**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 30. Oktober 1968
(BBl II, 641)

Message et projet de loi du 30 octobre 1968 (FF II, 661)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Rohner, Berichterstatter: Einer der berühmtesten Militärphilosophen des 19. Jahrhunderts, der preussische General Clausewitz, hat den Krieg als die «Fortsetzung des politischen Verkehrs unter Einmischung anderer Mittel» definiert — ein Wort, das sehr häufig und in der Regel auch falsch zitiert wird. Die klassisch gewordene Definition von Clausewitz, die auch im Kriegsfall den Primat der Politik anerkennt, nennt unter den zur Einmischung, d. h. zum Einsatz gelangenden andern Mitteln an erster Stelle die militärischen Streitkräfte, die Armeen eines Landes, die dem gegnerischen Staat den Willen des Stärkeren aufzwingen wollen. Wir wissen indessen, dass schon in den grossen kriegerischen Machtpöben früherer Zeiten, die Europa erschüttert haben, neben den militärischen Streitkräften noch andere Druck- und Machtmittel angewendet wurden. Denken wir an die grosse Kontinentalsperre Napoleons, die auf die wirtschaftliche Niederzwingung des britischen Inselreiches angelegt war; oder an die grossangelegten Versuche politischer Subversion, die in Gestalt fünfter Kolonnen die Staatsordnung des Gegners erschüttern sollten.

Bodenrecht. Verfassungsartikel (Differenz)

Droit foncier. Article constitutionnel (Divergence)

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9716
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.03.1969
Date	
Data	
Seite	33-33
Page	
Pagina	
Ref. No	20 039 053

Vormittagsitzung vom 21. März 1969

Séance du 21 mars 1969, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Clavadetscher*

9965. Giftgesetz

Loi sur les toxiques

Siehe Seite 53 hiervor — Voir page 53 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 18. März 1969

Décision du Conseil national du 18 mars 1969

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 32 Stimmen
(Einstimmigkeit)

10029. Forstwirtschaft. Vermehrte Förderung Economie forestière. Extension de l'aide

I

Bundesgesetz über die Oberaufsicht über die Forstpolizei

Loi fédérale concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts

Siehe Seite 56 hiervor — Voir page 56 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 19. März 1969

Décision du Conseil national du 19 mars 1969

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 33 Stimmen
(Einstimmigkeit)

II

Bundesgesetz über Investitionskredite für die Forstwirtschaft im Berggebiet

Loi fédérale concernant les crédits d'investissement à l'économie forestière en montagne

Siehe Seite 56 hiervor — Voir page 56 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 19. März 1969

Décision du Conseil national du 19 mars 1969

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 34 Stimmen
(Einstimmigkeit)

9716. Bodenrecht. Verfassungsartikel Droit foncier. Article constitutionnel

Siehe Seite 33 hiervor — Voir page 33 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1969

Décision du Conseil national du 5 mars 1969

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 34 Stimmen
(Einstimmigkeit)

10030. Tabakbesteuerung. Bundesgesetz Imposition du tabac. Loi

Siehe Jahrgang 1968, Seite 255

Voir année 1968, page 255

Beschluss des Nationalrates vom 13. März 1968

Décision du Conseil national du 13 mars 1968

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 33 Stimmen
(Einstimmigkeit)

10082. Ausländisch beherrschte Banken. Bewilligungspflicht

Banques dominées par des intérêts étrangers. Autorisation

Siehe Seite 58 hiervor — Voir page 58 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 18. März 1969

Décision du Conseil national du 18 mars 1969

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 29 Stimmen
Dagegen 1 Stimme

An den Nationalrat — Au Conseil national

Schluss des Amtlichen Bulletins der Frühjahrssession 1969

Fin du Bulletin officiel de la session de printemps 1969

Bodenrecht. Verfassungsartikel

Droit foncier. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9716
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.03.1969
Date	
Data	
Seite	90-90
Page	
Pagina	
Ref. No	20 039 064