

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Raumplanung und Wohnungswesen
Schlagworte	Raumplanung
Akteure	Graber, Michael (svp/udc, VS) NR/CN
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2024

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Heer, Elia
Kipfer, Viktoria

Bevorzugte Zitierweise

Heer, Elia; Kipfer, Viktoria 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Raumplanung und Wohnungswesen, Raumplanung, 2022 - 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Infrastruktur und Lebensraum	1
Raumplanung und Wohnungswesen	1
Raumplanung	1

Abkürzungsverzeichnis

UREK-NR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates
UREK-SR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
RPG	Raumplanungsgesetz
ISOS	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung
BAK	Bundesamt für Kultur

CEATE-CN	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national
CEATE-CE	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États
ARE	Office fédéral du développement territorial
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
ISOS	Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse
OFC	Office fédéral de la culture

Allgemeine Chronik

Infrastruktur und Lebensraum

Raumplanung und Wohnungswesen

Raumplanung

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 18.03.2022
ELIA HEER

Im Januar 2022 befasste sich die **UREK-NR** mit den parlamentarischen Initiativen von Hans Egloff (svp, ZH) und Gregor Rutz (svp, ZH), welche beide eine **Lockerung des Schutzes von Ortsbildern nationaler Bedeutung zugunsten der Verdichtung der Siedlungsfläche nach innen** vorsahen. Mit der Begründung, dass erst noch ein relevanter Bericht des ARE und des BAK abgewartet werden solle, hatte der Nationalrat die Behandlungsfrist für die Initiativen in der Wintersession 2021 um zwei Jahre verlängert. Dieser Bericht lag der Kommission in ihrer Sitzung im Januar nun vor. Die Kommission betonte, dass der Bericht erneut zeige, dass gesetzliche Änderungen vorerst nicht notwendig seien, da «mit einer frühzeitigen Planung und einer konstruktiven Zusammenarbeit aller Beteiligten gute Lösungen gefunden werden können». Der Bund werde dafür bereits im Frühling 2022 einen Leitfaden zur Anwendung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) mit konkreten Handlungsempfehlungen für Kantone, Städte und Gemeinden und deren Planungen veröffentlichen. Daher beantragte die Mehrheit der UREK, die beiden Initiativen **abzuschreiben**.

In der Frühjahrsession 2022 beugte sich der **Nationalrat** über die Initiativen. Michael Graber (svp, VS) plädierte im Namen einer Kommissionsminderheit, die Initiative nicht abzuschreiben, da die Anwendung des ISOS in der Praxis so falsch und restriktiv sei, dass dies verdichtetes Bauen in der ganzen Schweiz erheblich erschwere. Vielmehr brauche es gesetzliche Massnahmen. Eine Mehrheit des Rates folgte jedoch dem Antrag der Kommissionsmehrheit und schrieb die beiden Initiativen mit 101 zu 80 Stimmen und mit 101 zu 82 Stimmen ab. Für die Abschreibung stimmten die Fraktionen von SP, Grünen und GLP. Geschlossen dagegen sprach sich nur die SVP-Fraktion aus, während sich die Mitte und die FDP gespalten zeigten.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.06.2023
VIKTORIA KIPFER

In der Sommersession 2023 gelangte die **zweite Etappe der Teilrevision des RPG** erneut in den **Nationalrat**. In der Wintersession 2019 hatte der Nationalrat als Erstrat entschieden, nicht auf die Vorlage einzutreten. In der ständerätlichen Detailberatung in der Sommersession 2022 waren Punkte, die der Nationalrat bei seiner Verweigerung, auf den Entwurf einzutreten, kritisiert hatte, gestrichen worden. Kommissionssprecher Mike Egger (svp, SG) bestätigte, dass die Stabilisierung der Zahl an Bauten im Nichtbaugelände und die Bodenversiegelung auch für den Nationalrat im Fokus stünden und dass dies das grundlegende Ziel dieser neuen Etappe der RPG-Revision darstelle. Auch wolle man mit den Instrumenten arbeiten, die bereits die kleine Kammer vorgesehen hatte, so der Kommissionssprecher weiter. Diese beinhalteten ein Planungsinstrument, Anreize und Sanktionen. Ersteres beauftrage die Kantone, Richtpläne zu entwickeln, um das Stabilisierungsziel zu gewährleisten. Zweiteres beinhaltete eine Abbruchprämie, welche darauf abziele, bestehende Bauten ausserhalb der Bauzone zu reduzieren. Und nicht zuletzt sollen Sanktionen gegen Kantone ergriffen werden, falls sich diese weigern würden, ihre Richtpläne anzupassen. So solle der Bau von Gebäuden ausserhalb der Bauzone nur möglich sein, wenn diese auch entsprechend kompensiert werden würden.

Trotz dieser gemeinsamen Ziele beantragte die UREK-NR ihrem Rat, die Vorlage stark zu vereinfachen und mehr auf landwirtschaftliche Interessen anzupassen. Weiter beantragte eine mit Stichentscheid des Präsidenten gefällte und somit äusserst knappe Kommissionsmehrheit, dass **nicht mehr genutzte, landwirtschaftliche Anbauten zu Wohnungen umfunktioniert** werden dürfen. Zuletzt äusserte der Kommissionssprecher die Absicht der UREK-NR, die Vorlage auch dem Nationalrat als offiziellen indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative vorzuschlagen.

Bei der Eintrittsdebatte äusserten die unterschiedlichen **Fraktionen** ihre Voten: Kurt Egger (gp, TG) rühmte im Namen der Grünen-Fraktion die UREK-NR für die deutliche Verbesserung der Vorlage im Vergleich zum Entwurf des Ständerats. Die Fraktion würde jedoch dem Entwurf nur zustimmen, falls die Umfunktionierung landwirtschaftlicher Anbauten ausserhalb der Bauzone nicht angenommen werde. Der gleichen Ansicht

waren auch die Fraktionen der SP und GLP. Ebenso unterstützte die Mitte-Fraktion die Stossrichtung und die Hauptelemente des Entwurfs der UREK-NR, wobei sie sich bei der Umfunktionierung landwirtschaftlicher Anbauten gespalten zeigte. Die FDP-Fraktionssprecherin Susanne Vincenz-Stauffacher (fdp, SG) begrüsst die Vorlage und insbesondere den Gebrauch von Anreizen und äusserte ihre Absicht, im Grossen und Ganzen der Mehrheit zu folgen – so auch in der Frage der Umfunktionierung landwirtschaftlicher Anbauten. Schliesslich sprach sich auch SVP-Fraktionssprecher Pierre-André Page (svp, FR) für die Vorlage im Sinne der Kommissionsmehrheit aus. In der Folge trat der Nationalrat stillschweigend auf die Vorlage ein.

Der **erste Block** der Detailberatung beschäftigte sich mit den vorgeschlagenen Abbruchprämien, den Richtplänen der Kantone und dem Gebietsansatz. Die **Abbruchprämien** setzen einen finanziellen Anreiz, um zonenwidrige Bauten aus der Landschaft verschwinden zu lassen. Finanziert werden sollten diese durch die Mehrwertabgaben bei Um- und Aufzonungen. Der Nationalrat pflichtete der Mehrheit seiner UREK bei, welche dem ständerätlichen Entwurf hinzugefügt hatte, dass die Abbruchprämien ausschliesslich für rechtmässig erbaute Gebäude und Bauten gelten sollen. Erfolglos blieben diesbezüglich die Minderheiten Paganini (mitte, SG) und Graber (svp, VS), welche forderten, dass die Abbruchprämie lediglich für Bauten und Anlagen ohne landwirtschaftliche und touristische Nutzung zur Anwendung kommen (Paganini) und dass die Abbruchprämie nicht nur auf rechtmässig erbaute Bauten und Anlagen beschränkt werden solle (Graber). Eine Minderheit Bulliard (mitte, FR) forderte zudem, den unterschiedlichen finanziellen Voraussetzungen der Kantone bei den Beiträgen der Abbruchprämie Rechnung zu tragen. Der Ständerat hatte bereits im Vorfeld beschlossen, dass der Bund die Kantone bei ihren Aufwendungen finanziell unterstützen könne, nun wollte die Minderheit um die Freiburger Nationalrätin diese Bundesleistungen zusätzlich an die finanzielle Stärke der Kantone anpassen. Eine Nationalratsmehrheit zog schliesslich den Minderheitsantrag dem Antrag der Kommissionsmehrheit, welche die Verteilung der Bundesleistungen nicht weiter spezifiziert hatte, vor. Einen anderen Kurs schlug dagegen eine Minderheit Vincenz (fdp, SG) ein, welche sich dafür einsetzte, die Bestimmung gänzlich zu streichen. Dass der Bundesrat hier Bundesmittel in die Hand nehme, entspreche nicht dem föderalen Prinzip. Diese Minderheit blieb im Nationalrat jedoch ohne Mehrheit.

Die Mehrheit des Nationalrats teilte ferner die Meinung des Bundesrats und der Kommissionsmehrheit, dass die Grundlagen zur Erstellung der **kantonalen Richtpläne** weiter präzisiert werden sollten und stellte sich somit gegen eine Minderheit Rügger (svp, OW), welche dem Beschluss des Ständerats zustimmen wollte, welcher sich ein Jahr zuvor gegen eine weitere Präzisierung gestellt hatte. Weiter sollte den speziellen Gegebenheiten der Bergregionen im Sinne des **Gebietsansatzes** Rechnung getragen werden, entschied der Nationalrat. Der Gebietsansatz sieht vor, dass durch Spezialzonen, in denen nicht-standortgebundene Bauten erlaubt sind, die regionalen und territorialen Eigenheiten der Kantone berücksichtigt werden könnten. Die Frage, ob denn solche Sonderzonen lediglich in Bergregionen zum Zuge kommen sollten, bildete schliesslich auch das von Michael Graber betitelte «Pièce de Résistance» des ersten Blocks. Der Ständerat hatte sich in der Sommersession 2022 gegen eine Beschränkung der Planungsfreiheit auf Bergkantone ausgesprochen, was auch eine Minderheit Jauslin (fdp, AG) unterstützte. Insbesondere sei der Begriff «Berggebiet» für die Minderheit nicht genügend klar definiert und zu arbiträr. Eine klare Nationalratsmehrheit folgte aber dem Antrag seiner UREK-NR und wollte Sonderzonen nicht in der gesamten Schweiz erlauben.

Im **zweiten Block** der Detailberatung beugte sich der Nationalrat unter anderem über die Bestimmung, welche die UREK-NR mit 12 zu 12 Stimmen (mit Stichentscheid des Präsidenten) vorgeschlagen hatte und bei welchem sich die Meinungen der Fraktionen schieden. Dieser medial breit diskutierte und von Nationalrätin Martina Munz (sp, SH) als «Schicksalsartikel» bezeichnete Artikel sah in der Version der knappen Kommissionsmehrheit vor, altrechtlich erbaute Bauernhäuser ausserhalb der Bauzone mitsamt angebauten Ökonomiebauten zur vollständigen Wohnnutzung zuzulassen. Eine Minderheit Flach (glp, AG) wollte den Artikel dagegen wieder streichen. Die Umnutzung landwirtschaftlicher Bauten ausserhalb der Bauzone zum Wohnzweck benötige ebenfalls eine entsprechende Infrastruktur. Somit führe diese Umfunktionierung zu zusätzlichen Eingriffen in die Nichtbauzone und verstosse somit gegen den Trennungsgrundsatz. Diesen Antrag abzuschwächen versuchte Nationalrat Graber mithilfe eines Einzelantrags, welcher die Transformation altrechtlicher Bauernhäuser lediglich in Berggebieten vorsah. Doch auch Grabers «süßes Gift» stelle eine signifikante Untermauerung der Grundziele der Vorlage dar, konterte Ratskollege Flach.

Der GLP-Nationalrat konnte auf die Unterstützung aus dem links-grünen Lager zählen und der Artikel wurde schliesslich auf Antrag der Minderheit Flach gestrichen, wobei der Einzelantrag Graber erfolglos in der grossen Kammer blieb.

Bei den Landwirtschaftszonen nahm der Nationalrat trotz zahlreicher Minderheitsanträge keine substanziellen Änderungen am Beschluss des Ständerats vor. In Umsetzung einer von beiden Räten gutgeheissenen Kommissionsmotion, welche eine Verjährung des Anspruchs auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes nach 30 Jahren forderte, fügte der Nationalrat dem Entwurf jedoch eine Bestimmung hinzu. Zuletzt besiegelte der Nationalrat die Vorlage als **offiziellen indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative** und stimmte dem entsprechenden Antrag seiner Kommission zu.

In der **Gesamtabstimmung** nahm der Nationalrat den Entwurf einstimmig an, womit das Geschäft zur Differenzbereinigung zurück an den Ständerat ging.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 29.09.2023
VIKTORIA KIPFER

In der Herbstsession 2023 begann die **Differenzbereinigung der zweiten Etappe der Teilrevision des RPG** im Ständerat. Der Nationalrat hatte in der vorhergehenden Sommersession den vom Ständerat angenommenen Entwurf, der auch einen indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative darstellen soll, in verschiedenen Punkten abgeändert.

Im Grossen und Ganzen zeigte sich der Ständerat kompromissbereit und stimmte in verschiedenen Differenzen auf Antrag seiner UREK dem Nationalrat zu. An einigen Entscheiden hielt der Ständerat hingegen fest, wobei er jeweils den Anträgen seiner Kommissionsmehrheit folgte – so etwa betreffend die **Abgaben bei Um- und Aufzonungen**. Der Nationalrat hatte eine Bestimmung ergänzt, gemäss welcher die Gemeinden für Um- und Aufzonungen einen Mehrwertausgleich festlegen dürften, sofern die Kantone keinen bestimmten. Die Mehrheit der UREK-SR beantragte, die Bestimmung wieder zu streichen, da eine solche Regelung die Kompetenzordnung verletzen würde. Eine Minderheit Zanetti (sp, SO) und der Bundesrat unterstützten dagegen die Version des Nationalrats, da diese laut dem Minderheitensprecher eine «vernünftige, pragmatische Lösung» darstelle, um angepasste Massnahmen auf lokaler Ebene zu ermöglichen. Schliesslich konnte sich der Minderheitsantrag im Ständerat nicht behaupten. Weiter hielt der Ständerat auf Anraten seiner Kommission an seinem Entscheid fest, dass bei touristischer und landwirtschaftlicher Nutzung auch Abbruchprämien geltend gemacht werden können, wenn auf dem gleichen Gelände später ein Ersatzneubau erstellt wird. Dagegen hatte sich Heidi Z'Graggen (mitte, UR) erfolglos mit einem Einzelantrag gewehrt. Dieser wollte dem Entscheid des Nationalrats folgen, der im Falle eines Ersatzneubaus keine Abbruchprämien vorsah. Schliesslich hielt der Ständerat an seinem Entscheid fest, dass die Kantone in ihren Richtplänen gewisse Gebiete bestimmen könnten, in welchen eine Umnutzung von landwirtschaftlichen Bauten zum vollständigen Wohnzweck zulässig wäre. Auch hielt er an seinem Entscheid fest, Sonderzonen für nicht-standortgebundene Bauten in der ganzen Schweiz zu ermöglichen. Der Nationalrat hatte sich in der vorherigen Session für eine Beschränkung der Sonderzonen auf Berggebiete entschieden. Auch sprach sich der Ständerat erneut dafür aus, dass Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzone bewilligt werden können, insofern dies zur Sicherstellung der ausreichenden Versorgung der Mobilkommunikation unerlässlich sei. So verzichtete die kleine Kammer darauf, sich dem Entscheid des Nationalrats, welcher eine Bündelung von Infrastrukturanlagen dem Entwurf des Ständerats vorgezogen hatte, zu beugen. Angesichts der Annahme einer Motion zur Ermöglichung von Gebieten mit Geruchsbelastung im Richtplan fügte der Ständerat zusätzlich eine Bestimmung hinzu, wonach die Kantone bei Ein- und Umzonungen Gebiete bezeichnen können, in denen die vorherige Geruchsbelastung erhalten bleiben kann.

Auch die UREK-NR zeigte sich in der Folge in vielen Punkten kompromissbereit und beantragte dem **Nationalrat**, die meisten Differenzen zum Ständerat aus der Welt zu schaffen, was dieser denn auch tat. Insbesondere lenkte der Nationalrat, entgegen einer Minderheit Wismer-Felder (mitte, LU), bei der Umnutzung landwirtschaftlicher Bauten zum vollständigen Wohnzweck ein. Einzig an den Entscheiden des Nationalrats, dass Sonderzonen lediglich in Berggebieten zum Einsatz kommen könnten und dass Infrastrukturanlagen und Mobilfunkanlagen gebündelt werden sollten, entschied die Kommissionsmehrheit festzuhalten. Eine erfolglose Minderheit Egger (gp, TG) hatte gefordert, dass die Abbruchprämien nicht beim Ersatzneubau von Bauten ohne landwirtschaftlichen Nutzen ausgerichtet werden solle, womit eine weitere Differenz

aufrecht erhalten worden wäre. Auf der anderen Seite hatte eine Minderheit Graber (svp, VS) plädiert, betreffend Mobilfunkanlagen dem ständerätlichen Weg zu folgen, konnte sich aber in der grossen Kammer nicht behaupten. Auch eine Minderheit Vincenz-Stauffacher (fdp, SG), welche im Sinne des Ständerats für eine gesamtschweizerische Anwendung von Sonderzonen präferierte, war zuvor im Nationalrat unterlegenen.

Noch in der gleichen Session beugte sich der Ständerat zum zweiten Mal über die Vorlage, wobei nur noch wenige Differenzen zum Nationalrat verblieben. Weiterhin entschied der Ständerat, an seiner Entscheidung bezüglich des Gebietsansatzes festzuhalten und zonenfremde Nutzungen in der gesamten Schweiz statt lediglich in Berggebieten zu erlauben. Dagegen lenkte die kleine Kammer betreffend die Bündelung von Mobilfunkanlagen ein und passte sich dem Entscheid des Nationalrats an. Eine weitere formelle Änderung seitens des Nationalrats übernahm der Ständerat stillschweigend. Schliesslich lenkte der Nationalrat bei der letzten verbleibenden Differenz ein und stimmte dem Entscheid des Ständerats zu, zonenfremde Nutzung auch ausserhalb von Berggebieten zu erlauben. In der **Schlussabstimmung** wurde die Vorlage daraufhin in beiden Räten einstimmig angenommen.

Nach der Verabschiedung der Vorlage, welche von den Räten als offizieller indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative betitelt wurde, gaben die Initiantinnen und Initianten im November 2023 den bedingten Rückzug der Landschaftsinitiative bekannt.³

1) AB NR, 2022, S. 576 ff.; Bericht der UREK-NR vom 18.1.22; Bericht des BAK und des ARE vom 1.9.21

2) AB NR, 2023, S. 1360 ff.; AB NR, 2023, S. 1375 ff.; AB NR, 2023, S. 1391 ff.; TA, 3.6.23; WOZ, 8.6.23; NZZ, 16.6.23

3) AB NR, 2023, S. 1683 ff.; AB NR, 2023, S. 1698 f.; AB NR, 2023, S. 2151; AB SR, 2023, S. 1201; AB SR, 2023, S. 740 ff.; AB SR, 2023, S. 888 ff.; Republik, 21.9.23