

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Kulturland
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Bundesratsgeschäft
Datum	01.01.1965 - 01.01.2021

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Benteli, Marianne
Gerber, Marlène
Müller, Sean

Bevorzugte Zitierweise

Benteli, Marianne; Gerber, Marlène; Müller, Sean 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Kulturland, Bundesratsgeschäft, 1997 – 2020*. 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
Bodenrecht	2
Bildung, Kultur und Medien	4
Kultur, Sprache, Kirchen	4
Kulturpolitik	4

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
BGBB	Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht
RPG 2	Revision Raumplanungsgesetz – 2. Etappe

ONU	Organisation des Nations unies
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
DFI	Département fédéral de l'intérieur
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
LDFR	Loi fédérale sur le droit foncier rural
LAT 2	Deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire

Allgemeine Chronik

Infrastruktur und Lebensraum

Raumplanung und Wohnungswesen

Raumplanung

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.04.2009
MARLÈNE GERBER

Die Vernehmlassung zum **Entwurf eines neuen Bundesgesetzes über die Raumentwicklung (E-REG)**, der sich als Totalrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) präsentierte, ging Mitte April zu Ende. Die Mehrheit der 275 eingegangenen Stellungnahmen befürwortete eine Revision des 30-jährigen RPG, verlangte jedoch nicht explizit eine Totalrevision oder lehnte ein solches Vorgehen sogar ausdrücklich ab. Der komplexe Erlassentwurf stiess grundsätzlich auf harsche Kritik. Die Konferenz der kantonalen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren (BPUK) beantragte die Sistierung des Projektes. Die BPUK sowie gut die Hälfte aller Kantone bemängelten, dass die Kantone bei der Erarbeitung des Erlassentwurfes zu wenig einbezogen worden sind und dem Bund weitergehende Kompetenzen eingeräumt wurden. Kontrovers diskutiert wurde unter anderem die vorgeschlagene Vereinfachung der Zonentypen. Während im bestehenden Recht Bau-, Landwirtschafts-, Schutz- und Spezialzonen unterschieden werden, sollte neu nur noch zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen differenziert werden. Neu eingeführt würde der Begriff der Kulturlandzone, welcher als Überbegriff für alle Arten von Nichtbauland dienen sollte. Widerstand regte sich insbesondere aus dem landwirtschaftlichen Umfeld, welches eine Schwächung der Landwirtschaft befürchtete. Der Fachkreis Raumplanungsrecht sah in diesem Zusammenhang ebenfalls eine zunehmende Rechtsunsicherheit. Da die Kantone beim Bauen ausserhalb der Bauzonen die Ausnahmen neu selber bestimmen dürften, könnte das aus seiner Sicht eine weitere Aushöhlung der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet begünstigen. Weiter wurden auch die Massnahmen gegen Baulandhortung scharf kritisiert. So stiess sich unter anderem der Hauseigentümergebiet an den „planerischen Zwangsmassnahmen“ wie der entschädigungslosen Rückzonung von überdimensionierten Bauzonen (Reservebauzonen) oder der Bauverpflichtung. Grundsätzlich begrüsst wurden solche Massnahmen im linken Parteienlager sowie in landwirtschaftlichen Kreisen und Umweltorganisationen; zum Teil starke Vorbehalte wurden aber auch von dieser Seite laut.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.01.2010
MARLÈNE GERBER

Besagte **Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG)**, welche der Bundesrat gleichzeitig mit seiner Botschaft zur Landschaftsinitiative präsentierte, beschränkt sich auf den Bereich der Siedlungsentwicklung und setzt sich neben der Eindämmung der Zersiedelung ebenfalls einen verbesserten Schutz des Kulturlandes zum Ziel. Der Entwurf enthält klare Vorgaben an die Kantone, deren aktuelle Richtpläne Bundesrat Moritz Leuenberger vor den Medien als „zahnlose Instrumente“ bezeichnete. Neu sollen die Kantone daher verpflichtet werden, in ihren Richtplänen im Sinne einer Bestandesaufnahme Grösse und Verteilung der Siedlungsflächen festzuhalten, und aufzuzeigen, wie eine nachhaltige und hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen erreicht werden kann. Weiter müssten „Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt“ wie beispielsweise kantonale Arbeitsgebiete, neue Skigebiete oder Deponiestandorte im kantonalen Richtplan bereits vorgesehen sein, um bewilligt zu werden. In den Übergangsbestimmungen sieht die Teilrevision vor, dass die Kantone ihre Richtpläne innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten entsprechend anpassen. Vor der Genehmigung dieser Anpassung durch den Bundesrat darf keine Vergrösserung der gesamten Bauzonen stattfinden und bei Nichterfolgen der fristgerechten Richtplananpassung droht der Einzonungsstopp. Weiter werden die Kantone aufgefordert, der Baulandhortung entgegenzuwirken und die Nutzung von Brachflächen einer Neueinzonung vorzuziehen. Die Initianten der Landschaftsinitiative begrüsst die Richtung des bundesrätlichen Entwurfes, erachteten die dort festgehaltenen Bestimmungen aber ihrerseits als zu wenig griffig. Insbesondere Mechanismen zum Abtausch von bestehendem Bauland zwischen Gemeinden und Kantonen wurden in der Vorlage vermisst. Weiter wurde kritisiert, dass der Bundesrat eine Mehrwertabschöpfung bei Neueinzonungen nicht in der Revision verankern will. Auch dies wurde in der Studie von Avenir Suisse als möglicher zentraler Anreiz- und Allokationsmechanismus in der zukünftigen Raumplanung hervorgehoben.²

Die Teilnehmer der **Vernehmlassung zur 2. Etappe der RPG-Revision (RPG 2)** liessen im Mai 2015 kaum ein gutes Haar am vorgelegten Entwurf. Am eindrücklichsten zeigte sich dies an den eingegangenen Stellungnahmen der Kantone: Alle Kantone mit Ausnahme des Kantons Basel-Stadt lehnten das Revisionsvorhaben in dieser Form gänzlich ab. Zum einen bemängelten die Stände den strengen Marschplan, da die Umsetzung der ersten Teilrevision (RPG 1) aufwändig und noch immer in vollem Gange sei. Auch inhaltlich stiess das Revisionsvorhaben auf starke Gegenwehr: Dieses sei unausgereift; weder bestehe ein übergeordnetes Konzept noch die Notwendigkeit, alle thematisierten Anliegen durch neue, bundesrechtliche Vorgaben zu regeln. Der Bund missachte mit dieser Revision die föderale Kompetenzordnung in der Raumplanung. Als Ganzes abgelehnt wurde die Vorlage ferner etwa von der FDP, der SVP, economiesuisse, dem Schweizerischen Gewerbeverband (SGV), dem Hauseigentümerverband (HEV) und dem Schweizer Bauernverband (SBV). Von den Parteien erfuhr der Entwurf von den Grünen, der SP, der GLP, der CVP und der EVP Unterstützung. Es bedürfe jedoch noch Anpassungen in den Bereichen Kulturlandschutz und Schutz der Fruchtfolgefleichen sowie beim Bauen ausserhalb der Bauzonen, kritisierten auch sie.

Als Konsequenz der Vernehmlassung beschloss der Bundesrat, die Vorlage bis Ende Jahr zu sistieren und im Anschluss eine revidierte Version gemeinsam mit Kantonen und Gemeinden auszuarbeiten. Die neue Revisionsvorlage soll sich auf die Bereiche des Bauens ausserhalb der Bauzonen sowie auf die Raumplanung im Untergrund und in funktionalen Räumen beschränken. Der Schutz der Fruchtfolgefleichen (FFF), also des sogenannten ackerfähigen Kulturlandes, der von vielen Stellungnehmenden als prioritär eingestuft wurde, wird aus der Revision ausgeklammert und separat behandelt. In einem ersten Schritt soll dieses Anliegen mittels Überarbeitung des Sachplans Fruchtfolgefleichen angegangen werden. Ob und inwiefern weitere Änderungen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe notwendig sind, wird erst in einer späteren Phase eruiert. Ein Blick auf die Vernehmlassungsantworten liess jedoch bereits vermuten, dass sich eine Konsensfindung in diesem Bereich nicht ganz einfach gestalten könnte. Zwar begrüsst die Links-Mitte-Parteien und eine Mehrzahl der stellungnehmenden Umweltorganisationen die in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagene Strategie bezüglich Schutz des Kulturlandes und der Fruchtfolgefleichen, die Kantone äusserten sich hingegen um einiges zurückhaltender: Eine Mehrheit der Stände vertrat – ebenso wie etwa die FDP und gewichtige Wirtschaftsverbände – die Ansicht, dass bestehende Regelungen bereits ausreichend seien. Nicht erfreut über die Ausklammerung des Kulturlandschutzes aus der RPG 2 zeigten sich die Jungen Grünen, Urheber der Zersiedelungsinitiative, in welcher der Kulturlandschutz hochgehalten wird. Einem Sachplan fehle die Verbindlichkeit eines Gesetzes, was auf kantonaler und lokaler Ebene nicht zu den beabsichtigten Auswirkungen führe. Ferner irritiere, dass auf einen verbindlichen Zeitplan zur Umsetzung des Vorhabens verzichtet wurde.³

Bodenrecht

Im Juni 2019 hiess der Nationalrat als erstbehandelnde Kammer die vom Bundesrat vorgeschlagene **Revision des Enteignungsgesetzes** gut. Das Resultat der Gesamtabstimmung lautete auf 141 Stimmen dafür und 43 Stimmen dagegen (0 Enthaltungen). Dabei geht es einerseits um verfahrenstechnische Anpassungen, denn das gegenwärtige Gesetz stammt aus dem Jahr 1930. Damals gab es das nun standardmässig angewandte Plangenehmigungsverfahren zum Beispiel noch gar nicht. Ebenso soll bei grossen Geschäften der Beizug von hauptamtlichen Kommissionsmitgliedern ermöglicht werden. Als künftige Wahlbehörde der Mitglieder der Eidgenössischen Schätzungskommission schlug die RK-NR das Bundesgericht vor – in Abweichung zum Bundesrat, der das Bundesverwaltungsgericht vorgesehen hatte. Der Rat folgte hierzu seiner Kommission. Andererseits geht es auch um inhaltliche Fragen wie die Höhe der Entschädigung bei Enteignungen ausserhalb des Baugebietes, deren Festlegung schon die Motion des Bauernverbandspräsidenten Ritter (cyp, SG; Mo. 13.3196) angestossen hatte. Der Bundesrat hatte in seiner Vorlage darauf verzichtet, dies einzubauen. Zu reden gab vor allem der von der Kommission vorgeschlagene sechsfache Wert des ermittelten Höchstpreises gemäss Artikel 66 BGGB («Verkehrswert»), den der Bund zukünftig den von Kulturland Enteigneten zu entrichten hätte. Trotz ausdrücklichen Hinweisen von Bundesrätin Sommaruga auf die mögliche Verfassungswidrigkeit einer allzu hohen Entschädigung folgte der Rat seiner Kommission in diesem Punkt mit 113 zu 69 Stimmen (bei 2 Enthaltungen). Neben SVP, CVP und BDP stimmten auch die Grünen dafür; dagegen waren SP, GLP sowie die grosse Mehrheit der FDP. Anschliessend sprach sich eine Mehrheit aus SVP, FDP, BDP und zwei Drittel der CVP gegen die Stärkung der Verfahrensrechte von Lärmbetroffenen aus, allerdings knapp mit 98 zu 83 Stimmen (bei 1 Enthaltung). Auch diese hatte die RK-NR in

Abweichung zum Bundesrat vorgeschlagen. Wie der Bundesrat war allerdings auch die Mehrheit der Nationalrätinnen und -räte der Meinung, der Status quo genüge diesbezüglich. Das Geschäft geht nun an den Ständerat.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 05.12.2019
SEAN MÜLLER

Als Zweitrat befasste sich der Ständerat anfangs Dezember zum ersten Mal mit der **Revision des Enteignungsgesetzes**. Umstritten war dabei vor allem die Höhe der Entschädigung für Kulturlandverlust. Die Mehrheit der vorberatenden RK-SR hatte beantragt, es bei der Entschädigung des ermittelten Höchstpreises nach Artikel 66 Absatz 1 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) zu belassen. Eine Minderheit – bestehend einzig aus den Herren Cramer (gps, GE) und Rieder (cyp, VS) – hatte eine Erhöhung auf das Dreifache gefordert. Zuvor hatte der Nationalrat gar das Sechsfache beschlossen. Nach kurzer Diskussion entschied sich der Rat mit 23 zu 20 Stimmen, der Minderheit zu folgen – trotz mahrender Worte von Bundesrätin Sommaruga, dass auch «die Kommissionsminderheit mit dem Dreifachen des ermittelten Höchstpreises [nur] weniger verfassungswidrig als der Nationalrat ist». Das Geschäft geht nun in die Differenzbereinigung. In derselben Sitzung schrieb der Ständerat bereits zwei parlamentarische Vorstösse ab, die eine Revision des Enteignungsgesetzes gefordert hatten (Motion Regazzi 13.3023 und Motion Ritter 13.3196).⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 10.03.2020
MARLÈNE GERBER

Die **Teilrevision des Enteignungsgesetzes** ging in der Frühjahrsession 2020 in die **Differenzbereinigung**. Umstritten war dabei lediglich die Höhe der Entschädigung bei der Enteignung von landwirtschaftlichem Kulturland, wobei sich spezielle Parteikonstellationen zeigten. Während die Kommissionsmehrheit dem Kompromissvorschlag des Ständerates zustimmen wollte, der eine Erhöhung der Entschädigung um das Dreifache des Schätzpreises forderte, machte sich eine Minderheit I, bestehend aus SVP-Vertreterinnen und -Vertretern der Kommission, für eine Erhöhung auf das Sechsfache und somit für den ursprünglichen Beschluss des Nationalrates stark. Damit wolle man erreichen, dass landwirtschaftliches Kulturland erhalten und somit nur sehr zurückhaltend enteignet werde, führte Minderheitssprecher Reimann (svp, SG) im Plenum aus. Das Argument des Kulturlandschutzes brachten ebenfalls die Mitte-Fraktion und die Fraktion der Grünen vor, die sich im Lichte der aktuellen Beratung jedoch kompromissbereit zeigten und beantragten, der Kommissionsmehrheit zu folgen (Faktor 3). Sie wehrten sich gegen das Argument, dass eine Entschädigung, die über den Schätzpreis hinaus gehe, verfassungswidrig sei und dass damit Gewinn erzielt würde. Beispielsweise brauche der Anbau von Reben oder Obstbäumen an einem anderen Ort Zeit und werfe nicht augenblicklich Ertrag ab; dies gäbe es bei der Entschädigung ebenfalls zu berücksichtigen, weswegen eine Erhöhung dieser notwendig sei, um Gerechtigkeit zu schaffen, führte etwa Nationalrat Bregy (cyp, VS) für die Mitte-Fraktion aus. Eine aus FDP-, GLP- und SP-Mitgliedern bestehende Minderheit II wollte dem Bundesrat folgen und dafür sorgen, dass die Entschädigung nicht über den geschätzten Wert hinaus geht (Faktor 1). Wie Bundesrätin Sommaruga wiesen sie darauf hin, dass eine höhere Entschädigung dem Verfassungsgrundsatz des Gewinnerzielungsverbots widerspreche, die Wahl eines gewissen Faktors willkürlich sei und es so zu ungleich hohen Entschädigungen komme, je nachdem, ob Kantone oder der Bund als Enteigner auftreten. Mit 47 zu 132 Stimmen bei 13 Enthaltungen fand die Minderheit I über die Reihen der SVP-Fraktion hinaus keine Unterstützung. In der Abstimmung zwischen dem Antrag der Kommissionsmehrheit und der Minderheit II unterlagen die Bundesrätin und die Minderheit II mit 75 zu 115 Stimmen bei 3 Enthaltungen, womit der Nationalrat diese Differenz zum Ständerat aus dem Weg räumte. In den meisten übrigen Punkten stimmte der Nationalrat dem Ständerat jeweils auf Anraten seiner Kommission diskussionslos zu. Das Geschäft ging zurück an den Ständerat, der sich noch mit einer verbleibenden Differenz zu befassen hat: Der Nationalrat bestärkte seine Ansicht, dass Mitglieder der Schätzungskommission nach Vollendung des 68. Altersjahres aus der Kommission ausscheiden sollen.⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.06.2020
MARLÈNE GERBER

In der Sommersession 2020 hatte der Ständerat bei der **Teilrevision des Enteignungsgesetzes** noch über **eine verbleibende Differenz** zum Nationalrat zu entscheiden. Nachdem Kommissionssprecher Rieder (cvp, VS) daran erinnert hatte, dass sich der Nationalrat in allen anderen Differenzen, eingeschlossen der umstrittensten, der kleinen Kammer angeschlossen habe, beantragte er im Namen der einstimmigen RK-SR, in der verbleibenden Differenz dem Nationalrat zu folgen. Der Ständerat kam dieser Bitte stillschweigend nach, womit auch für Mitglieder der Schätzungskommission analog dem Beispiel für Mitglieder eidgenössischer Gerichte eine Altersbeschränkung gilt.

Das Parlament nahm die Teilrevision des Enteignungsgesetzes Ende Sommersession 2020 in der Schlussabstimmung mit 37 zu 8 Stimmen (0 Enthaltungen) sowie mit 158 zu 27 Stimmen (13 Enthaltungen) an. Ablehnende und enthaltende Stimmen fanden sich dabei in den Reihen der SVP und der FDP.Liberalen sowie im Ständerat vereinzelt auch bei Mitgliedern der CVP.⁷

Bildung, Kultur und Medien

Kultur, Sprache, Kirchen

Kulturpolitik

Ende Jahr deponierte der Bundesrat das **Gesuch um eine Aufnahme von Bellinzona in die Unesco-Liste des Weltkulturerbes**. Grund der Bewerbung ist laut der offiziellen Kandidaturrechtfertigung die historische und kulturelle Bedeutung der gut erhaltenen Wehranlagen. Die Unesco-Liste umfasst weltweit 506 Denkmäler in 108 Staaten. Drei davon befinden sich in der Schweiz: Es sind dies die Berner Altstadt, der Klosterbezirk in St. Gallen und das Benediktinerinnenkloster St. Johann in Münstair.⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.12.1997
MARIANNE BENTELI

Diskussionslos nahm der Ständerat im Rahmen der nachgeführten **Bundesverfassung Art. 21** an, wonach die **Kunstfreiheit** gewährleistet ist. Bundesrat und Kommission wiesen darauf hin, dass die freie Ausübung der Kunst zwar vom Bundesgericht nicht als ungeschriebenes Verfassungsrecht anerkannt worden ist, dass sie aber den von der Schweiz ratifizierten Konventionen der UNO und des Europarates entspricht. Der Nationalrat stimmte ebenfalls zu. Ein von der SP unterstützter Antrag Thür (gp, AG), neben der Freiheit der Kunst auch jene der Kultur verfassungsrechtlich zu verankern, wurde mit 95 zu 57 Stimmen abgelehnt, weil es sich – nach den Worten von Bundesrat Koller – bei der Freiheit der Kunst, einem extrem weiten und nicht abschliessend definierten Begriff, nicht um einen selbständigen, direkt einklagbaren und verfassungsmässig zu schützenden Gegenstand handeln kann. Die in letzter Zeit geänderten Kantonsverfassungen und die internationalen Instrumente zeigten denn auch, dass diese zwar die Freiheit der Kunst, nicht aber jene der Kultur garantieren.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.04.1998
MARIANNE BENTELI

Der Bundesrat will den **Kunsthandelsplatz Schweiz** enger ins internationale Recht einbinden. Er beauftragte Ende August das EDI, eine Botschaft zum **Unesco-Abkommen** von 1970 zum Schutz von Kulturgütern auszuarbeiten. Die Umsetzung ins schweizerische Recht soll in der Botschaft konkretisiert werden. Einen Entscheid über die Ratifikation der Unidroit-Konvention von 1995 betrachtete die Landesregierung hingegen als verfrüht. Die Schweiz belegt weltweit nach den USA, England und Frankreich den vierten Platz im internationalen Kunsthandel. Wie eine interdepartementale Arbeitsgruppe feststellte, entwickelte sie sich in der Nachkriegszeit aber nicht nur zu einer wichtigen Drehscheibe für den legalen Markt, sondern auch für den Handel mit gestohlenen oder illegal ausgeführten Kulturgütern, weshalb die Arbeitsgruppe die Ratifikation beider Konventionen vorschlug, welchen nach ihrer Ansicht weder verfassungs- noch privatrechtliche Schranken entgegenstehen. Gegen Unidroit hatte in den letzten Jahren aber vor allem der Widerstand der Kunsthändler und – vereinzelt – der Museen mobil gemacht.¹⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.12.1998
MARIANNE BENTELI

1) SGT, 9.4.09; Bund, 16.4.09; NZZ, 17.4.09. Vgl. Lit. Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).

2) BBl, 2010, S. 1049 ff. und 1085 ff.; TA, 22.1.10.; Lit. Müller-Jentsch/Rühli.

3) Ergebnisbericht Vernehmlassung; Medienmitteilung BR, UVEK, ARE vom 4.12.15; LT, 2.5.15; NZZ, 5.5.15; TA, 6.5.15; SN, 13.5.15; NZZ, 15.5.15; BaZ, 21.5.15; NZZ, 1.6.15; NZZ, TA, TG, 5.12.15

4) AB NR 2019, S. 786 ff.; Botschaft des Bundesrates vom 1.6.18; Medienmitteilung RK-NR vom 5.4.19

5) AB SR, 2019, S. 1067 ff.

6) AB NR, 2020, S. 239 ff.

- 7) AB NR, 2020, S. 1179; AB SR, 2020, S. 311 f.; AB SR, 2020, S. 624; BBI 2020, S. 5693 ff.
8) CdT, 31.7.97; NZZ, 11.12.97
9) AB NR, 1998, S. 856 f.; AB SR, 1998, S. 42
10) AB NR, 1998, S.2871 ff.; NZZ, 15.8., 27.8., 15.9. und 13.10.98; LT, 27.8.98; Presse vom 31.8.98