

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	19.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Indirekter Gegenvorschlag
Akteure	Mazzone, Lisa (gp/verts, GE) SR/CE
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2023

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Bühlmann, Marc
Heer, Elia

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Heer, Elia 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Indirekter Gegenvorschlag, 2021 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 19.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Wahl- und Abstimmungsverfahren	1
Infrastruktur und Lebensraum	2
Raumplanung und Wohnungswesen	2
Raumplanung	2

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
UREK-SR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
RPG	Raumplanungsgesetz

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CEATE-CE	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Wahl- und Abstimmungsverfahren

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 18.06.2021
MARC BÜHLMANN

In der Sommersession 2021 räumten die Räte die noch bestehenden Differenzen beim indirekten Gegenvorschlag für mehr **Transparenz bei der Politikfinanzierung** aus, der die Anliegen der Transparenzinitiative aufnehmen will. Als erstes war der **Ständerat** an der Reihe. Daniel Fässler (mitte, AI), der für die SPK-SR Bericht erstattete, informierte die Mitglieder der kleinen Kammer vorab, dass der Trägerverein der Transparenzinitiative in einem an die Kommission gerichteten Schreiben von Ende Mai 2021 den bedingten Rückzug der Initiative in Aussicht stellte, wenn der Ständerat in zwei der vier beim Gegenvorschlag verbleibenden Differenzen auf die Linie des Nationalrats umschwenke – bei der Höhe der Offenlegungspflicht von Zuwendungen an Parteien und Initiativkomitees sowie bei der Regelung der Kontrollen. Beide Differenzen wurden in der Folge ohne Diskussion gutgeheissen: Damit müssen neu Geld- oder Sachspenden, die an Parteien oder Komitees gerichtet werden und über einem Schwellenwert von CHF 15'000 liegen, offengelegt werden. Die Initiative hätte hier einen Wert von CHF 10'000 und der Ständerat ursprünglich CHF 25'000 gefordert. Bereits geeinigt hatten sich die Räte auf die Obergrenze der offenzulegenden Wahl- und Abstimmungsbudgets von CHF 50'000. Zudem muss eine Behörde, die vom Bundesrat noch zu bestimmen sein wird, die Einhaltung der Offenlegungspflichten und die Vollständigkeit der eingereichten Dokumente kontrollieren und die Angaben veröffentlichen. Auch der Ständerat war dafür, dass diese Behörde darüber hinaus Stichprobenkontrollen durchführen muss, mit denen die Richtigkeit der Angaben verifiziert werden soll. Der Vorschlag der SPK-SR, eine sprachliche Anpassung hinsichtlich der Offenlegungspflicht der so genannten Mandatssteuern, also der Abgaben, die von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern an ihre Parteien erbracht werden, vorzunehmen, wurde ebenfalls stillschweigend gutgeheissen. Zu diskutieren gab allerdings die letzte Differenz, nämlich die Frage, ob die Offenlegungspflicht auch für Wahlkampfkampagnen von Ständerätinnen und Ständeräten gelten soll. Die Mehrheit der kleinen Kammer hatte sich bei der ersten Beratung auf den Standpunkt gestellt, dass Wahlen von Kantonsvertreterinnen und -vertretern kantonalem Recht unterstünden und hierfür deshalb keine nationale Regel gelten dürfe. Kommissionssprecher Daniel Fässler wies darauf hin, dass das Initiativkomitee diesen Punkt nicht als Bedingung für den Rückzug der Initiative betrachte. Der Nationalrat habe in seiner Debatte in der Frühjahrsession 2021 allerdings gefordert, dass alle Mitglieder des gesamten Parlaments gleichgestellt werden müssten. Die SPK-SR schlage eine Offenlegungspflicht nur für jene Ständeratsmitglieder vor, die auch tatsächlich gewählt würden, erklärt Fässler den Kompromissvorschlag seiner Kommission. Nur diese gehörten ja aufgrund der erfolgten Wahl einer Bundesbehörde an und würden dann auch nationalem Recht unterstellt. Eine Minderheit beantragte allerdings Festhalten am ursprünglichen Entscheid. Begründet wurde diese Position von Thomas Hefti (fdp, GL) damit, dass in einigen Kantonen bereits Transparenzregeln eingeführt worden seien und man dies also getrost den Kantonen überlassen dürfe, die zudem spezifischer auf die unterschiedlichen Wahlkampforderungen für den Ständerat Rücksicht nehmen könnten. Obwohl vor allem die Ratslinke in Person von Lisa Mazzone (gp, GE) oder Hans Stöckli (sp, BE) für die Mehrheit argumentierte und gleichberechtigte Transparenz auch für die kleine Kammer forderte, folgte eine Mehrheit von 25 zu 19 Stimmen dem Minderheitsantrag und beharrte somit auf dieser letzten Differenz.

Der **Nationalrat** befasste sich zwei Tage später somit nur noch mit der Frage, ob Ständeratsmitglieder gleich behandelt werden sollen wie Nationalratsmitglieder. Die SPK-NR, für die Corina Gredig (glp, ZH) das Wort ergriff, sprach sich für die Bejahung dieser Frage aus. Der Wählerschaft diesen Unterschied zu erklären sei schwierig. Dennoch wolle die Kommission dem Ständerat entgegenkommen und übernehme deshalb den im Ständerat gescheiterten Vorschlag der Mehrheit der Schwesterkommission, eine Offenlegungspflicht nur von effektiv gewählten Kantonsvertreterinnen und -vertretern zu verlangen. Eine von Andri Silberschmid (fdp, ZH) angeführt Minderheit beantragte, dem ständerätlichen Entscheid zu folgen und auf eine Offenlegung der Wahlbudgets für Ständerätinnen und Ständeräte ganz zu verzichten, um das gesamte Projekt nicht mit einem Element zu gefährden, dass letztlich «nicht matchentscheidend» sei. Die Mehrheit war hingegen anderer Meinung. Marianne Binder-Keller (mitte, AG) zeigte sich erstaunt über die «grandiose Pirouette»

des Ständerats, der ja eigentlich den Gegenvorschlag angestossen habe, um mehr Transparenz zu schaffen, sich selber jetzt aber davon ausnehmen wolle. Nachdem Bundesrätin Karin Keller-Sutter versicherte, dass der Vorschlag der Offenlegungspflicht nach erfolgter Wahl verfassungskonform sei, weil ein Ständeratsmitglied mit der Wahl dem Bundesrecht unterstellt werde, erhielt der Kommissionsvorschlag 114 Stimmen. Die 30 Stimmen, die den Ständerat gänzlich von der Offenlegungspflicht der Wahlkampfbudgets befreien wollten, stammten aus der FDP (21) und der SVP-Fraktion (9).

Damit musste eine **Einigungskonferenz** eingesetzt werden, die es in Anbetracht der Ausgangslage aber relativ einfach hatte und mit 21 zu 3 Stimmen beschloss, die Version des Nationalrats bzw. die im Ständerat abgelehnte Version der Mehrheit der SPK-SR als Kompromissvorschlag zu unterbreiten. Im Ständerat gab es zwar noch einige Stimmen, die sich mit diesem Kompromiss nicht anfreunden konnten – so nannte Jakob Stark (svp, TG) die Regelung einen «nicht zulässigen Kunstgriff», weil während der Wahl kantonales Recht, nach der Wahl aber eidgenössische Recht gelte – nachdem die Justizministerin aber davor warnte, dass die Initiative, die wohl bei einer Volksabstimmung «grosse Chancen» hätte, wesentlich weitgehendere Offenlegungspflichten für alle eidgenössischen Wahlen fordere, schwenkte die kleine Kammer mit 31 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen auf den Kompromissvorschlag ein. Auch der Nationalrat stimmte dem Kompromissvorschlag mit 132 zu 50 Stimmen erwartungsgemäss zu – nur die fast geschlossene SVP-Fraktion mit Ausnahme von Lukas Reimann (svp, SG) stimmte dagegen.

Am Schluss der Sommersession 2021 hiess der Nationalrat die Vorlage mit 139 zu 52 Stimmen (4 Enthaltungen) und der Ständerat mit 35 zu 7 Stimmen (2 Enthaltungen) gut. In der Folge zog das Initiativkomitee sein Begehren bedingt zurück. Nach Ablauf der Referendumsfrist kündete der Bundesrat an, das die neuen Regelung im Bundesgesetz über die politischen Rechte im Herbst 2022 in Kraft treten sollen.¹

Infrastruktur und Lebensraum

Raumplanung und Wohnungswesen

Raumplanung

Der **Ständerat** befasste sich in der Sommersession 2022 mit der **Landschaftsinitiative**. Die Debatte führte der Rat dabei gleichzeitig mit derjenigen über die zweite Etappe der Teilrevision des RPG. Dies, weil die ständerätliche UREK die Revisionsvorlage so ausgearbeitet hatte, dass sie auch als indirekter Gegenvorschlag für die Landschaftsinitiative fungieren soll. Im Ständerat waren dieser Ansatz und die Kernelemente der Vorlage unumstritten. Das Hauptanliegen der Initiative nahm die UREK-SR auf, indem sie ein Stabilisierungsziel für die Anzahl Gebäude ausserhalb der Bauzonen in die Vorlage schrieb und drei Instrumente definierte, mit denen dieses Ziel umgesetzt werden soll. Erstens müssten die Kantone in ihren Richtplänen festlegen, wie sie das Stabilisierungsziel erreichen wollen. Zweitens soll eine Abbruchprämie eingeführt werden, die finanzielle Anreize für das Beseitigen von Gebäuden ausserhalb der Bauzone schaffen soll. Drittens würden Kantone verpflichtet, ihre Richtpläne innerhalb von fünf Jahren anzupassen. Machen sie dies nicht oder nur ungenügend, dürften neue Gebäude ausserhalb der Bauzone nur noch gebaut werden, wenn sie direkt kompensiert werden. Bundesrätin Simonetta Sommaruga lobte die Arbeit der Kommission und attestierte der Vorlage einen «klaren Mehrwert gegenüber der Landschaftsinitiative». Denn obwohl der Bundesrat die Ziele der Initiative grundsätzlich unterstütze, habe diese Mängel. Einerseits sei sie sehr vage hinsichtlich der Umsetzung der Ziele, definiere aber andererseits teilweise sehr detaillierte Vorschriften zum Bauen ausserhalb der Bauzonen, wodurch zumindest fragwürdig sei, ob regionale Besonderheiten noch genügend berücksichtigt werden könnten. Eine Annahme der Initiative würde beim Bauen ausserhalb der Bauzone während einer längeren Übergangszeit zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führen, so die Bundesrätin weiter. Deshalb sei das Projekt des indirekten Gegenvorschlags der Initiative vorzuziehen. Auch bei einer Mehrheit der Ständerätinnen und Ständeräte kam die Initiative nicht gut an. Daniel Fässler (mitte, AI) beispielsweise bezeichnete sie als einen «Frontalangriff auf ländlich geprägte Regionen der Schweiz», welcher «dezidiert abzulehnen» sei. Doch auch solche Initiativen hätten vor dem Volk eine Chance –, er erinnerte dabei an die Annahme der Zweitwohnungsinitiative – weshalb er bereit sei, das Anliegen des Initiativkomitees in den Gegenvorschlag aufzunehmen. Auch die

Ratsmitglieder von links-grünen Parteien befürworteten den indirekten Gegenvorschlag, der in der Gesamtabstimmung mit 42 zu 0 Stimmen angenommen wurde. Einige von ihnen, darunter Lisa Mazzone (gp, GE), plädierten jedoch dafür, die Initiative trotzdem zur Annahme zu empfehlen. Die RPG-Revision habe noch einen langen Weg vor sich und es sei nicht klar, ob schlussendlich wirklich ein valabler Gegenvorschlag resultiere, so Mazzone. Falls am Schluss aber ein guter Kompromiss beim Gegenvorschlag erreicht werde, der die Zersiedelung ausserhalb der Bauzonen stoppen könne, werde sie ihre Unterstützung für die Initiative zurückziehen. Nur fünf weitere Ratsmitglieder folgten Mazzone und so empfahl der Ständerat die Initiative mit 28 zu 6 Stimmen, bei 5 Enthaltungen, zur Ablehnung.

Das Initiativkomitee zeigte sich in seiner Stellungnahme nicht überrascht ob der Ablehnung in der kleinen Kammer, auch wenn diese bedauerlich sei. Man sei enttäuscht von den Ausnahmen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen, welche der Ständerat in den Gegenvorschlag aufgenommen habe. Insbesondere störe man sich daran, dass mit der Version des Ständerats die Umnutzung von nicht mehr gebrauchten landwirtschaftlichen Gebäuden zu Wohnzwecken «praktisch unbegrenzt erlaubt» sei. Man hoffe nun, dass einige der Entscheide des Ständerats im Nationalrat noch korrigiert würden. Nur in diesem Fall komme ein Rückzug der Initiative in Frage.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.06.2022
ELIA HEER

In der Sommersession 2022 beugte sich der **Ständerat** über den Entwurf seiner UREK betreffend die **zweite Etappe der Teilrevision des RPG**. Da die Kommission ihren Entwurf als einen **indirekten Gegenentwurf zur Landschaftsinitiative** ausgestaltet hatte, führte der Ständerat die Eintretensdebatte über die beiden Geschäfte zusammen. Kommissionssprecher Jakob Stark (svp, TG) stellte die wichtigsten Elemente der Vorlage vor, welche die UREK nach der Vernehmlassung überarbeitet und im Mai einstimmig (bei einer Enthaltung) zuhanden ihres Rats verabschiedet hatte. Die Kernelemente der Vorlage sind ein Stabilisierungsziel der Anzahl Gebäude ausserhalb der Bauzone sowie der Ansatz, mittels welchem dieses Ziel erreicht werden soll. Dieser Ansatz umfasst zum einen ein Planungsinstrument, das die Kantone verpflichtet, in ihren Richtplänen festzuhalten, wie sie das Stabilisierungsziel erreichen wollen. Das zweite Instrument ist eine neu zu schaffende Abbruchprämie für Bauten und Anlagen ausserhalb des Baugebiets. Das letzte Instrument besteht in einer Sanktion: Für den Fall, dass die Kantone die Ziele nicht erreichen, müssten sie ihre Richtpläne innerhalb von fünf Jahren anpassen, ansonsten wären neue Gebäude ausserhalb der Bauzone nur noch zulässig, wenn sie kompensiert würden. Die Kommission zielte also insgesamt darauf, das erwünschte Stabilisierungsziel mit Anreizen anstatt mit Verboten zu erreichen. Der Entwurf umfasst zudem einen sogenannten «Gebietsansatz», der es Kantonen erlauben soll, ausserhalb der Bauzonen Spezialzonen zu definieren, in denen sie nicht standortgebundene Nutzungen (also Nutzungen, die auch innerhalb der Bauzone denkbar wären) erlauben könnten, sofern sie gleichzeitig Aufwertungs- und Kompensationsmassnahmen treffen, welche die «Gesamtsituation von Siedlungsstruktur, Baukultur, Landschaft, Kulturland und Biodiversität» verbessern. Damit sollen die Kantone mehr Spielraum erhalten, um in der Raumplanung ihren kantonalen oder regionalen Eigenheiten Rechnung zu tragen, während aufgrund der Kompensationsmassnahmen gleichzeitig eine «Aufwertung der räumlichen Gesamtsituation resultiert». Ausserdem soll neu der Grundsatz des Vorrangs der Landwirtschaft in Landwirtschaftszonen gegenüber nicht landwirtschaftlicher Nutzung im Gesetz festgeschrieben werden. Nicht zuletzt soll der Vollzug des Abbruchs illegaler Bauten ausserhalb der Bauzone gestärkt werden, indem die Zuständigkeiten der relevanten kantonalen Behörden ausgebaut werden, womit den Gemeinden in dieser Sache der Rücken gestärkt werden soll.

Das Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Unter anderem war man sich einig, dass der Zersiedlungsdruck auf die Nichtbauzonen gestiegen sei und auch noch weiter steigen werde – etwa durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft, die Bevölkerungsentwicklung sowie das gewachsene Bedürfnis in der Bevölkerung nach Freizeitbeschäftigungen auf dem Land. Nachdem in der ersten Teilrevision des RPG die Eindämmung der Zersiedelung innerhalb der Bauzonen angegangen worden war, müsse man nun aufpassen, dass sich die Zersiedelung nicht auf die Nichtbauzonen verlagere, sagte etwa Heidi Z'graggen (mitte, UR). Einer solchen Entwicklung müsse jetzt mit der zweiten Teilrevision vorgebeugt werden. Auch Bundesrätin Simonetta Sommaruga sprach sich für Eintreten aus. Sie lobte die Vorlage und die Arbeit der Kommission. Insgesamt sei die Vorlage ein guter indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative, denn sie trage zu einer Stärkung des Grundsatzes der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet bei. Eintreten wurde schliesslich ohne Gegenantrag beschlossen.

Allerdings kündigten verschiedene Redner und Rednerinnen bereits in der Eintretensdebatte an, dass bei der Detailberatung noch einige wichtige Fragen zu klären seien. So kam es denn auch zu einer langen Detailberatung der Vorlage. Die Ständerätinnen und Ständeräte folgten beispielsweise einem Minderheitsantrag von Martin Schmid (fdp, GR), der eine Ausnahme für touristische Nutzung vom Stabilisierungsziel für die Bodenversiegelung in der ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszone in den Entwurf aufnehmen wollte. Weiter stellten sie sich hinter eine Minderheit Daniel Fässler (mitte, AI) und beschlossen damit, den Gebietsansatz nicht nur auf Bergkantone zu beschränken, sondern allen Kantonen zugänglich zu machen. Eine zweite Minderheit Fässler, die vom Ständerat ebenfalls angenommen wurde, zielte darauf ab, explizit im Gesetz festzuhalten, dass nicht mehr benötigte landwirtschaftliche Bauten unter den gleichen Bedingungen wie beim Gebietsansatz generell zu Wohnzwecken umgenutzt werden können. Kommissionssprecher Jakob Stark gab zu bedenken, dass solche Umnutzungen bereits im Gebietsansatz möglich seien. Eine explizite Formulierung im Gesetz würde allerdings den Eindruck erwecken, dass die Umnutzungen eine spezielle Bedeutung hätten. Der Artikel sei auch in der Vernehmlassung gewesen und dort hätten die Landwirtschaftsverbände zurückgemeldet, dass sie davon einen verstärkten Druck auf die Landwirtschaftszonen erwarteten. Ganze 17 Kantone hätten sich explizit ablehnend geäußert und nur der Kanton Wallis habe den Artikel positiv bewertet. Roberto Zanetti (sp, SO) bezeichnete den Antrag gar als «Sargnagel» für die Vorlage als indirekten Gegenentwurf zur Landschaftsinitiative. Eine Mehrheit der kleinen Kammer folgte jedoch Daniel Fässler und Beat Rieder (mitte, VS), welche in dieser Sache Klarheit schaffen wollten – vor allem, um zu verhindern, dass möglicherweise durch «bundesgerichtliche Rechtsprechung der Parlamentswille nicht vollzogen wird». Schliesslich folgte die kleine Kammer auch einem Minderheitsantrag von Lisa Mazzone (gp, GE), mit dem explizit im Entwurf festgehalten wurde, dass die Revision einen indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative darstellt. Die Mehrheit der Kommission hatte den inoffiziellen Status als indirekter Gegenentwurf bevorzugt, weil die Vorlage nur in gewissen Teilen ein indirekter Gegenvorschlag zur Initiative sei, in anderen Teilen aber nicht, weshalb die Revision unabhängig von der Initiative weiterberaten und entschieden werden solle. Eine Mehrheit der kleinen Kammer empfand den offiziellen Status der Vorlage als indirekten Gegenentwurf hingegen als logisch und angezeigt. In der Gesamtabstimmung nahm der Ständerat den Entwurf einstimmig und ohne Enthaltungen an.

Das Initiativkomitee der Landschaftsinitiative zeigte sich ob der Entscheide des Ständerates nur teilweise zufrieden. Zwar habe der Ständerat das Stabilisierungsziel mit einer griffigen Umsetzung beschlossen und damit das zentrale Anliegen der Initiative aufgenommen. Gleichzeitig habe der Rat aber auch zusätzliche Ausnahmen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen beschlossen, womit die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet wieder in Frage gestellt werde. Das Komitee störte sich insbesondere daran, dass die Vorlage in der Version des Ständerates die Umnutzung von nicht mehr benötigten landwirtschaftlichen Gebäuden zu Wohnzwecken «praktisch unbegrenzt [erlaube]». Die Initiantinnen und Initianten zögen weiterhin einen Rückzug der Initiative in Betracht, falls der Gegenvorschlag den Anliegen der Initiative gerecht werde. «Davon sind wir allerdings noch ein gutes Stück entfernt», sagte Elena Strozzi, die Geschäftsleiterin der Landschaftsinitiative.³

1) AB NR, 2021 S. 1334 ff.; AB NR, 2021 S. 1521; AB NR, 2021 S. 945 ff.; AB SR, 2021 S. 347 ff.; AB SR, 2021 S. 569 ff.; AB SR, 2021 S. 735; BBI 2021, 1492; BBI, 2021 1492; AZ, CdT, NZZ, TA, 1.6.21; LT, 3.6.21; AZ, TA, 9.6.21; NZZ, 19.6.21

2) AB SR, 2022, S. 452 ff.; AB SR, 2022, S. 460 ff.; AB SR, 2022, S. 603 ff.; AB SR, 2022, S. 618; Medienmitteilung des Initiativkomitees der Landschaftsinitiative vom 16.6.22; AZ, NZZ, 10.6.22

3) AB SR, 2022, S. 452 ff.; AB SR, 2022, S. 460 ff.; AB SR, 2022, S. 603 ff.; Medienmitteilung des Initiativkomitees der Landschaftsinitiative vom 16.6.22; AZ, NZZ, 10.6.22