

Sélection d'article sur la politique suisse

Requête	23.04.2024
Thème	Sans restriction
Mot-clés	Zone à bâtir, Aménagement du territoire
Acteurs	Semadeni, Silva (sp/ps, GR) NR/CN, Vallender, Dorle (fdp/plr, AR) NR/CN
Type de processus	Sans restriction
Date	01.01.1990 - 01.01.2020

Imprimer

Éditeur

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

Contributions de

Gerber, Marlène
Müller, Eva

Citations préféré

Gerber, Marlène; Müller, Eva 2024. *Sélection d'article sur la politique suisse: Zone à bâtir, Aménagement du territoire, 1997 - 2018*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 23.04.2024.

Sommaire

Chronique générale	1
Infrastructure et environnement	1
Aménagement du territoire et logement	1
Aménagement du territoire	1

Abréviations

RPG Raumplanungsgesetz

LAT Loi sur l'aménagement du territoire

Chronique générale

Infrastructure et environnement

Aménagement du territoire et logement

Aménagement du territoire

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 13.10.1997
EVA MÜLLER

In der Herbstsession kam die Revision des RPG in den **Nationalrat**. In diesem verlief die Diskussion ungleich heftiger, zumal auch die Lobbies ihre Arbeit auf die grosse Kammer konzentriert hatten. Vorab **LdU/EVP, Grüne und SP opponierten** der Vorlage, da diese sowohl den Raumplanungszielen als auch der vom Bund postulierten ökologischeren Landwirtschaftspolitik widerspreche. Im Mittelpunkt der Kritik stand dabei die Zulassung der bodenunabhängigen Produktion. Dagegen forderten Gewerbekreise gleich lange Spiesse für Gewerbe und Bauern und damit eine noch weitergehende Liberalisierung in der Landwirtschaftszone. Das Plenum lehnte drei Rückweisungsanträge schliesslich ab und trat mit 102 zu 59 Stimmen auf die Vorlage ein. In der Detailberatung blieb nach dem Ständerat **auch der Nationalrat auf der Linie des Bundesrates**. Er sanktionierte die Zulassung von bodenunabhängigen Produktionsstätten wie Masthallen und Hors-sol ebenso wie die Angliederung eines gewerblichen Nebenbetriebes eines Landwirts, wenn die Bauernfamilie pro Jahr weniger als CHF 70 000 Reineinkommen erzielt und der Nebenerwerb „betriebsnah“ ist. Im Rahmen der neuen Landwirtschaftspolitik wird die bodenunabhängige Nutzung jedoch nicht subventioniert. Das RPG hält die Kantone ausserdem dazu an, bodenunabhängige Produktion nur dort zuzulassen, wo dies sachgerecht erscheint. Den Maststallungen sind auch durch das Gewässerschutzrecht relativ enge Grenzen gesetzt. Der Nebenbetrieb muss vom Bewirtschafter des landwirtschaftlichen Gewerbes selber geleitet werden. Auch der Umnutzung von nicht mehr benutzten landwirtschaftlichen Wohnbauten zu landwirtschaftsfremden Wohnnutzungen stimmte der Nationalrat zu, der Umbau reiner Ökonomiegebäude bleibt dagegen untersagt. Das neue Gesetz sieht folgende Einschränkungen vor: 1.) Der Bau darf nicht mehr benötigt werden, 2.) Die äussere Erscheinung und die Grundstruktur müssen im wesentlichen unverändert bleiben. Aufstockungen und Erweiterungen sind nicht möglich, 3.) Es darf keine wesentliche Neuerschliessung nötig sein; Infrastrukturkosten liegen beim Eigentümer.

Eine gewichtige Differenz zum Ständerat schuf der Nationalrat, indem er die **Umnutzung von Wohnraum** nicht auf „gut erhaltene“ landwirtschaftliche Wohnbauten jeder Art beschränkte, wie dies Bundesrat und Ständerat vorgeschlagen hatten. Damit würden etwa auch zusammengefallene Rustici im Tessin zum Um- und Wiederaufbau freigegeben. Silva Semadeni (sp, GR) fand mit ihrer Forderung, die bewährte Bündner Praxis für alle Kantone vorzuschreiben, kein Gehör. Im Kanton Graubünden muss die Schutz- und Erhaltenswürdigkeit in einem kantonalen Inventar nachgewiesen sein, damit leerstehende alte Agrarbauten zu Wohnungen oder Ferienhäusern umfunktioniert werden dürfen. Dafür obsiegte mit 84 zu 51 Stimmen ein Antrag der Kommissionsmehrheit, wonach **vollständige Zweckänderungen von Bauten** zulässig sind, wenn diese vor dem 1. Januar 1980 erstellt worden sind. Damit wären alle vor 1980 erstellten Bauten von den Regeln ausgenommen, welche die Raumplanung (das Raumplanungsgesetz trat am 1.1.1980 in Kraft) dem Bauen und Umbauen auferlegt. Vergeblich wehrte sich die Kommissionsminderheit gegen diese Privilegierung von älteren Gebäuden, und Bundesrat Arnold Koller warnte davor, dass ein vor 1980 gebautes Landwirtschaftsgebäude so vollständig für gewerbliche Zwecke umgenutzt werden könnte, was dem verfassungsrechtlichen Trennungsgrundsatz von Landwirtschaftszone und Wohn- und Gewerbezone widerspreche. Immerhin lehnte der Nationalrat mit 91 zu 76 Stimmen einen Antrag Schmid (svp, BE) ab, der zulassen wollte, dass landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen mit einer kleingewerblichen Nutzung verbunden werden können. Auch andere Vorstösse zur Erweiterung der **gewerblichen Nebenerwerbsmöglichkeiten** der Landwirte kamen nicht durch: Ein Antrag Hasler (svp, AG) auf Streichung des Kriteriums der Betriebsnähe wurde ebenso abgelehnt wie ein Antrag Vallender (fdp, AR), der auf die Festlegung einer Einkommenschwelle verzichten wollte. Auf der Strecke blieben auch Korrekturversuche der Landschaftsschützer: Lili Nabholz (fdp, ZH), Präsidentin der Schweizerischen Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege, kam mit ihrer Forderung, die Bewohner der zweckentfremdeten Bauernbauten wenigstens zur Landschaftspflege des umliegenden Landes zu verpflichten, nicht durch. Ein Minderheitsantrag der Kommission, der mit zusätzlichen Auflagen die bodenunabhängige Produktion weiter einschränken wollte, scheiterte ebenfalls.

Die Schlussabstimmung von 80 zu 63 Stimmen bei 10 Enthaltungen zeigte, dass die **Unzufriedenheit von Landschaftsschutzkreisen und Kleinbauern sowie Teilen des Gewerbes** über das revidierte Raumplanungsgesetz gross ist. Grüne, die Schweizerische Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern (VKMB) und Landschaftsschützer kündigten noch vor der Differenzbereinigung das **Referendum** gegen die RPG-Revision an.¹

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 08.01.2013
MARLÈNE GERBER

Zwei Monate vor Abstimmungstermin eröffnete Umweltministerin Leuthard (cvp) die Kampagne zur **Abstimmung zum revidierten Raumplanungsgesetz (RPG)**. Die Teilrevision gelangte zur Abstimmung, da der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) im Vorjahr das Referendum zu den beschlossenen Anpassungen ergriffen hatte. Von Seiten des Bundesrates hörte man zum Kampagnenauftritt ein klares Plädoyer der Umweltministerin zur Unterstützung des revidierten Raumplanungsgesetzes. Aufgrund der engen Platzverhältnisse sei es dringend nötig, haushälterischer mit der Ressource Boden umzugehen. Sollte die Teilversion des RPG abgelehnt werden, würde Pro Natura an ihrer Landschaftsinitiative festhalten. Vor den Folgen bei Annahme dieses Volksbegehrens warnte die Bundesrätin eingehend: Ein 20-jähriges Moratorium für Bauzonen würde jegliche Entwicklung behindern und darüber hinaus diejenigen Kantone bestrafen, welche bis anhin haushälterisch mit dem Boden umgegangen seien. Drei Tage später lancierten die Gegner der RPG-Teilrevision mit einem überparteilichen Komitee, das sich aus Wirtschaftsverbänden und Vertretern der CVP, FDP und SVP zusammensetzte, die Referendumskampagne. Zu den umstrittensten Änderungen des als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative beschlossenen Raumplanungsgesetzes zählte ein Verbot der Baulandhortung, nach welchem der Umfang der Bauzonen den voraussichtlichen kantonalen Baulandbedarf der nächsten 15 Jahre nicht überschreiten darf. Die Rückzonungspflicht von überdimensionierten Bauzonen sowie die Möglichkeit zur Bauverpflichtung und die Einführung einer obligatorischen Mehrwertabgabe erachtete das Referendumskomitee als zu weit gehend. Man anerkenne einen gewissen Handlungsbedarf in der Raumplanung, akzeptiere die im Laufe der parlamentarischen Beratungen von linker Seite eingebrachten Forderungen jedoch nicht, da diese sogar über die in der Landschaftsinitiative enthaltenen Ansprüche hinaus gehen würden, liess der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) zu Beginn der Kampagne verlauten. Die Vorlage wirke sich insbesondere auf den Kanton Wallis negativ aus, wo ein Grossteil der Bevölkerung Boden besitze, sowie auf kleinere und mittlere Unternehmen, die strategische Baulandreserven verlieren würden. Darüber hinaus würden Mieterinnen und Mieter unter den Anpassungen leiden, da die Baulandverknappung und die Mehrwertabgabe die Bodenpreise in die Höhe schnellen lassen würden. Vertreter des Mieterverbandes taten dieses Argument jedoch als irreführend ab: Man habe die Auswirkungen auf Seiten der Mieter eingehend studiert und vertrete einhellig die Meinung, dass mit den Anpassungen das verdichtete Bauen gefördert werde, was aus Mietersicht positiv sei. Unterstützt wurde dieses Argument von der UVEK-Vorsteherin, welche verkündete, dass die Preise auf dem Wohnungsmarkt aufgrund der Wohnraumverdichtung sogar sinken könnten. Darüber hinaus regte sich an der Medienkonferenz des gegnerischen Komitees Widerstand von Seiten des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE): Die Gegner der Revision würden mit Quellenverweis auf das ARE mit veralteten und zum Teil manipulierten Zahlen operieren und den Umfang der nötigen Rückzonungen weit dramatischer darstellen, als dies tatsächlich der Fall sei. Über diese unerwünschte Störung der eigenen Pressekonferenz entsetzten sich die Gegner der Abstimmungsvorlage in einem Brief an die zuständige Bundesrätin. Der Sprecher des ARE rechtfertigte die spontane Reaktion eines Mitarbeiters damit, dass man lediglich den Eindruck habe verhindern wollen, es handle sich bei den präsentierten Zahlen um offizielle Angaben des Bundesamtes. Laut Angaben des SGV hätten bei Inkrafttreten der Revision dreizehn Kantone bedeutende Rückzonungen zu befürchten. Im UVEK hingegen erwartete man solche aufgrund des anhaltenden Bevölkerungswachstums nur für vier bis sechs Kantone. Trotz dieser Unklarheiten bezüglich der Auswirkungen formierten sich in 24 Kantonen kantonale Unterstützungskomitees zum revidierten RPG, darunter auch je ein Komitee aus dem Ober- und Unterwallis sowie ein Komitee aus dem tourismusstarken Bündnerland. Angeführt wurde letzteres unter anderem von Nationalrätin Silva Semadeni (sp, GR), Mitträgerin der Landschaftsinitiative. Der Kanton Graubünden hätte mit Inkrafttreten der Revision nichts zu befürchten, da er mit den vor 10 Jahren unternommenen Änderungen des kantonalen Richtplans die bundesrechtlichen Neuerungen bereits grösstenteils umgesetzt habe, liess das kantonale Komitee verlauten. Äusserst kritisch stand der Kanton Wallis der Vorlage zur Revision des Raumplanungsgesetzes gegenüber. Mit Ausnahme der Grünen empfahlen im Tourismuskanton alle Kantonalparteien die

Nein-Parole. Die Grünen begründeten ihr Ja mit dem Argument, man bleibe den Prinzipien des Natur- und Landschaftsschutzes treu, und kritisierten gleichzeitig das Nein der Walliser SP als opportunistisch: die Sozialdemokraten würden befürchten, mit einer Zustimmung zum revidierten RPG ihren Erfolg bei den anstehenden kantonalen Parlamentswahlen zu gefährden (vgl. dazu auch Teil I, 1e (Wahlen in kantonale Parlamente)). Auch der Staatsrat kritisierte die RPG-Revision an seiner Medienkonferenz aufs Schärfste. Das revidierte Gesetz sei auf den Bergkanton mit seiner speziellen Wohn- und Grundeigentumsstruktur schlichtweg nicht anwendbar. Insbesondere die Umsetzung der Rückzonungspflicht würde aufgrund unpräziser Ausgestaltung im RPG zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen. Darüber hinaus sei die Rückzonungspflicht das falsche Mittel zur Bekämpfung der Zersiedelung, liess Staatsrat Jean-Michel Cina (VS, cvp) verlauten. Er erzürnte sich ebenfalls über die Kompetenzverlagerung an den Bund, da sie zu wenig Raum für regionale Besonderheiten lasse. Trotz seiner positiven Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren äusserte auch der Waadtländer Regierungsrat im Verlaufe der Kampagne mit einem Brief an den Bundesrat Bedenken zur Ausgereiftheit der neuen Bestimmungen. Bundesrätin Leuthard (cvp) antwortete persönlich auf die Fragen und Forderungen des Waadtlandes. In ihrer schriftlichen Rückmeldung entkräftete sie die Befürchtungen, dass mit Inkrafttreten der Übergangsbestimmungen grosse urbane Projekte im Kanton blockiert würden, wie die Waadtländer Regierung in ihrem Schreiben vermutet hatte. Neben dem SGV beschlossen FDP und SVP sowie gewichtige Wirtschaftsverbände wie der Hauseigentümergebund (HEV) und Economiesuisse die Nein-Parole zur Revision. Die Ja-Parole zum revidierten Gesetz gaben neben dem Mieterverband auch der Bauernverband (SBV), der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein (SIA), diverse Heimatschutz- und Umweltorganisationen und der Tourismusverband (STV) heraus. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) beförderte mit Ausnahme des Kantons Wallis ein einhelliges Ja. Von den Parteien empfahlen die Grünen, SP, CVP, BDP, GLP und EVP das revidierte RPG zur Annahme. Höchst umstritten war die Parolenfassung bei der CVP Schweiz. Der Parteivorstand beantragte mit Stichentscheid des Präsidenten Christophe Darbellay seinen Delegierten, die Revision wegen ihrer Auswirkungen auf den Kanton Wallis abzulehnen. Zur Befürwortung der Revision mahnte eindringlich die eigene Bundesrätin und UVEK-Vorsteherin, deren Empfehlung die Parteimehrheit an der Delegiertenversammlung schlussendlich mit 170 zu 89 Stimmen folgte. Gegen die Revision stimmten eine geschlossene Walliser CVP-Sektion mit Unterstützung von Genfer und Tessiner Parteikollegen. Ein Antrag auf Stimmfreigabe scheiterte mit beinahe Zweidrittelmehrheit. Im Gegensatz dazu beschloss die Junge CVP an ihrer Delegiertenversammlung, die RPG-Revision nicht zu unterstützen. Wie auch bei der FDP wichen eine Vielzahl von kantonalen CVP-Sektionen vom Beschluss ihrer Mutterpartei ab. Im Gegensatz zur eigenen Partei unterstützten darüber hinaus die FDP Frauen die Teilrevision (zu den parteiinternen Diskussionen vgl. Teil IIIa). Neben dem im Dezember des Vorjahres von links-grüner Seite initiierten nationalen Pro-Komitee bildete sich im Laufe der Kampagne auf eidgenössischer Ebene noch ein weiteres, bürgerliches Komitee zur Unterstützung der Revision mit National- und Ständeräten der BDP, CVP, FDP, GLP und SVP sowie weiteren bürgerlichen Kantonalpolitikern. Das Ergreifen des Referendums durch den SGV stiess bei diesen Vertretern auf Unverständnis. Zum einen beschuldigten sie den SGV, im Hinblick auf die nur bedingt zurückgezogene Landschaftsinitiative, die ein zwanzigjähriges Bauzonenmoratorium fordert, mit dem Feuer zu spielen. Zum anderen sahen sie in der geplanten Verdichtung der Stadt- und Dorfkerne auch eindeutige Vorteile für die KMU. Die Zersiedelung begünstige den Bau von grossen Einkaufszentren am Stadtrand, wobei das Kleingewerbe als grosser Verlierer dastehen würde. Die Intensität der Kampagne äusserte sich auch in einer Vielzahl von Zeitungsinserten. Insgesamt verzeichnete die Analyse der Année Politique Suisse während den letzten acht Wochen vor der Abstimmung 1261 Inserate in über 50 untersuchten Tages- und Wochenzeitungen. Dies entsprach über 60% aller gesammelten Inserate zu den drei im März zur Abstimmung gelangten Vorlagen. Die Gegner- und Befürworterschaft zeigten sich auf dem Inseratemarkt zur RPG-Revision ähnlich präsent.²

Dass die Schweiz haushälterischer mit ihrem Kulturland umgehen muss, darüber war man sich auch im **Nationalrat**, der die **Zersiedelungsinitiative** der Jungen Grünen in der Sommersession 2018 als Zweitrat beriet, einig. Gleichwohl stiess sich die Grossmehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier der grossen Kammer – ähnlich wie ihre Kolleginnen und Kollegen im erstberatenden Ständerat – insbesondere an der starren Forderung zum Einfrieren der Bauzonen. Darüber hinaus zeigte man bis in die Reihen der SP Unverständnis für den Zeitpunkt der Lancierung eines solchen

Anliegens. Ein befristetes Bauzonenmoratorium – und somit eine etwas weniger radikale Forderung – sei ja Gegenstand der Landschaftsinitiative gewesen, die dann angesichts des als griffig erachteten indirekten Gegenvorschlags in Form der ersten RPG-Teilrevision zurückgezogen worden sei, so Beat Jans (sp, BS). Die Kantone hätten nun noch immer ein Jahr Zeit, Massnahmen gegen die Baulandhortung umzusetzen und bis dahin gelte faktisch ein Bauzonenmoratorium.

Während sich alle Fraktionen mit Ausnahme der Grünen geschlossen gegen das Anliegen stellten, gab sich die SP gespalten. Silva Semadeni (sp, GR) etwa äusserte ihren Unmut gegen die Verwässerung des revidierten RPG in kleinen Schritten, wie dies jüngst etwa durch die Schaffung von Ausnahmen für die Pferde- und die Kleintierhaltung sowie für Hotels geschehen sei. Im Raum hing auch die Befürchtung, dass im Rahmen der 2. Teilrevision des RPG die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen gar noch gelockert werden könnten, weswegen einige SP-Vertreterinnen und -Vertreter mit Zustimmung zur Initiative ein Zeichen zu setzen gedachten. Als Folge dieser Unstimmigkeiten beschloss die SP Stimmfreigabe. Zusammen mit Roger Nordmann (sp, VD) und Kommissionsmitgliedern der Grünen Fraktion beantragte die Bündner SP-Nationalrätin jedoch in einem Minderheitsantrag die Annahme der Initiative.

Die GLP attestiert der Bevölkerung Sympathien für den Landschaftsschutz und schlug deswegen als Gegenmassnahme einen direkten Gegenvorschlag zur Initiative vor, um diesem Anliegen zum Bodenschutz anders zu begegnen als der 2012 vom Volk knapp befürworteten Zweitwohnungsinitiative. Konkret beantragte die Partei im Namen einer Kommissionsminderheit Bäumle (glp, ZH), eine der drei in der Initiative enthaltenen Anliegen aufzunehmen, und verlangte – abweichend vom Initiativbegehren –, dass die Gesamtfläche an Bauten ausserhalb der Bauzonen nicht vergrössert werden dürfe.

Ganz woanders anzusetzen gedachte die SVP. Gemäss der Volkspartei ist die zentrale Ursache der Zersiedelung bei der Zuwanderung zu suchen. Verschiedene Redner der Fraktion versuchten die Diskussion in diese Richtung zu lenken, wobei SVP-Präsident Albert Rösti (svp, BE) Werbung für die hauseigene Begrenzungsinitiative betrieb. Gemäss dem St. Galler Nationalrat Brunner (svp, SG) wäre die Einschränkung der Zuwanderung «der beste Bodenschutz». Grünen-Nationalrat Girod (gp, ZH) entgegnete diesem Argument mit einem Vergleich der Stadt Zürich und der Stadt St. Gallen. Während Zürich bevölkerungsmässig wachse, bleibe die verbaute Fläche dank Förderung des verdichteten Bauens konstant. Anders in St. Gallen: Dort stagniere die Bevölkerung zwar, die Siedlungsfläche nehme aber dennoch zu.

Nach mehrstündiger und teils hitziger Debatte waren die Fronten zum Schluss dann doch ziemlich klar. Mit 135 zu 33 Stimmen bei 22 Enthaltungen – grösstenteils aus der SP-Fraktion – beschloss der Nationalrat, dem Volk die Zersiedelungsinitiative zur Ablehnung zu empfehlen. Unterstützung erhielten die Grünen durch eine knappe Mehrheit der SP-Fraktion. Auch der von der Minderheit Bäumle eingebrachte Antrag, der Initiative einen direkten Gegenvorschlag zur Einschränkung des Bauens ausserhalb der Bauzonen entgegen zu stellen, erlangte mit 44 zu 146 Stimmen (0 Enthaltungen) eine deutliche Abfuhr. Neben der GLP und den Grünen stimmte lediglich eine knappe Mehrheit der SP-Fraktion sowie die Nationalrätin und der Nationalrat der EVP für den Gegenvorschlag.

Am Ende der Sommersession 2018 verabschiedete der Ständerat seinen ablehnenden Antrag zur Zersiedelungsinitiative mit 34 zu 3 Stimmen bei 7 Enthaltungen. Das Schlussergebnis im Nationalrat lautete 143 zu 37 Stimmen (18 Enthaltungen) zu Ungunsten der Volksinitiative.⁵

1) AB NR, 1997, S. 1823 ff.; Art. 16 Abs. 4 RPG.; Art. 24 Abs. 4 RPG.; NZZ, 13.10.97.; Presse vom 1.10. und 2.10.97.

2) BRG 10.019; Presse vom 8.1.13; AZ, 10.1.13; NZZ, 11.1., 19.1., 6.2., 7.2., 19.2. und 27.9.13; SoS, 12.1. und 23.1.13; SO, 13.1.13; NF, 19.1. und 21.1.13; TA, 2.2.13; WB, 7.2. und 21.1.13; SGT, 11.2.13; 24H, 22.2.13; Lit. Bühlmann; vgl. SPJ 2012, S. 246 f.

3) AB NR, 2018, S. 1190; AB NR, 2018, S. 713 ff.; AB NR, 2018, S. 857 ff.; AB SR, 2018, S. 589; NZZ, 1.6., 8.6.18