

Sélection d'article sur la politique suisse

Requête	23.04.2024
Thème	Sans restriction
Mot-clés	Contre-projet indirect
Acteurs	Zanetti, Roberto (sp/ps, SO) SR/CE
Type de processus	Sans restriction
Date	01.01.1965 - 01.01.2024

Imprimer

Éditeur

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

Contributions de

Flückiger, Bernadette
Heer, Elia
Kipfer, Viktoria
Ziehli, Karel

Citations préféré

Flückiger, Bernadette; Heer, Elia; Kipfer, Viktoria; Ziehli, Karel 2024. *Sélection d'article sur la politique suisse: Contre-projet indirect, 2022 - 2023*. 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
Protection de l'environnement	3
Protection de la nature	3
Politique climatique	5

Abréviations

UREK-NR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates
UREK-SR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
ENHK	Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission
BV	Bundesverfassung
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
VSH	Verein Schweizerischer Hochschulstudierendenschaften
RPG	Raumplanungsgesetz
SBV	Schweizerischer Bauernverband
JSG	Jagdgesetz
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz

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 Etats
EIE	étude d'impact sur l'environnement
CFNP	Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
Cst	Constitution fédérale
USAM	Union suisse des arts et métiers
AES	Association des étudiants des hautes écoles suisses
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
USP	Union Suisse des Paysans
LChP	Loi sur la chasse
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

Chronique générale

Infrastructure et environnement

Aménagement du territoire et logement

Aménagement du territoire

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 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 Zersiedlung 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 Nichtbaugelände 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.¹

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 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 Sondersession 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 Kommissionmehrheit 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 unterlegen.

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.²

Protection de l'environnement

Protection de la nature

Prenant la parole en tant que représentant de la majorité de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-CE), Beat Rieder (centre, VS) a commencé par rappeler qu'il ne s'agissait pas, lors de cette session, de se prononcer sur l'**initiative Biodiversité** mais bien sur son **contre-projet** élaboré par le Conseil fédéral et retouché par le Conseil national. Celui-ci est bien plus concret que le texte d'initiative et est une manière de l'appliquer avec un nouvel article 18bis dans la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) permettant d'introduire la notion d'infrastructure écologique. Une augmentation de la surface dédiée à la protection de la biodiversité ainsi qu'une meilleure mise en réseau de ces surfaces sont souhaitées par la chambre basse et l'exécutif. Mais pour la majorité de la commission, cette proposition aurait de graves répercussions sur l'économie, la production d'énergie, le tourisme et l'agriculture. De plus, ce texte ne serait pas nécessaire pour que la Suisse respecte l'accord récemment trouvé à Montréal à ce sujet, imposant aux pays signataires de dédier 30 pour cent de la surface totale à la protection de la biodiversité d'ici à 2030. Dans un exposé détaillé, Beat Rieder a ainsi expliqué – à l'appui d'un rapport délivré par l'Administration fédérale et dévoilant des chiffres et données jusqu'ici inexistantes – que les méthodes de calcul jusqu'alors utilisées par la Confédération ne prenaient pas en compte de nombreuses

surfaces recensées au niveau cantonal et communal. En tout, les surfaces dédiées à la nature n'atteindraient ainsi pas 13.4 pour cent comme affirmé officiellement jusqu'à présent, mais plus de 23 pour cent. Selon le sénateur valaisan, la Suisse n'a, de plus, pas besoin d'une nouvelle modification législative pour faire augmenter ce taux. En effet, diverses décisions prises par le Parlement devraient mener à une augmentation de cette surface totale, à l'image des réserves forestières prévues dans la politique forestière 2020 prolongée en 2021 ou des corridors pour la faune sauvage dans la loi sur la chasse (LchP) récemment adaptée. La majorité veut donc renforcer la protection des surfaces déjà existantes et non créer un monstre de régulation comme redouté en cas d'entrée en matière sur le contre-projet.

Répondant indirectement au sénateur valaisan, la genevoise Lisa Mazzone (vert-e-s, GE) – représentant la minorité de la commission – a insisté sur la nécessité de regarder ce qui se passe vraiment sur le terrain, estimant que «ce n'est pas parce que l'on arrive à des chiffres élevés avec des astuces statistiques que la biodiversité va mieux». Soutenant le contre-projet, l'élue verte estime crucial d'agir. Elle qui défend une vision à long terme, a insisté sur l'importance de la biodiversité pour l'agriculture – mais également de l'agriculture pour la biodiversité – et l'économie de manière générale. Reprenant les mots du Conseil fédéral, l'élue verte a, par exemple, fait remarquer que si nous devons compenser les prestations écologiques fournies par la biodiversité – purifier l'eau et l'air, fertiliser les sols, polliniser les plantes, nous protéger contre les conséquences du changement climatique, etc. – cela nous en coûterait CHF 14 à 16 milliards par année. Elle a ainsi rappelé qu'Economiesuisse soutenait le contre-projet, tout comme l'Association des entreprises électriques suisses (AES), répondant ainsi aux craintes de la majorité de la commission, pour qui le contre-projet représente un danger pour ces deux secteurs. De plus, l'argent prévu par le Conseil fédéral dans ce contre-projet – CHF 100 millions par an – profiterait en premier lieu à l'agriculture et aux entreprises locales. Elle a fini son plaidoyer en rendant les sénatrices et sénateurs attentifs au fait que de ne pas opposer de contre-projet à l'initiative serait prendre le risque d'une acceptation du texte des initiateur.e.s, à l'image de ce qui s'est produit à plusieurs reprises sur des questions similaires (initiative Rothenturm, initiative des Alpes, initiative contre les résidences secondaires, initiative sur le Lavaux). Plaidant également pour une entrée en matière, Roberto Zanetti (ps, SO) a complété l'argumentaire de la sénatrice genevoise en arguant que toutes les questions et critiques soulevées par la majorité de la commission pouvaient de toute manière être discutées en détail au sein de la commission.

Prenant la parole au nom du Conseil fédéral, le ministre en charge de l'environnement, Albert Rösti partage tant le point de vue de Roberto Zanetti sur le travail en commission que de Lisa Mazzone sur les risques d'une votation populaire. Si le Conseil fédéral soutient l'entrée en matière, c'est avant tout parce qu'il redoute devoir mener une campagne de votation contre l'initiative, parce que personne n'est ouvertement contre la biodiversité : «Wer ist schon gegen Artenvielfalt?», s'interrogeait le conseiller fédéral bernois face aux sénatrices et sénateurs. Aux critiques avancées par la majorité de la commission, Albert Rösti a garanti que le contre-projet pourrait être appliqué tout en respectant tant l'agriculture que la production d'énergie. De plus, celui-ci permettrait de ne plus se focaliser uniquement sur les espaces ruraux s'agissant de la protection de la biodiversité, mais impliquerait également les espaces urbains.

Malgré les garanties et mises en garde émises par le ministre UDC, **le Conseil des Etats a décidé de ne pas entrer en matière** sur ce contre-projet, qui retourne donc à la CEATE-CN. C'est à une majorité assez nette de 28 voix contre 14 et une abstention que les membres de la chambre haute s'y sont opposé.e.s. Aux voix de la gauche soutenant le projet se sont ajoutées les voix du PLR Matthias Michel (ZG), du Centriste Stefan Engler (GR) et de l'indépendant Thomas Minder (SH). L'uranaise Heidi Z'graggen (centre) s'est, quant à elle, abstenue. Cette dernière avait, par ailleurs, annoncé vouloir déposer un postulat pour analyser comment promouvoir la biodiversité en s'appuyant sur les bases légales existantes et en améliorant la collaboration entre cantons et Confédération.

Dans les médias, on a pu en apprendre plus sur les discussions et actions menées en coulisse, plusieurs membres du Conseil des Etats critiquant la posture arrogante du monde agricole refusant toute entrevue avec les organisations environnementales, comme si le combat était gagné d'avance. Fer de lance de l'aile agricole du Parti du centre et président de l'USP, Markus Ritter (centre, SG) a réussi à convaincre sa fraction de s'opposer au contre-projet, clamant que celui-ci allait encore plus loin que l'initiative et qu'il mettait en danger la production agricole. Fait étonnant, cette

position n'est pas partagée par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'agriculture qui a pris position en faveur du contre-projet, à l'instar de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Autre membre du parti centriste et président de l'USAM, Fabio Regazzi (centre, TI) concédait, dans les médias, avoir de plus en plus de peine avec les termes «biodiversité» et «durabilité», considérant qu'ils sont utilisés pour faire peur à la population. Pour l'Aargauer Zeitung, cette position du Centre contraste avec celle que le parti tenait il y a de cela encore vingt ans, et un soutien quasi unanime de la fraction PDC à l'élaboration d'une stratégie nationale pour la biodiversité. Ce changement de posture, qui semble se faire ressentir dans le jeu politique suisse, amène la sénatrice Lisa Mazzone à penser que le terme de «biodiversité» en est presque devenu un «Schimpfwort». Qu'il le soit devenu ou non, la question de la protection de la biodiversité et des écosystèmes – selon le prisme des initiant.e.s – se réglera vraisemblablement dans les urnes avec une votation qui risque de crispier les différents fronts.³

Politique climatique

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 15.09.2022
BERNADETTE FLÜCKIGER

Der **Ständerat** befasste sich in der Herbstsession 2022 als Zweitrat mit dem **indirekten Gegenvorschlag zur Gletscherinitiative**. Zu Beginn der intensiven Debatte berichtete Elisabeth Baume-Schneider (sp, JU) im Namen der vorberatenden UREK-SR, dass diese vorschläge, den Ausbau der Photovoltaik sowohl auf freien Flächen als auch auf Gebäuden zu beschleunigen. Die Kommission wolle daher einzelne Artikel des vorliegenden indirekten Gegenvorschlags abspalten und diese in Form eines dringlichen Bundesgesetzes mit dem Titel «Bundesgesetz über dringliche Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter» behandeln. Dies erlaube es, die Förderung der Photovoltaik mit der gebotenen Eile anzugehen. Der Gegenvorschlag beinhaltete somit das «Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz» sowie die zwei dazu gehörigen Finanzierungsvorlagen – die Bundesbeschlüsse 2 und 3; nicht aber das neue dringliche Bundesgesetz. Die Mehrheit der UREK-SR beantragte in der Folge beim indirekten Gegenvorschlag kaum Abweichungen von der nationalrätlichen Linie, hingegen lagen verschiedene Minderheitsanträge vor.

Knapp wurde es zum Beispiel bei den Bestimmungen zur **Förderung von neuartigen Technologien und Prozessen**. Eine Minderheit Stark (svp, TG) beantragte, diese Massnahmen zur Technologieförderung sowie zum Heizungsersatz im Rahmen des CO₂-Gesetzes zu regeln und als Konsequenz aus dem Gegenvorschlag zu streichen und infolgedessen auch nicht auf die Bundesbeschlüsse 2 und 3 einzutreten. Stark kritisierte, dass im Gesetzesentwurf nicht nur auf die Ziele des Klimaschutzes fokussiert werde, sondern auch bereits konkrete Umsetzungsmassnahmen festgehalten würden. Diese Massnahmen gehörten jedoch ins CO₂-Gesetz, alles andere sei «falsch – staatspolitisch, rechtstechnisch, sachlich», monierte Stark. Dieser Antrag wurde mit 24 zu 21 Stimmen abgelehnt. Er erhielt Unterstützung aus den Reihen der SVP-, der Mitte- und der FDP.Liberalen-Fraktion.

Beim Programm zum **Ersatz der fossilen Heizsysteme** und der elektrischen Widerstandsheizungen ergänzte der Ständerat die Vorlage um eine Bestimmung zur Förderung der Energieeffizienz und stimmte der vom Nationalrat beschlossenen Kredithöhe von CHF 200 Mio. pro Jahr (für 10 Jahre) auf Antrag der Minderheit Reichmuth (mitte, SZ) zu. Die Kommissionsmehrheit hätte den Kredit auf CHF 100 Mio. pro Jahr senken wollen. Damian Müller (fdp, LU) hatte den Mehrheitsantrag damit begründet, dass es angesichts des Fachkräftemangels und der Lieferschwierigkeiten bei manchen Bauteilen nicht realistisch sei, pro Jahr mehr als CHF 100 Mio. für diese Arbeiten ausgeben zu können.

Der Ständerat schuf schliesslich im indirekten Gegenvorschlag noch einige kleinere Differenzen zum Nationalrat, beispielsweise bei den Berg- und Randgebieten; diese sollen nach dem Willen der kleinen Kammer stets zusätzlich in ihren Massnahmen unterstützt werden, sofern eine besondere Ausgangslage bestehe.

Den meist diskutierten Aspekt stellte sodann der **Ausbau der Photovoltaik** in Form des erwähnten abgespaltenen dringlichen Bundesgesetzes dar. Dabei ging es insgesamt um drei verschiedene Punkte, die vor der Abstimmung über die Überführung in ein eigenes Gesetz bereinigt werden mussten.

Der erste Punkt betraf die generelle Pflicht, auf Dächern oder Fassaden von Neubauten zukünftig eine Solaranlage zu erstellen. Kommissionsprecherin Baume-Schneider führte aus, dass der Ausbau der Photovoltaik bei Neubauten bisher eher schleppend vorangehe; dieser müsse aber vorangebracht werden, wenn man den Ausbau der Photovoltaik als umfassendes Konzept verstehe. Die daher geforderte neue Pflicht

wurde von einer starken Minderheit Fässler (mitte, AI) bekämpft: Fässler argumentierte, dass mit dieser Bestimmung sowohl die Eigentumsgarantie nach Artikel 26 BV als auch die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Energieversorgung in Frage gestellt würden. Es sei daher angebracht, diese Fragen im Rahmen des Mantelerlasses zum Energiegesetz zu behandeln. Roberto Zanetti (sp, SO) entgegnete, dass man als Bauherr ohnehin in seinen Eigentumsrechten eingeschränkt sei: «Ob das über ein kommunales Baureglement, über Bundesgesetze oder über ein kantonales Gesetz geschieht, ist, wie gesagt, für mich als Grundeigentümer piepegal.» Anschliessend sprachen sich 25 Mitglieder des Ständerates für diese Bestimmungen aus, 19 waren dagegen. Bei Letzteren handelte es sich um Mitglieder der SVP-, der FDP.Liberalen- und der Mitte-Fraktion.

Der zweite Punkt, der vor der Überführung bereinigt werden musste, war unumstritten: Der Ständerat nahm eine Bestimmung, in welcher die bestmögliche Nutzung der Sonnenenergie auf den dafür geeigneten Infrastrukturoberflächen des Bundes vorgeschrieben wurde, stillschweigend an.

Der dritte Punkt umfasste die Bestimmungen zur Förderung von Photovoltaik-Grossanlagen und wurde wiederum ausgiebig diskutiert. Hier beantragte die Kommissionmehrheit, dass Photovoltaik-Grossanlagen, die jährlich mindestens 20 Gigawattstunden Strom produzieren, wovon mindestens 45 Prozent im Winterhalbjahr anfallen müssen, von einer besonderen Förderung profitieren sollen, bis schweizweit mit solchen Anlagen 2 Terawattstunden Strom produziert würden. Diese besondere Förderung soll unter anderem Bestimmungen umfassen, wonach für diese Anlagen keine Planungspflicht und keine UVP-Pflicht gelten sollen, da das Interesse an ihrer Realisierung den anderen nationalen und kantonalen Interessen vorgehe. Zudem sollen diejenigen Photovoltaik-Grossanlagen, die bis Ende 2025 zumindest teilweise an das Stromnetz angebunden sind, seitens des Bundes eine Einmalvergütung von 50 bis 60 Prozent der Investitionskosten erhalten.

Pirmin Bischof (mitte, SO) sprach von einem mutigen, aber notwendigen Schritt, diese «Alpen-Solaranlagen» unter Umgehung der üblichen Verfahrensvorschriften zu bewilligen. Zu diesen Vorschlägen der Kommissionmehrheit lagen drei Einzelanträge vor. Ein Antrag Würth (mitte, SG) verlangte, dass diese Anlagen lediglich 10 anstatt 20 Gigawattstunden erbringen müssen. Ansonsten könnten fast keine solchen Anlagen realisiert werden, argumentierte er. Die grosse Mehrheit des Rates (43 zu 1 Stimmen) kam diesem Begehren Würths nach. Heidi Z'graggen (mitte, UR), Präsidentin der ENHK, forderte, dass solche Anlagen in Mooren und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung verboten sowie in Landschaften, Naturdenkmälern und Biotopen von nationaler Bedeutung nur beschränkt möglich sein sollen. Zudem müssten die Anlagen nach der Ausserbetriebnahme ersatzlos zurückgebaut und die Gebiete wieder in ihren Zustand vor dem Ausbau zurückversetzt werden. Zwar stimmte der Ständerat dem Verbot in Mooren und Moorlandschaften sowie der Pflicht zu einem ersatzlosen Rückbau der Solaranlagen und der Wiederherstellung der Ausgangslage einstimmig oder deutlich zu, lehnte aber eine Einschränkung in Landschaften, Naturdenkmälern und Biotopen von nationaler Bedeutung mit 24 zu 17 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) ab. Ein Antrag Hegglin (mitte, ZG) verlangte schliesslich, dass die Einmalvergütung nicht einfach als 50 bis 60 Prozent der Investitionskosten definiert wird, sondern dass sich diese auch an der Wirtschaftlichkeit der Investition orientieren soll. Hegglin wollte damit verhindern, dass der Bund die Schuldenbremse nicht mehr einhalten kann, sein Antrag scheiterte jedoch mit 31 zu 12 Stimmen.

Nachdem diese Vorbedingungen geklärt waren, überführte der Ständerat diese **Bestimmungen zur Photovoltaik einstimmig in ein eigenes Bundesgesetz.**

In den **Gesamtabstimmungen** nahm der Ständerat alle vier einzelnen Entwürfe an: Am meisten Unterstützung genoss der neue Entwurf des Bundesgesetzes über dringliche Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter (Photovoltaik-Anlagen), welcher bei 4 Enthaltungen ohne Gegenstimmen angenommen wurde. Das Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz wurde von 4 Mitgliedern der SVP-Fraktion abgelehnt, 2 enthielten sich der Stimme, während die restlichen Ständerätinnen und Ständeräten dem Entwurf zustimmten. Der Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung von neuartigen Technologien und Prozessen und der Bundesbeschluss über die Finanzierung des Sonderprogrammes zum Ersatz von Heizungsanlagen wurden mit ähnlichen Stimmenverhältnissen angenommen (33 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen und 32 zu 9 bei 4 Enthaltungen), wobei jeweils einzelne Mitglieder der SVP-, der FDP- sowie der Mitte-Fraktionen gegen die Beschlüsse stimmten. Somit nahm der Ständerat alle drei Entwürfe des indirekten Gegenvorschlags an.⁴

1) 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

2) 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

3) AB SR, 2023, S.576 ff. ; Communiqué de presse de la CEATE-CN du 22.8.23; 24H, 12.6.23; AZ, 13.6.23; AZ, CdT, 14.6.23; Republik, 15.6.23

4) AB SR 2022, S. 715 ff.