année politique suisse

DOKUMENTATION · ANALYSE · DIFFUSION

Sélection d'article sur la politique suisse

processus **Volksinitiative zur Einschränkung des Bauens ausserhalb der Bauzonen (Landschaftsinitiative; BRG 21.065)**

Imprimer

Éditeur

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

Contributions de

Gerber, Marlène
Heer, Elia
Kipfer, Viktoria

Citations préféré

Gerber, Marlène; Heer, Elia; Kipfer, Viktoria 2024. ***Sélection d'article sur la politique suisse: Volksinitiative zur Einschränkung des Bauens ausserhalb der Bauzonen (Landschaftsinitiative; BRG 21.065), 2019 - 2023***. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 12.10.2024.

Sommaire

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

Abréviations

UREK-NR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates
UREK-SR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates
RPG	Raumplanungsgesetz
ParlG	Parlamentsgesetz
BK	Bundeskanzlei

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
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
LParl	Loi sur le Parlement
ChF	Chancellerie fédérale

Chronique générale

Infrastructure et environnement

Aménagement du territoire et logement

Aménagement du territoire

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 01.03.2019
MARLÈNE GERBER

Im März 2019 und somit einen Monat nach dem Urnengang zur Zersiedelungsinitiative lancierten die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, Pro Natura, Birdlife Schweiz und der Schweizer Heimatschutz die Biodiversitätsinitiative und eine **Volksinitiative «Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)»**. Letzteres Anliegen sei dringend, da die überbaute Fläche ausserhalb der Bauzonen zwischen 1985 und 2009 um über 186 Quadratkilometer zugenommen habe, führten die Initiantinnen und Initianten bei der Lancierung gegenüber den Medien aus. Die Initiative ist auch als Reaktion auf das jüngste Vorhaben zur Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) zu verstehen: Bereits während den Diskussionen um die zweite RPG-Teilrevision hatten Umwelt- und Naturschutzverbände die darin vorgesehenen Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen als unzulänglich kritisiert. Raimund Rodewald, Geschäftsleiter der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, befürchtete mit der Revision gar eine Verschlechterung der Situation, da den Kantonen mehr Kompetenzen eingeräumt würden. Das Volksanliegen trägt denselben Namen wie eine im Jahr 2008 lancierte Landschaftsinitiative, die nie zur Abstimmung kam. Sie war nach Annahme der als griffig erachteten ersten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes zurückgezogen worden. [1]

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 14.10.2020
MARLÈNE GERBER

Im Oktober 2020 teilte die Bundeskanzlei mit, dass die von Natur- und Umweltschutzverbänden getragene **Landschaftsinitiative zustande gekommen** sei. Von den 105'098 eingereichten Unterschriften waren 104'487 gültig. Die Initiative will in der Bundesverfassung eine strikte Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet festhalten und verlangt, das Bauen ausserhalb der Bauzonen stark zu reglementieren. [2]

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 12.05.2021
ELIA HEER

Der Bundesrat gab im Dezember 2020 bekannt, dass er die drei Monate zuvor eingereichte **Landschaftsinitiative** ablehnt, da er Unsicherheiten bei der Umsetzung der Plafonierung der Anzahl Gebäude ausserhalb der Bauzonen vermeiden wolle. Damals kündigte der Bundesrat jedoch auch an, der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberstellen zu wollen, da er das Kernanliegen der Initiative – die verstärkte Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet – teile. Nachdem die UREK-SR Ende April 2021 einen indirekten Gegenvorschlag vorgestellt hatte, beschloss der **Bundesrat, auf einen eigenen indirekten Gegenvorschlag zu verzichten**, da der Gegenvorschlag der ständerätlichen Kommission den Eckpfeilern, die der Bundesrat im Dezember für einen indirekten Gegenvorschlag erarbeitet hatte, entspreche. Konkret bringe der Vorentwurf, der von der UREK nun in die Vernehmlassung geschickt wurde, neue Ansätze auf Gesetzesstufe, mit denen Kulturland zurückgewonnen werden könne. Weiter sehe der Vorschlag vor, dass Mehrnutzungen ausserhalb der Bauzonen kompensiert werden müssten. Nicht zuletzt war dem Bundesrat auch wichtig, dass mit dem Entwurf keine neuen Ausnahmetatbestände beim Bauen ausserhalb der Bauzonen geschaffen würden und die bereits bestehenden Ausnahmetatbestände neu nur noch in jenen Kantonen gelten würden, welche die Ausnahmetatbestände in ihr kantonales Recht überführten. [3]

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 16.06.2022
ELIA HEER

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. [4]

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 20.09.2022
ELIA HEER

Nachdem der Ständerat die Volksinitiative «Gegen die Verbauung unserer Landschaft (**Landschaftsinitiative**)» im Juni 2022 behandelt und dabei dem Volk deutlich zur Ablehnung empfohlen hatte, war in der Herbstsession 2022 der **Nationalrat** an der Reihe. Die zuständige UREK-NR beantragte ihrem Rat einstimmig, zuerst die Behandlungsfrist um ein Jahr zu verlängern. Die 30-monatige Behandlungsfrist wäre ansonsten am 8. März 2023 abgelaufen. Die Kommission begründete ihren Antrag zur Fristverlängerung damit, dass der Ständerat in der Sommersession den Entwurf über die zweite Etappe der Teilrevision des RPG zum indirekten Gegenentwurf zur Landschaftsinitiative ernannt hatte. Laut ParlG kann die Behandlungsfrist von Volksinitiativen in diesem Fall um ein Jahr verlängert werden. Die Kommission war der Meinung, dass eine Verlängerung hier angebracht sei, da sie antizipierte, dass die Beratung der RPG-Teilrevision im Nationalrat und die anschliessende Differenzbereinigung zwischen den Räten viel Zeit in Anspruch nehmen werde. Der Nationalrat folgte dem Antrag der Kommission in der Herbstsession 2022 stillschweigend. [5]

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 28.11.2022
ELIA HEER

Nach dem Nationalrat beschloss in der Wintersession 2022 auch der **Ständerat** stillschweigend, die **Behandlungsfrist für die Landschaftsinitiative** um ein Jahr, bis März 2024, **zu verlängern**. Wie Kommissionssprecherin Elisabeth Baume-Schneider (sp, JU) ausführte, solle dem Parlament damit ausreichend Zeit eingeräumt werden, um einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative auszuarbeiten. [6]

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 07.11.2023
VIKTORIA KIPFER

Im November 2023 gab die Bundeskanzlei den **bedingten Rückzug der Landschaftsinitiative** bekannt. Eine Mehrheit des Initiativkomitees hatte angesichts der Verabschiedung der zweiten Etappe der Revision des RPG – dem offiziellen indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative – eine rechtsverbindliche Rückzugserklärung unterschrieben. Dies, obschon sich bis zu diesem Zeitpunkt lediglich der Ständerat mit der Initiative beschäftigt hatte und die Behandlung durch den Nationalrat noch ausstand. Der Rückzug tritt freilich erst in Kraft, wenn die Referendumsfrist der Änderungen des RPG im Februar 2024 ungenützt verstreicht. In diesem Falle sehe der Bundesrat von einer Abstimmung über die Volksinitiative ab, so die BK.
Der Entscheid des Initiativkomitees blieb nicht ohne **Kritik**. So äusserte etwa Mitinitiant Heribert Rausch gegenüber den AZ-Medien seinen Unmut. Unter anderem erfülle die verabschiedete Revision den Trennungsgrundsatz zwischen Bau- und Nichtbauzone nur ungenügend und der Rückzug sei in erster Linie seitens Trägerverein ins Rollen gebracht worden. Man habe sich geradezu «vor der Volksabstimmung gedrückt», berichtete der emeritierte Rechtsprofessor. Die Geschäftsleiterin des Trägervereins «Landschaftsinitiative», Elena Strozzi, wies die Kritik ihres Mitinitianten von sich. Der indirekte Gegenvorschlag sei der schnellste Weg, um den Zielen der Initiative gerecht zu werden. [7]

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 22.12.2023
VIKTORIA KIPFER

Nach mehrfacher Verlängerung der Behandlungsfrist befasste sich der **Nationalrat** in der Wintersession 2023 als Zweitrat mit der **Landschaftsinitiative**, welche zum Ziel hat, die Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet zu verstärken und die Anzahl Bauten ausserhalb der Bauzone zu plafonieren. Die Initiative war im November 2023 im Rahmen der zweiten Etappe der Teilrevision des RPG bedingt zurückgezogen worden. Die Mehrheit der nationalrätlichen UREK beantragte ihrem Rat, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen. Kommissionssprecher Mike Egger (svp, SG) hob insbesondere die Verabschiedung der zweiten Etappe der Teilrevision des RPG als ausschlaggebenden Grund für den Entschluss der UREK-NR vor. Insbesondere das darin verankerte Stabilisierungsziel und die klare Trennung zwischen Bau- und Nichtbauzone würden die Forderungen der Landschaftsinitiative umsetzen, weshalb die Vorlage auch zum indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative erklärt worden sei. Eine Minderheit Clivaz (gp, VS) weibelte in der grossen Kammer für eine Ja-Empfehlung, da der indirekte Gegenvorschlag zu wenig ehrgeizig sei.
Die SP und Grünen sicherten der Initiative in der Ratsdebatte ihre Unterstützung zu, zogen aber deren bedingten Rückzug zugunsten des indirekten Gegenvorschlags vor. Grünen-Fraktionssprecher Bastien Girod (gp, ZH) lobte die Arbeit der Räte in der Teilrevision des RPG, mit der die Grundziele der Initiative aufgegriffen worden seien. Man habe genügend Vertrauen in den Bundesrat, dass das Gesetz rasch und akkurat umgesetzt werde. Im unwahrscheinlichen Falle einer «Wiederbelebung» der Volksinitiative rate die Mitte-Fraktion zu deren Ablehnung, erklärte Mitte-Fraktionssprecher Nicolo Paganini (mitte, SG). Auch die Grünliberale Fraktion beantragte, die Initiative abzulehnen, da die Umsetzung des Begehrens aufwändiger wäre als die bereits angenommene RPG-Revision. Auch die Fraktionen der FDP und SVP erachteten die in der RPG-Revision vorgesehenen Gesetzesanpassungen als ausreichend. Dabei betonte unter anderem Martin Hübscher (svp, ZH), dass die Initiative die Entwicklung in ländlichen Gebieten stark behindern würde.

Da das Eintreten auf die Vorlage obligatorisch war, entschied der Nationalrat direkt über die Abstimmungsempfehlung. Mit 123 zu 59 Stimmen (bei 1 Enthaltung) bestätigte die grosse Kammer den Entscheid des Ständerats und empfahl die Initiative – entgegen den geschlossen stimmenden Fraktionen der SP und Grünen – zur Ablehnung. In der **Schlussabstimmung** sprachen sich der Nationalrat mit 132 zu 65 Stimmen (bei 1 Enthaltung) und der Ständerat mit 37 zu 6 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) für eine Ablehnungsempfehlung aus. [8]

---

1) BBl 2019, S. 2499 ff.; NZZ, 1.11.18; AZ, 10.11.18; 24H, AZ, Lib, NZZ, 27.3.19
2) BBl 2020, S. 8430 f.; TA, 17.10.20
3) Medienmitteilung BR vom 12.05.2021; Medienmitteilung BR vom 18.12.2020; TA, 19.12.20
4) 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
5) AB NR, 2022, S. 1566; Bericht der UREK-NR vom 5.7.22
6) AB SR, 2022, S. 1067
7) Medienmitteilung BK vom 7.11.23; AZ, 8.11.23
8) AB NR, 2023, S. 2192 ff.