



17.063

**Zersiedelung stoppen – für eine
nachhaltige Siedlungsentwicklung
(Zersiedelungs-Initiative).
Volksinitiative**

**Stopper le mitage – pour un
développement durable du milieu bâti
(initiative contre le mitage).
Initiative populaire**

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.03.18 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Eberle Roland (V, TG), für die Kommission: Heute steht die Volksinitiative "Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung" zur Debatte. Mit Botschaft vom 11. Oktober 2017 beantragt der Bundesrat, die Zersiedelungs-Initiative Volk und Ständen mit der Empfehlung, sie abzulehnen, zur Abstimmung zu unterbreiten.

Ich bitte Sie um Nachsicht, wenn meine Ausführungen heute ausnahmsweise etwas länger sein werden. Die Zersiedelungs-Initiative beschlägt eine sehr umfassende und komplexe Materie. Zudem werden wir regelmässig mit Vorstössen zur Raumplanung konfrontiert. Die Inhalte gehen diametral auseinander. Es gilt, durch die Raumplanungsgesetzgebung sicherzustellen, dass einerseits das endliche Gut Boden möglichst umfassend geschont werden kann, andererseits müssen die verschiedenen Anspruchsgruppen ernst genommen sowie unterschiedlichste Anliegen ausgewogen in einem Gesamtsystem berücksichtigt werden. Deshalb erlaube ich mir eine etwas umfassendere Auslegeordnung, in der Hoffnung, dass nachfolgende Vorstösse etwas kürzer abgehandelt werden können.

Die Zersiedelungs-Initiative wurde am 21. Oktober 2016 mit 113 216 gültigen Unterschriften eingereicht. Die Initiative will die weitere Ausdehnung der Bauzonen stoppen. Dazu soll deren Gesamtfläche auf unbefristete Zeit eingefroren werden. Die Ausscheidung neuer Bauzonen soll nur noch zulässig sein, wenn eine mindestens gleich grosse Fläche von vergleichbarem landwirtschaftlichem Ertragswert ausgezont wird. Gleichzeitig sollen Bund, Kantone und Gemeinden nachhaltige Formen des Wohnens und Arbeitens fördern und eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen anstreben. Ausserhalb der Bauzonen sollen nur noch Bauten für die bodenabhängige Landwirtschaft oder standortgebundene Bauten von öffentlichem Interesse bewilligt werden. Bestehende Bauten sollen Bestandesgarantie geniessen und geringfügig erweitert beziehungsweise umgenutzt werden können. So viel zum Inhalt der Initiative.

Die Zersiedelungs-Initiative, welche von den Jungen Grünen initiiert wurde und von verschiedenen Organisationen unterstützt wird, setzt beim Raumplanungsartikel, also bei Artikel 75 der Bundesverfassung, an und ergänzt ihn um die Absätze 4 bis 7. Für den entsprechenden Wortlaut verweise ich auf die Botschaft, in der deutschen Fassung auf Seite 6782.

Die UREK-SR hat sich an ihren Sitzungen vom 11. Januar sowie 1. Februar 2018 detailliert mit dieser Initiative befasst. Sie hat die Initianten sowie die Kantone, vertreten durch Frau Regierungsrätin Jacqueline de Quattro aus dem Kanton Waadt und Herrn Regierungsrat Stephan Attiger aus dem Kanton Aargau, angehört. Als Resultat aus den Kommissionsberatungen und den Anhörungen empfiehlt Ihnen die Kommission mit 8 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen, dem Bundesrat zu folgen und die Zersiedelungs-Initiative Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Zur Ausgangslage: Nach Artikel 75 der Bundesverfassung legt der Bund Grundsätze der Raumplanung fest. Die Raumplanung selbst ist Sache der Kantone und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes. Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen. Das ist in Absatz 2 festgehalten. Bund und Kantone





berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung. Das ist Absatz 3 von Artikel 75 der Bundesverfassung.

Mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Teilrevision des Raumplanungsgesetzes soll die Zersiedelung eingedämmt und, als Folge einer verstärkten, nach innen gelenkten Siedlungsentwicklung, das Kulturland besser geschützt werden. Diese erste Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, RPG 1, wurde in den Zielkatalog in Artikel 1 aufgenommen und umfasste namentlich folgende Bereiche: erstens den fundamentalen Grundsatz, dass das Baugebiet vom Nichtbaugebiet konsequent zu trennen ist, zweitens das Gebot, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, sowie drittens das Gebot, kompakte Siedlungen zu schaffen.

Die Planungsgrundsätze in Artikel 3 wurden dahingehend ergänzt, dass der Landwirtschaft genügend Kulturland, insbesondere Fruchtfolgeflächen, erhalten bleiben soll. Zudem sollen brach liegende oder ungenügend genutzte Flächen in Bauzonen besser genutzt werden. Die Revision RPG 1 stärkte im Weiteren in den Artikeln 6, 8 und 8a die kantonalen Richtpläne im Bereich der Siedlung. Der Richtplan muss neu aufzeigen, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt und wie ihre räumliche Verteilung sein soll, wie Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt werden sollen, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen gelenkt und schliesslich wie sichergestellt werden soll, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 RPG entsprechen. Artikel 15 RPG besagt: "Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen."

Diese Anforderungen wurden markant erhöht. Neueinzonungen sind nur noch zulässig, wenn die inneren Nutzungsreserven konsequent mobilisiert werden, kein Kulturland zerstückelt wird, die Verfügbarkeit des eingezonten Landes sichergestellt ist und die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden. Das sind die Bestimmungen in Artikel 15 Absatz 4 Buchstaben b bis e RPG. Die Kantone müssen ihre Richtpläne bis Ende April 2019 an die neuen Bestimmungen anpassen. Bis zur Genehmigung der Anpassungen darf die Bauzonenfläche insgesamt nicht vergrössert werden. Nach unbenutztem Ablauf der Frist ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, bis der betreffende Kanton über eine vom Bundesrat genehmigte Richtplananpassung verfügt. Das finden Sie in Artikel 38a.

Ebenfalls bis Ende April 2019 müssen die Kantone einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile nach den Anforderungen von Artikel 5 RPG regeln. Nach unbenutztem Ablauf der Frist ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, bis der Kanton seiner Pflicht nachgekommen ist. Planungsvorteile müssen mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen werden.

Sie sehen: Mit der Revision RPG 1, seit 2014 in Kraft, sind die wesentlichen Ziele der Zersiedelungs-Initiative bereits aufgenommen und in Kraft gesetzt worden. Einzig die absolute Forderung nach dem Einfrieren des Baugebietes bildet nicht Gegenstand der schon sehr einschränkenden Regelungen im geltenden RPG.

AB 2018 S 76 / BO 2018 E 76

Im Jahr 2012 haben Volk und Stände die Zweitwohnungs-Initiative angenommen. Artikel 75b der Bundesverfassung beschränkt seither den Anteil der Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten einer Gemeinde auf 20 Prozent. Die Stossrichtung der Zersiedelungs-Initiative ist auch im Kontext kantonomer Vorstösse zu würdigen, welche beispielsweise in den Kantonen Zürich und Thurgau vom Volk angenommen wurden. Die Kulturland-Initiativen fanden hohe Akzeptanz und wurden im Rahmen der kantonalen Richtplanrevisionen inhaltlich berücksichtigt, wenn auch nicht in den radikalsten Formen der jeweiligen Vorstösse.

Zu erwähnen ist schliesslich die Vorlage zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, RPG 2. Es ist dort vorgesehen, die entsprechende Botschaft den eidgenössischen Räten noch dieses Jahr zu unterbreiten. Zentraler Gegenstand der RPG-2-Vorlage sind die Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen, welche den Rahmen für die Baumöglichkeiten im Nichtbaugebiet festlegen. Diese Bestimmungen sollen optimiert und vereinfacht werden. Rechnung zu tragen ist dabei zum einen den Bedürfnissen der im Strukturwandel begriffenen Landwirtschaft sowie den regional unterschiedlichen Gegebenheiten, welche einen kantonalen Gestaltungsspielraum erfordern. Zum andern ist der Grundsatz der Trennung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet zu stärken und den Anforderungen des Kulturlandschutzes Rechnung zu tragen.

Ich komme zu einigen Gründen für die Ablehnung der Zersiedelungs-Initiative. Wie erwähnt: Das Einfrieren der Bauzonen ist der einzige Unterschied zu den bestehenden Raumplanungs-Gesetzgebungen, die am Laufen sind. Für die Ablehnung der Zersiedelungs-Initiative hat die Kommission folgende Gründe aufgeführt:

1. Die oben erwähnte Revision RPG 1 befindet sich seit 2014 in der Umsetzung. Die aktuellen Arbeiten der Kantone zeigen, dass die Massnahmen der Verhinderung von Zersiedelung bereits beträchtlich wirken. Stand der Arbeiten der Richtplanrevisionsverfahren nach RPG 1 in den Kantonen ist folgender: Zehn Kantone haben bereits vom Bund genehmigte neue Richtpläne. Fünf Kantone sind bereits mit der Richtplanung beim Bund in Prüfung. In vier Kantonen gibt es neue Richtpläne mit abgeschlossener Vorprüfung. In sechs Kantonen gibt



es neue Richtpläne, die in Vorprüfung sind. In einem Kanton ist der Richtplan noch in Erarbeitung und noch nicht in der Vorprüfung. Wir sehen hier, dass die Revision RPG 1 erstens Zeit braucht und zweitens auf guten Wegen ist.

2. Das Gesetzgebungsprojekt RPG 2 ist, wie erwähnt, bereits unterwegs. Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz ist unter Hochdruck daran, ihre Arbeiten für den nächsten Revisionsschritt zu finalisieren. Kernanliegen der Initianten wie die Siedlungsentwicklung nach innen, nachhaltige Quartiere sowie die Stärkung des Kulturlandschutzes sind bereits gesetzlich geregelt und in der Umsetzung.

3. Die Zersiedelungs-Initiative ist zu radikal. Sie verlangt ein faktisches Neueinzonungsverbot ausser bei gleichwertiger Auszonung. Dies führt zu einer absoluten Einfrierung der Bauzonen, macht die Kantone und Gemeinden handlungsunfähig, verunmöglicht sinnvolles Wachstum und führt zu volkswirtschaftlichen Schäden. Sie hemmt im Weiteren sinnvolle Entwicklungen; Stichworte sind beispielsweise bodenunabhängige Bewirtschaftung und Strukturwandel in der Landwirtschaft. Letztlich verringert man damit den Selbstversorgungsgrad der Schweizer Landwirtschaft, was mit den Normen in den Artikeln 104ff. der Bundesverfassung kollidiert.

4. Die Zersiedelungs-Initiative wirkt kontraproduktiv. Sie ist zu starr und verunmöglicht differenzierte Regelungen auf Gesetzesstufe; sie schafft sogenannte Sonnenkinder und Kellerkinder. Kantone mit eingefrorener neuer Richtplanung, welche bereits die wesentlichen Elemente für den sorgsamen Umgang mit der Fläche umgesetzt haben, kollidieren mit Kantonen, die noch nicht so weit sind und damit dann eine viel grössere Freiheit hätten im Umgang mit einer solchen Initiative.

Im Weiteren sind die Kantone mit alter Zonenordnung und tendenziell zu grossen Bauzonen ein Bereich, der mit dieser Initiative nicht geheilt würde. Letztlich zeigt sich das Kontraproduktive auch an einem massiven Druck auf die Bodenpreise, auf Regionen mit knappen Ressourcen und auf Regionen mit grossen Bauzonen. Hier schaffen wir ungleich lange Spiesse und ungleiche Marschgeschwindigkeiten, und das führt zu einer nach unserem Dafürhalten nichtzulässigen Bevorzugung bzw. Benachteiligung einzelner Kantone.

Verschiedene Ansätze der Initianten sind sicher valabel, andere hingegen erachten wir als zu radikal. Die Arbeiten mit dem Ziel, die weitere Zersiedelung wirksam zu bekämpfen, sind bereits weit fortgeschritten, und die Revision RPG 1 wird von den Kantonen und Gemeinden umgesetzt. Eine solche integrale Umsetzungsphase beansprucht erfahrungsgemäss rund 15 Jahre. In dieser Periode sollen die Spielregeln nicht disruptiv geändert werden, sondern harmonisch, damit die Systeme nicht zerrissen werden, die Rechtsgleichheit gewährleistet werden kann und auch die entsprechende Weiterentwicklung dieser Systeme möglich wird, so wie sie dann auch von RPG 2 beabsichtigt sind.

Auch im sehr sensiblen Bereich des Kulturlandschutzes sind die Arbeiten im Gang. Wir erwarten den diesbezüglichen Bericht der Expertengruppe in den nächsten Wochen. Die Regelung für das Bauen ausserhalb der Bauzone weiterzuentwickeln ist eine äusserst anspruchsvolle Aufgabe. Nur bei sorgfältiger Interessenabwägung gelingt es, Landschaft zu schonen. Dabei gilt es, die verschiedenen Ansprüche an Boden und Landschaft sorgfältig auszutarieren. Sie sehen, es ist einiges los in der Raumplanungsgesetzgebung.

Vor dem Hintergrund des Gesagten hat sich die UREK-SR intensiv mit der Frage befasst, ob mit einem indirekten Gegenvorschlag eine zielführende Lösung gefunden werden könnte. Es liegt auf den ersten Blick auf der Hand zu überlegen, ob die laufenden Gesetzgebungsarbeiten im Rahmen von RPG 2 als indirekter Gegenvorschlag taugen würden, sodass die Initianten ihre Initiative zurückziehen könnten.

Dies ist auf den zweiten Blick und aus der Sicht unserer Kommission aber weder möglich noch sinnvoll: Erstens würde die notwendige Zeit fehlen, um seriös zu arbeiten, und zweitens sind die Inhalte von RPG 2 nicht mit dem Kernanliegen der Initianten, nämlich alle Bauzonen definitiv einzufrieren, kongruent, denn RPG 2 befasst sich bekanntlich im Wesentlichen mit dem Nichtbaugelände. Inhaltlich befasste sich RPG 1 mit der Frage der Bauzonengrössen und deren Entwicklung; die Umsetzung dieser Revision ist in vollem Gang und befindet sich, wie geschildert, auf gutem Weg. Diese Arbeiten dürfen nach Ansicht der Mehrheit der Kommission nicht durch eine "Totalverhinderungs-Initiative" blockiert werden.

Die UREK-SR hat mit 8 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen beschlossen, auf einen indirekten Gegenvorschlag zu verzichten.

Fazit: Die UREK-SR empfiehlt Ihnen nach umfassender Prüfung und Debatte mit 8 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen, dem Bundesrat zu folgen und die Zersiedelungs-Initiative Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Cramer Robert (G, GE): Monsieur Eberle a rendu compte des travaux de la commission; je l'en remercie. Il a également mentionné les principales propositions de l'initiative, donc je ne vais pas y revenir. Toutefois, comme les Jeunes Verts ont bien voulu me proposer de figurer dans le comité d'initiative – ce qui est extrêmement flatteur, vu mon âge respectable –, il m'appartient de vous indiquer les raisons pour lesquelles, à mes yeux,



cette initiative mérite d'être soutenue.

Avant de parler des bonnes raisons de soutenir l'initiative, j'aimerais dire quelques mots pour répondre aux principales objections que l'on a pu entendre et que l'on va assurément entendre encore dans le débat.

Tout d'abord, et c'est là, me semble-t-il, l'argument le plus important, l'initiative, aujourd'hui, serait sans objet. Elle serait sans objet parce qu'une révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est intervenue le 3 mars 2013, laquelle porterait sur la même question et rendrait donc l'initiative inutile. Ce point me semble doublement contestable. Tout d'abord, s'il est exact que la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire favorise "un développement du milieu bâti vers l'intérieur", comme le demande l'initiative via l'introduction d'un alinéa 5 à l'article 75 de la

AB 2018 S 77 / BO 2018 E 77

Constitution, il n'en demeure pas moins que l'initiative traite également, et très largement, de la protection de la zone agricole et, par là même, de la protection du paysage. Ces questions, qui feront l'objet de la deuxième révision de la LAT, ne sont pas tranchées pour le moment. A cet égard, il suffit de citer la disposition la plus controversée de l'initiative, à savoir l'introduction d'un alinéa 6 à l'article 75 de la Constitution, qui indique que "la création de nouvelles zones à bâtir n'est admise que si une autre surface non imperméabilisée d'une taille au moins équivalente et d'une valeur de rendement agricole potentielle comparable a été déclassée de la zone à bâtir".

En d'autres termes, cette disposition traite bien des constructions hors zone agricole, et traite bien de la zone qui n'est pas constructible. A cela s'ajoute le fait que l'alinéa 7 de l'article 75, introduit par l'initiative, – je ne vais pas vous le citer mot à mot – traite de toutes les conditions qu'il faudrait poser, dont certaines d'ailleurs sont plus ou moins reprises de la législation actuelle, en matière d'exigences sur les constructions hors zone à bâtir. C'est précisément ce dont on va parler dans le cadre de la deuxième révision de la LAT. Je considère donc qu'il est difficile d'affirmer que les questions qui sont portées par cette initiative ont déjà été examinées. Et j'ajoute à cela ce que les initiants ont dit lors de l'audition en commission: "Deux thèmes représentent pour nous des 'lignes rouges': la protection des terres agricoles – qui est un sujet de plus en plus débattu – et la construction hors des zones à bâtir – nous voulons une densification de qualité." C'est donc dire qu'on ne peut pas affirmer, comme on l'a entendu et comme on va encore l'entendre dans ce débat, que les questions posées par cette initiative ont déjà été traitées dans le cadre de la première révision de la LAT. Il est aussi difficile de l'affirmer si on considère que, derrière cette initiative, il y a également la difficile question des surfaces d'assolement. Figurez-vous que cette question ne sera même pas traitée dans le cadre de la deuxième révision de la LAT, mais, d'après ce que l'on peut lire dans les revues spécialisées, dans 18 mois, en automne 2019.

Voilà ce qui concerne l'affirmation selon laquelle cette initiative porterait sur des questions qu'on a déjà examinées.

A cela s'ajoute le fait que la première révision de la LAT, qui va incontestablement dans la bonne direction, est toutefois extrêmement lacunaire lorsqu'il s'agit de la protection des espaces non bâtis.

Monsieur Eberle a cité à juste titre, et je le remercie de l'avoir fait, l'article 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Il nous a indiqué que, si l'on voulait classer de nouveaux terrains en zones à bâtir, un certain nombre de conditions devaient être réalisées, des conditions qui sont relativement strictes. Mais je ne l'ai pas entendu préciser que tout cela ne serait valable que pour une période de quinze ans. L'article 15 alinéa 1 nous dit – et je crois qu'il vaut la peine de le citer: "Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes." En d'autres termes, même si, grâce à la législation en vigueur, acceptée en 2013, on aura une certaine maîtrise des zones à bâtir pendant quinze ans, il faudra recommencer l'exercice. Dans 15 ans, on devra revoir le dossier, puis dans 30 ans, dans 45 ans, etc. Or, ce que propose l'initiative, ce n'est pas de régler les choses pour quinze ans. L'initiative dit quelque chose d'extrêmement précis: il ne faut pas augmenter la surface des zones à bâtir dans notre pays, ni aujourd'hui, ni dans 15 ans, ni dans 30, ni dans 45, ni dans 60 ans. C'est l'exigence de l'initiative, et la première révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ne précise rien de semblable.

Alors, voilà le coeur de l'initiative. Cette initiative, incontestablement, nous propose un véritable choix. Comme tous les véritables choix, il s'agit de proposer quelque chose qui est radicalement nouveau et qui est exigeant. Je n'entends pas minimiser les difficultés de mise en oeuvre de l'initiative. Il faut d'autant moins les minimiser que, lorsque l'on constate que la réforme de notre législation, qu'a été la première révision de la loi sur l'aménagement du territoire, est sujette à tant de difficultés d'application, on imagine aisément que devoir mettre en oeuvre cette initiative serait encore bien plus compliqué.

Mais alors, est-ce que cela signifie que l'initiative serait irréaliste et inapplicable? Je ne le crois pas, et je remercie du reste beaucoup le Conseil fédéral de n'avoir rien dit de semblable dans son message.



Le Conseil fédéral nous indique très clairement que cette initiative serait très difficile à appliquer, et il mentionne tous les inconvénients qu'elle représenterait à ses yeux, mais, dans le même temps, il donne quelques pistes qui indiquent ce qu'il faudrait faire si l'initiative était acceptée. Donc, on peut le faire, puisque cela est suggéré. Evidemment, ce n'est pas parce que l'on peut faire quelque chose qu'on doit le faire, cela est certain, mais ce n'est pas totalement irréaliste.

Je suis obligé maintenant de vous donner quelques chiffres. L'Office fédéral de la statistique, dans un communiqué publié le 12 décembre 2017 – ce sont donc des chiffres extrêmement récents –, indique que – cela vaut la peine d'être cité – "dans l'hypothèse où les zones à bâtir encore non construites seraient utilisées entièrement avec la même densité que les zones déjà construites, elles permettraient au total d'accueillir entre 1,0 et 1,7 million d'habitants supplémentaires. Il s'agit là d'un calcul théorique". Lorsque l'on dit que c'est un calcul théorique, cela veut dire aussi que l'on peut imaginer une quantité de population encore plus grande. Une étude d'urbanisme publiée en 2015 indique que le potentiel d'habitat supplémentaire dans les villes nous permettrait d'héberger environ 2,5 millions de personnes. Voilà un autre chiffre.

On peut aussi dire, et je pense que c'est également vrai, qu'il y a un certain nombre de surfaces qui sont, aujourd'hui, constructibles et qui ne se prêtent pas du tout à la construction. Je peux entendre cet argument, mais je vous rends attentifs au fait que les initiants y ont pensé puisque, précisément, à l'article 75 alinéa 6 de la Constitution qu'ils proposent, ils ouvrent la possibilité d'échanges, de sorte que des terrains constructibles mal situés pourraient être échangés contre des terrains non constructibles qui se prêteraient beaucoup mieux à l'habitat. Je ne suis pas en train de dire que l'organisation de ces échanges, surtout si cela doit se faire sur toute la surface du pays, serait une affaire extrêmement simple. Elle serait complexe, et je pense que le marché saurait également jouer son rôle dans cette question, mais c'est simplement quelque chose d'envisageable et qui est prévu dans l'initiative.

Alors, finalement, les questions qui seront posées au peuple et aux cantons lorsque cette initiative passera en votation seront très simples: voulons-nous continuer à bétonner notre pays? Voulons-nous continuer à multiplier les lotissements de villas? Voulons-nous continuer à banaliser les espaces agricoles au détriment de l'agriculture, de l'environnement et des paysages? Aujourd'hui, nous savons que 22 pour cent des bâtiments se situent hors zone à bâtir. Je cite là des chiffres récents; il s'agit d'un rapport que la Confédération a publié en 2016. Est-ce que nous avons vraiment envie que cette situation s'aggrave? Est-ce que nous avons envie que la Suisse soit une espèce de grande ville, plutôt mal faite, avec des endroits un peu plus denses et des endroits un peu moins denses, et d'aboutir ainsi à une banalisation totale de notre paysage, d'en arriver à gommer totalement les différences entre ville et campagne?

Voilà les questions qui seront posées au peuple et aux cantons; voilà les questions qui sont posées aujourd'hui à notre chambre. Avec les initiants, je considère que le moment est venu de donner un signal clair, le signal que nous voulons arrêter le bétonnage de notre pays tout en sachant, et je conclurai là-dessus, que c'est finalement au Parlement, dont nous connaissons la sagesse, qu'incombera la tâche de mettre en oeuvre l'initiative. Je suis convaincu qu'avec sa créativité il saura trouver les bonnes solutions.

Voilà pourquoi, sans hésiter, je vous recommande d'accepter la proposition de la minorité.

Bischofberger Ivo (C, AI): Einleitend will ich klar und deutlich festhalten, dass die vorliegende Zersiedelungs-Initiative Sorgen thematisiert, welche bei der Bevölkerung

AB 2018 S 78 / BO 2018 E 78

zweifelsohne bestehen. Dies zeigen beispielsweise Volksentscheide zu RPG 1, zur Zweitwohnungs-Initiative, zum Gegenvorschlag zur Volksinitiative "für Ernährungssicherheit", aber auch die Kulturland-Initiative im Kanton Zürich oder eine diesbezügliche Verfassungsänderung im Kanton Thurgau. Dasselbe Thema findet sich auch im ersten Zustandsbericht zum Boden in der Schweiz, einem Bericht des Bafu vom November 2017, oder im Bericht der GPK-NR vom November 2015.

Die Initianten stellen jedoch zum Teil zu extreme Forderungen. So will die Zersiedelungs-Initiative den bisherigen Raumplanungsartikel der Bundesverfassung, Artikel 75, gleich in vier Absätzen ergänzen.

Gemäss Absatz 4 sollen Bund, Kantone und Gemeinden für günstige Rahmenbedingungen für nachhaltige Formen des Wohnens und Arbeitens in kleinräumigen Strukturen sorgen. Dabei soll Wohnraum nahe bei den Arbeitsplätzen liegen, funktional durchmischt und mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossen sein.

Absatz 5 befasst sich mit der Siedlungsentwicklung nach innen.

In Absatz 6 finden wir die weitestgehende Forderung, nämlich die Gesamtfläche der Bauzonen auf dem heutigen Stand einzufrieren. Das heisst im Klartext: Neue Bauzonen sollen nur noch dann zulässig sein, wenn eine unversiegelte Fläche von mindestens gleicher Grösse und vergleichbarem landwirtschaftlichem Ertragswert



ausgezont wird. Es handelt sich also um eine Art schweizweiten Kompensationsmechanismus.

Absatz 7 schliesslich betrifft das Bauen ausserhalb der Bauzone. Danach dürften gemäss Forderung der Initianten grundsätzlich nur noch Bauten und Anlagen für die bodenabhängige Landwirtschaft oder standortgebundene Bauten von öffentlichem Interesse bewilligt werden. Bestehende Bauten sollen dabei laut Initiativtext eine Bestandesgarantie geniessen oder geringfügig erweitert und umgenutzt werden können.

In diesem Kontext stellt sich uns zurzeit im Kern zwangsläufig die Frage, welche dieser Anliegen der Initianten bereits jetzt in Bearbeitung bzw. umgesetzt sind und wo allenfalls Handlungsbedarf besteht. Diesbezüglich kann Folgendes festgestellt werden:

Erstens trägt das eigentlich noch junge Gesetz, das seit dem 1. Mai 2014 geltende revidierte RPG, den meisten Anliegen nach einer nachhaltigen Siedlungspolitik bereits Rechnung und ist in den Kantonen zum Teil noch in Umsetzung; wir haben es gehört.

Zweitens beschäftigt sich bereits seit einiger Zeit eine Expertengruppe von Bund, Kantonen und Gemeinden, und zwar in enger Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft, mit der Weiterentwicklung des Sachplans Fruchtfolgeflächen. Dieser Bericht sollte noch in diesem Frühjahr publik werden.

Drittens wurde schliesslich auch die Frage eines Gegenvorschlages, und zwar in Form einer möglichen Vorlage zu RPG 2, eingehend geprüft und, nicht zuletzt mit Blick auf die vorgegebenen Fristen und die zurzeit laufenden Arbeiten unter Berücksichtigung des genannten Planungsansatzes, wieder verworfen. Die diesbezügliche Botschaft wurde vonseiten des Bundesrates auf den Herbst dieses Jahres in Aussicht gestellt.

Zusammengefasst bitte ich Sie, das Initiativbegehren aufgrund folgender Überlegungen abzulehnen:

1. Die Initiative will – und dies ist der Hauptaspekt – die weitere Ausdehnung der Bauzonen explizit durch das Einfrieren der Gesamtfläche auf unbestimmte Zeit stoppen.
2. Die Initiative nimmt genau dadurch sowohl auf die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung als auch auf die unterschiedlichen kantonalen und regionalen Verhältnisse keinerlei Rücksicht.
3. Die Initiative ist zudem krass ungerecht gegenüber den Kantonen und Gemeinden, welche mit dem Boden bislang haushälterisch umgegangen sind. Diese würden in der Folge in ihrem diesbezüglichen Handeln wieder stark eingeschränkt.
4. Schliesslich hätte die Initiative eindeutig zur Folge, dass es in verschiedenen Regionen zu einer starken Bau- und landverknappung käme, was in der Folge zu einer markanten Verteuerung der Wohn- und Gewerbeimmobilien und dadurch wiederum zu einer massiven Wettbewerbsverzerrung führen würde.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, die Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

Luginbühl Werner (BD, BE): Ich möchte nur kurz auf einen Zusammenhang betreffend die Zersiedelungs-Initiative zu sprechen kommen, der für eine Ablehnung der Initiative spricht: die Langfristigkeit der Raumplanung. Die Langfristigkeit der Raumplanung ist ein Thema, das von weiten Kreisen, vielen Idealisten, häufig auch von der Politik und vor allem vom Bundesparlament zu wenig berücksichtigt wird.

Wenn wir als Gesetzgeber im Bereich der Raumplanung tätig werden, dann müssen anschliessend die Kantone ihre Gesetzgebung und ihre Planung anpassen und genehmigen lassen. Wenn dies geschehen ist, kommt die nächste Stufe. Dann beginnen die Regionen und Gemeinden, ihre Planungen zu überarbeiten, und sie müssen diese genehmigen lassen. Erst anschliessend geht es auf kommunaler Ebene an die Umsetzung. Erst dann, viele Jahre nach unseren Entscheiden hier, entfaltet das, was wir beschlossen haben, Wirkung oder eben keine Wirkung, wird für den Grundeigentümer verbindlich respektive für den Bürger spürbar oder im Feld sichtbar.

Die neu erlassenen kommunalen Planungen – dessen muss man sich auch bewusst sein – müssen dann jeweils für mindestens 15 Jahre Gültigkeit haben. Sie müssen Planungssicherheit und Verlässlichkeit bieten und eine rechtsgleiche Behandlung gewährleisten. Wenn wir über Änderungen im RPG diskutieren, müssen wir uns dieser aufwendigen Prozesse immer bewusst sein.

Im August 2008 wurde von verschiedenen Umweltorganisationen die Landschafts-Initiative eingereicht. Die Landschafts-Initiative verlangte, dass mit dem Boden grundsätzlich haushälterischer umgegangen wird. Zudem schrieb sie ein Bauzonenmoratorium von 20 Jahren vor: während 20 Jahren keine Vergrösserung der Bauzone. Die Initiative wurde vom Bundesrat wie auch vom Parlament als potenziell mehrheitsfähig eingestuft, weshalb ein indirekter Gegenvorschlag ausgearbeitet wurde. Dieser wurde im Jahr 2012 von beiden Kammern verabschiedet. Es wurde das Referendum dagegen ergriffen, und am 3. Dezember 2013 hat das Schweizer Volk das neue Gesetz mit 63 Prozent Jastimmen angenommen. Die Landschafts-Initiative wurde nachher zurückgezogen.

Am 1. Mai 2014 trat das revidierte RPG in Kraft. Das ist jetzt knapp vier Jahre her. Anschliessend kam der ganze Prozess ins Laufen. Die Kantone waren gefordert. Sie machten sich an die Revision der kantonalen



Richtpläne. Wer noch nie einen kantonalen Richtplan überarbeitet hat, kann sich kaum vorstellen, mit welchem Aufwand das verbunden ist. Dieser Aufwand wurde aber in allen Kantonen geleistet. Die meisten Richtpläne sind inzwischen revidiert. Sie haben gehört, wie viele genehmigt und wie viele in Prüfung sind. Es mussten auch kantonale Baugesetze revidiert werden. In einigen Kantonen hat man mit der Umsetzung der neuen Vorgaben auf regionaler und kommunaler Ebene begonnen. Wir sind noch Jahre von einem Abschluss dieser Arbeiten entfernt. Das Thema "knappere Bauzonen und mehr Verdichtung" wird für Kantone, Städte und Gemeinden in den nächsten Jahren eine ständige Herausforderung, ja eine der grössten Herausforderungen überhaupt sein. In einem solchen Umfeld nach dem abgeänderten Grundsatz "Meister, die Arbeit ist noch nicht fertig, soll ich sie gleich wegwerfen?" bereits jetzt nach schärferen Regulierungen zu rufen würde das System hoffnungslos überfordern. Das würde, davon bin ich überzeugt, auch der Raumplanung letztendlich schaden. Die Landschafts-Initiative wurde, das habe ich erwähnt, nach der Volksabstimmung 2013 zurückgezogen. Das wäre wohl kaum erfolgt, wenn nicht auch die damaligen Initianten den Gegenvorschlag als eine taugliche Grundlage beurteilt hätten. Die Zersiedelung, das lässt sich nicht wegdiskutieren, ist ein Problem in unserem Land. Was das Bauen innerhalb der Bauzone betrifft, sind wir es aber mit dem revidierten RPG

AB 2018 S 79 / BO 2018 E 79

angegangen. Setzen wir dieses neue Gesetz nun erst mal um, und messen wir in einigen Jahren seine Wirkung!

Lassen wir die Finger von voreiligen Revisionen, und empfehlen wir die Initiative zur Ablehnung!

Müller Damian (RL, LU): Die Debatte zur Zersiedelungs-Initiative in der UREK hat gezeigt, dass die Initiative keine brauchbaren Antworten auf die dringendsten Probleme in der Raumplanung bietet, im Gegenteil: Die Initiative schränkt den Handlungsspielraum der Kantone, um effektiv gegen die Zersiedelung vorzugehen, weiter ein.

Das Kernanliegen der Initiative, eine bessere innere Verdichtung in der Siedlungsentwicklung, wird bereits mit der Umsetzung der ersten Etappe der RPG-Revision angesprochen. Die Zersiedelungs-Initiative hingegen fordert ein faktisches Verbot von Bauzonen, was für die Wirtschaft und nicht zuletzt auch für die Landwirtschaft erhebliche Konsequenzen hätte und sich auch hinsichtlich des Kernanliegens der Initiative kontraproduktiv auswirken dürfte. Die Ablehnung der Initiative war ja dann auch deutlich, wie es unser Kommissionspräsident bereits erläutert hat.

Kollege Bischofberger erwähnte die Diskussion zur Frage, ob ein indirekter Gegenvorschlag über die zweite Etappe der RPG-Revision sinnvoll wäre. Ich teile seine Einschätzung, dass ein Zusammenhang zwischen der Initiative und dem Gesetzentwurf zur zweiten Etappe der RPG-Revision kaum ersichtlich ist. Auch ich lehne hier eine allfällige Verknüpfung definitiv ab.

Ich unterstütze den Antrag der Kommissionsmehrheit, stimme für eine Ablehnungsempfehlung zur Zersiedelungs-Initiative und bitte Sie, dies ebenfalls zu tun.

Rieder Beat (C, VS): Erlauben Sie mir, dass ich zu diesem Thema ein wenig länger rede. Es gab bereits einmal eine Initiative, die "absolut chancenlos" war: Es war die Zweitwohnungs-Initiative. Leider schlagen wir uns jetzt in den Alpenregionen mit den Folgen dieser Initiative herum. Diese Initiative hier, die Zersiedelungs-Initiative, ist auch absolut chancenlos. Aber sie ist es wert, dass man sie genauer analysiert und die genauen Konsequenzen auch auf den Tisch legt. Daher werde ich ein wenig länger sprechen.

Die Zersiedelungs-Initiative ist nach der Landschafts-Initiative 2008, der Zweitwohnungs-Initiative 2012 und der Ecopop-Initiative 2014 der vierte radikale Planungsansatz, welcher innert kürzester Zeit der schweizerischen Bevölkerung vorgelegt wird. Dieser Planungsansatz will im Kern eigentlich nur eines: ein Null-Prozent-Wachstum. Ich danke Herrn Cramer, dass er auf den wunden Punkt gezeigt hat. Diese Initiative will nicht nach 15 Jahren wieder Einzonungen: Sie will eine Beschränkung der Bauzone auf ewig – nichts anderes!

Es ist nach dem Angriff der Zweitwohnungs-Initiative, welche bereits ein Nullwachstum in den Berggebieten erzwungen hat, ein noch massiverer Angriff, aber diesmal auf die Planungsfreiheit der städtischen Zentren und Agglomerationen – eigentlich ein Gegenentwurf zum geltenden Raumplanungsrecht. Es ist die ultimative Antwort auf ein dumpfes Gefühl städtisch geprägter Bevölkerungsschichten, dass man die Schweiz ungeplant, unkontrolliert und ohne Sinn und Zweck verbetoniere und dass diesem Übergriff auf Natur und Landschaft nur mit einer massiven Massnahme, d. h. mit einem Einfrieren der Bauzone, begegnet werden könne. Die grosse Stadt zwischen Genfersee und Bodensee soll verhindert werden. Diese Initiative vermittelt den Eindruck, dass man bald mehr als die Hälfte unseres Landes überbaut habe – dabei sind es gerade einmal 5 Prozent –, dass man sich in der Schweiz den Luxus von zu grossem Wohnraum gönne. Die einzige Alternative bestehe darin, "die Entwicklung dichter und durchmischter städtischer Zentren" voranzutreiben, "deren allgemeine Qualität



einer umfassenden Vision der Nachhaltigkeit entspricht". Dieses Zitat stammt aus der Publikation "Nachhaltige Quartiere" des ARE und steht im Argumentarium der Initianten zur Umsetzung der Initiative.

Daher verlangen die Initianten in Artikel 75 Absatz 4 der Bundesverfassung, dass Bund, Kantone und Gemeinden dafür sorgen, dass kleinräumige Strukturen mit hoher Lebensqualität und kurzen Verkehrswegen gefördert werden – als ob es in der Schweiz nur solche Strukturen gäbe, als ob es in der Schweiz keine langen Verkehrswege gäbe. Die Initiative suggeriert, dass das Heil in einer städtisch geprägten, nachhaltigen Entwicklung der Schweiz liege. Sie nennt als positives Beispiel den Kanton Basel-Stadt, wo pro Person nur 138 Quadratmeter Boden gebraucht würden, und nennt als negatives Beispiel den Kanton Jura, wo der Bodenbedarf pro Einwohner bei 827 Quadratmeter liege. Damit sei bewiesen, so die Initianten, dass die Zersiedelung keine Notwendigkeit sei; schweizweit sei es wohl das Sinnvollste, dass die Bauzonenreserven nicht etwa in peripheren Gebieten mit niedriger Dichte und schlechter Verkehrsanbindung lägen, sondern eben in den grossen Städten und städtischen Agglomerationen, damit ein sparsamer Umgang mit dem Boden ermöglicht werde.

Die diesbezüglichen Probleme der Städte und der städtischen Agglomerationen in Bezug auf die Aufnahme der Bevölkerung will die Initiative mit Absatz 5 lösen, indem sie eine Siedlungsentwicklung nach innen verlangt, die im Einklang mit hoher Lebensqualität und besonderen Schutzbestimmungen stehe. Wenn sich also die Städte und städtischen Agglomerationen anstrengen würden, könnten sie das zu erwartende Bevölkerungswachstum in der Schweiz sehr wohl auffangen. Damit dies nun endlich realisiert werde, will die Initiative – und das ist eigentlich ihr Kern – das Ausscheiden neuer Bauzonen für unzulässig erklären.

Das ideale Kompensationsmodell – das sehen Sie, wenn Sie den Text und die Begründung der Initiative durchlesen, was ich getan habe – würde daher für den Kanton Jura bedeuten, dass man seine Bevölkerung in einer einzigen Stadt und ihrer Agglomeration auffangen würde und den Rest des Kantons unberührt liesse. Dann käme man etwa auf den gleichen Bodenbedarf wie der städtische Kanton Basel-Stadt.

Dieser Planungsansatz ist interessant, denn er zeigt die Besorgnis und die Ängste der städtisch orientierten und mit allen Vorzügen des städtischen Lebens ausgestatteten, meist jungen Bevölkerungsgruppe, welche es nicht versteht, dass der Rest der Schweiz überhaupt noch besiedelt ist – mit Ausnahme jener Hotspots, wo sie dann gerne vierzehn Tage ihrer Ferien verbringen möchte. Das ist eine städtisch orientierte Bevölkerungsgruppe, welche ein verdichtetes Bauen nach innen vor Augen hat, ohne aufzeigen zu können, wie das mit unseren hohen Schutzbestimmungen gehen soll. Eine Vielzahl von Vorstössen in diesem Rat lässt grüssen. Ich weise auf die Luftreinhalteverordnungen, auf den Ortsbildschutz und auf den Lärmschutz hin. Die verdichtete Überbauung bringt zwangsläufig andere Probleme mit sich: höhere Bauten, grössere Bauten, die Grünzonen in städtischen Quartieren müssen überbaut werden usw.

Interessant ist, dass Ecopop dies eigentlich auch schon untersucht hat, und Ecopop ist zum Schluss gekommen: Die Innenverdichtung funktioniert nicht, wir müssen zu anderen Massnahmen greifen. Im Endeffekt will diese Initiative das, was Ecopop viel direkter verlangte, ein Nullwachstum bei der Bevölkerung und ein Nullwachstum bei der Bauzone. Die Ecopop-Initianten waren aber um einiges ehrlicher und zeigten uns auf, was es braucht, um ein solches Nullwachstum zu erreichen, nämlich einen Stopp des Bevölkerungswachstums und damit der Immigration. Die Initianten der Zersiedelungs-Initiative kümmern sich um den Aspekt des Bevölkerungswachstums und die damit verbundenen Bedürfnisse unseres Landes überhaupt nicht oder nur am Rande. Sie spekulieren darauf, dass die Bevölkerungsentwicklung, das Wachstum der Schweiz, in Zukunft durch die bestehende Bauzonenreserve, unter Berücksichtigung des prognostizierten Bedarfes von 15 Jahren, sowie durch die inneren Reserven mehr als ausgeglichen würde, dass also der Bauzonenbedarf durch diese zwei Faktoren abgedeckt werden könnte. Raumbedarf sehen sie vor allem in den städtischen Zentren und Agglomerationen.

Nun komme ich zu einem wichtigen Teil dieser Initiative, den ich jetzt anstelle der Initianten vortrage: Wenn Sie die Bevölkerungsentwicklung der Schweiz seit Inkrafttreten des RPG anschauen, das heisst von 1979 bis 2016, dann sehen Sie: Die Bevölkerung stieg von rund 6,2 Millionen Einwohnern im

AB 2018 S 80 / BO 2018 E 80

Jahre 1979 auf rund 8,4 Millionen Einwohner im Jahr 2016 – und damit um mehr als 30 Prozent. Bereits in diesem Zeitraum ist zu beobachten, dass der theoretische Planungsansatz unserer Raumplanung, der Bauzonenbedarf für 15 Jahre, bei einem Bevölkerungsanstieg von 30 Prozent im gleichen Zeitraum nicht aufgegangen ist. Die Planung wird laufend von der Realität überholt.

Wenn wir uns auf den abstrakten Planungsansatz verlassen würden, könnte das ein böses Erwachen geben – spätestens 2035. Gemäss dem Bundesamt für Statistik wird die Bevölkerungszahl von 2016 bis 2045 von 8,4 Millionen auf 10,17 Millionen steigen – das ist ein jährliches Bevölkerungswachstum von 6,7 Prozent. Hauptsächlich in den Kantonen Freiburg, Waadt, Thurgau, Aargau, Wallis und Zürich wird die Bevölkerung wachsen,



nämlich um mehr als 25 Prozent. Weiter wird insbesondere die Bevölkerung in zwei grossen Metropolitanregionen wachsen, nämlich in Stadt und Agglomeration Zürich und im Raum Genfersee.

Da die Bauzonenreserven in diesen Kantonen auf 15 Jahre ausgelegt sind und durch die Initiative eingefroren würden, könnte das Bevölkerungswachstum insbesondere in Genf, Lausanne und Zürich mit den Bauzonenreserven nicht bewältigt werden. Bereits im Jahr 2030 wird es in der Schweiz 9,5 Millionen Einwohner geben. 2040 werden wir die 10-Millionen-Grenze überschreiten. Spätestens dann wären mit Annahme dieser Initiative die verfügbaren Bauzonenreserven überall ausgeschöpft.

Eine Innenverdichtung dieser städtischen Zentren dürfte ebenfalls auf praktische Unmöglichkeiten stossen, und es wäre mit sprunghaften Boden- und Mietpreisentwicklungen in den städtischen Zentren zu rechnen. Einer solchen – übrigens nicht gleichmässig vorangehenden – Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz könnte man nur mit entsprechenden Umschichtungen der Baulandreserven, mit sogenannten Kompensationsmassnahmen, begegnen, indem Kantonen mit wenig oder keinem Bevölkerungswachstum Bauland weggenommen und es Kantonen mit grossem Bevölkerungswachstum zugeteilt würde.

Die Initianten schweigen sich in ihrer Begründung der Initiative darüber aus, ob eine solche Kompensation der Einzonung durch Auszonung in anderen Gebieten auf kommunaler, kantonaler oder nationaler Ebene stattfinden sollte. Gleicht man aber das Bevölkerungsszenario der Schweiz mit ihren Ideen ab, gäbe es nur eine einzige Lösung, nämlich einen nationalen Kompensationsmechanismus. Stellen Sie sich einmal vor, dass man den Kantonen mit dem geringsten Bevölkerungswachstum – zum Beispiel den Kantonen Uri, Basel-Stadt, Appenzell Innerrhoden, Bern, Baselland, Graubünden, um jene mit keinem oder wenig Bevölkerungswachstum zu erwähnen – wohl oder übel zwangsweise Bauland auszonieren würde, um es den Kantonen Zürich, Freiburg, Wallis, Waadt, Aargau, Thurgau und vielleicht auch noch Genf zuzuteilen. Wir wären dann im Bereich einer Planungswirtschaft, welche mit Zwangsmitteln die Entwicklung einzelner Kantone bremsen müsste, um die Entwicklung anderer Kantone aufzufangen. Sie können sich gut ausmalen, was das für die Kohäsion und den inneren Zusammenhalt des Landes bedeuten würde.

Die Initianten gehen von der Planbarkeit des Bevölkerungswachstums aus. Sie gehen davon aus, dass man der wachsenden Bevölkerung präzise an den entsprechenden Orten den Boden, die Bauzone zur Verfügung stellen kann, ohne neue Bauzonen einzuzonen. Die Initianten gehen davon aus, dass Eigentümer, Gemeinden und Kantone ihre eigenen Interessen, wahrscheinlich auf der Basis von Zwangsmitteln, zugunsten der Entwicklungsinteressen anderer Regionen zurückstellen würden. Die Initianten gehen auch davon aus, dass die Menschen zwangsweise dort wohnen, wo sie auch arbeiten. Wahrscheinlich gehen sie auch davon aus, dass man dies mit entsprechenden Entschädigungen ausgleichen könne, und führen damit im Prinzip das private Bodeneigentum einer staatlichen Vermarktungsgesellschaft und einer staatlichen Planungsbehörde zu – nichts anderes bedeutet die Zersiedelungs-Initiative.

Eigentlich könnte ich mich hier und heute auf den Standpunkt stellen: Wenn man schon dem Berggebiet eine so radikale Lösung wie die Zweitwohnungs-Initiative und das Zweitwohnungsgesetz mit einem kompletten Baustopp zumuten konnte, sollte man eigentlich den städtischen Zentren und Agglomerationen auch die Zersiedelungs-Initiative mit den entsprechenden Konsequenzen zumuten dürfen. Aber die Faktenlage ist dermassen erdrückend, dass man einem solchen Planungsblödsinn, insbesondere dem Kompensationsansatz, der uns vorschwafelt, dass man in einem vielfältigen Land wie der Schweiz einen solchen Ausgleich auf nationaler Ebene finden könne, bei halbwegs vorhandener Vernunft nie zustimmen kann.

Die Ecopop-Initianten haben der Schweizer Bevölkerung die Grundsatzfrage bereits vorgelegt. Wäre man bereit gewesen, das Bevölkerungswachstum zu reduzieren oder den Bevölkerungsbestand gar einzufrieren, und wäre man bereit gewesen, den dazu notwendigen Massnahmen, insbesondere der Begrenzung der Immigration, zuzustimmen, dann hätten wir allenfalls die Basis, um auch eine solche Zersiedelungs-Initiative umzusetzen. Das Volk hat die Ecopop-Initiative aber mit einer Dreiviertelmehrheit abgelehnt; es war der Meinung, dass dies nicht durchführbar sei. Hier nun zu erklären, dass wir zwar dem Bevölkerungswachstum weiterhin freien Lauf lassen könnten, aber gleichzeitig das Raumbedürfnis der wachsenden Wohnbevölkerung einfrieren könnten, ist wirklich surreal. Ich bezeichne diese Initiative als nichts anderes als eine Wohlstands-Initiative, welche suggeriert, man könne in der ganzen Schweiz mit der gleichen Raumplanung und einem Kompensationsansatz das Problem des Wohnbedarfs und des Industriebedarfs lösen.

Ein erhöhter Raumbedarf wird nur dann zu verhindern sein – Herr Kollege Cramer hat das richtig gesagt –, wenn Sie das Bevölkerungs- und das Wirtschaftswachstum stoppen. Dazu ist in der Schweiz momentan noch niemand bereit – alles andere sind Tagträumereien.

Insbesondere, und das ist für mich das Alarmierende, haben die Initianten eine Idee der Raumplanungstheoretiker aufgenommen, welche glauben, mit einem Kompensationsansatz etwas zu einer vernünftigen Raumplanung beitragen zu können. Dieser Kompensationsansatz ist ohne massiven staatlichen Zwang weder im



Grossen, also national, noch im Kleinen, also kommunal, realistisch umsetzbar. Wollen wir einen solchen staatlichen Zwang? Wahrscheinlich nicht.

Man hat das mit den Bergkantonen bereits so gemacht und mittels Zweitwohnungs-Initiative und entsprechender Gesetzgebung den Neubau in weiten Bereichen zum Stillstand gebracht. Die Konsequenzen werden durch diese Regionen zu tragen sein. Die Effizienz dieser Nullwachstumsstrategie in den Berggebieten hat der Bundesrat in seiner Botschaft zur Zweitwohnungsgesetzgebung 2016 aufgezeigt: Er geht davon aus, dass durch die Zweitwohnungsgesetzgebung im Vergleich zum jährlichen Verlust an Kulturland mit einer eingesparten Siedlungsfläche von rund 2 Prozent zu rechnen ist – 2 Prozent Erfolg für eine solch harte Massnahme! Man hat also eine Symptombekämpfung vorgenommen, wo kein Zersiedelungsdruck besteht, und spart damit jährlich ganze 2 Prozent des Kulturlandverlusts ein.

Diese Initiative hier betrifft für einmal nicht die Bergkantone, sondern trifft im Kern die Raumplanung der Städte und der städtischen Agglomerationen. Auch von einer Kompensation wäre für einmal nicht mein Kanton betroffen, er wächst nämlich sehr stark. Ich bin mir sicher, dass bei einer Annahme dieser Initiative auch die Städte und die städtischen Agglomerationen nachvollziehen könnten, was im Moment gerade im Berggebiet vor sich geht. Aber da ich weiss, welche negativen Auswirkungen solche raumplanerischen Monster haben, kann ich der Initiative, obwohl ich ihr einige Sympathie entgegenbringe, im Endeffekt nicht zustimmen.

Hören wir endlich auf mit dem Züchten von Illusionen, und erteilen wir dieser Initiative eine Absage, in der Hoffnung, dass auch das ARE endlich aufwacht. Reduktion und Einfrieren von Bauzonen und damit Einfrieren von Wachstum geht nur bei gleichzeitiger Reduktion oder gleichzeitigem Einfrieren der Grösse der Wohnbevölkerung – so einfach ist das. Dieses Grundverständnis sollten auch die Raumplanungstheoretiker haben. Der Hintergrund der Zersiedelungs-Initiative ist die ungebremste Überbauung der besten Böden im Mittelland. Die

AB 2018 S 81 / BO 2018 E 81

sympathische Zielrichtung – Einschränkung der Überbauung im Mittelland – hilft, der Entvölkerung der Berggemeinden entgegenzuwirken, und gibt den Berggebieten Entwicklungschancen; man könnte die Initiative also gar annehmen. Dafür braucht es aber doch einiges an surrealer Fantasie, und daher ist sie abzulehnen.

Bruderer Wyss Pascale (S, AG): Diese Vorwürfe an die Adresse der Initianten, die wir soeben gehört haben – den Vorwurf der Surrealität, der Inkonsequenz, den Vorwurf, sie hätten mit der Initiative ein Monster geschaffen –, kann ich nicht teilen. Ich möchte inhaltlich vielmehr an das Votum von Kollege Cramer anknüpfen. Ich halte viele Aspekte, die mit dieser Initiative aufgeworfen werden, für absolut unterstützungswürdig. Die Zersiedelung einzudämmen ist eine ganz grosse Herausforderung. Sie ist auch nicht neu – darauf weist der Bundesrat in seiner Entgegnung richtigerweise hin –, aber sie ist wichtig, und es ist ein Anliegen, das grundsätzlich unterstützungswürdig ist. Ich möchte nicht im Detail wiederholen, was Kollege Cramer erwähnt hat, halte es aber gerade nach dem letzten Votum für wichtig, dass wir uns dies in Erinnerung rufen.

In einem Punkt geht mir diese Initiative aber effektiv auch zu weit, nämlich mit Absatz 6 zur Einfrierung der Gesamtfläche der Bauzonen, der nun viel diskutiert wurde. Ich halte diese Forderung ebenfalls für nicht differenziert genug, und ich halte sie für sehr kompliziert in der Umsetzung; die Ansätze, die dazu präsentiert werden – sei es die Kompensation, sei es eine Handelsplattform –, halte ich für schwierig und aufwendig. Dieser Absatz überzeugt mich deshalb nicht.

Ich glaube auch, dass diese Forderung in Absatz 6 den Bestrebungen der Kantone nicht gerecht wird. Zumindest kann ich hier für den Kanton Aargau sprechen: Wir beobachten seit RPG 1, dass die Richtpläne in Überarbeitung sind, teilweise sind sie genehmigt. Wir sehen, dass doch einiges im Gang ist, was der Zersiedelung entgegenwirken wird. Ich kann feststellen, dass wir zum Beispiel im Kanton Aargau sehen, dass die Gemeinden Instrumente zur Verfügung gestellt erhalten, mit denen sie die Innenentwicklung unterstützen können; dies einfach als Beispiel. Ich denke, dass wir da auf einem guten Weg sind. Die Resultate entsprechen noch nicht dem, was das Ziel der Initiative ist, die wir hier beraten, aber wir gehen in die richtige Richtung. Ich glaube, diese Bestrebungen gilt es doch zur Kenntnis zu nehmen, und bei der Beurteilung der Situation ist entsprechend darauf Rücksicht zu nehmen.

Absatz 6 ist auch der Grund, warum ich Kollege Cramer – bei aller Wertschätzung für sein Votum und bei allem Verständnis dafür – nicht unterstützen kann und warum Sie mich auch nicht in der Minderheit finden. Ich muss aber jetzt sagen, auch gerade nach dem Votum von Kollege Rieder: Die Aussage, dass der Schaden für Wirtschaft und Landschaft gross sei und dass das ein Monster von einer Initiative sei, kann ich dann doch nicht unterschreiben. Darum ging ich eigentlich anfangs davon aus, wir würden einen guten Gegenentwurf finden, welcher die wichtigen Anliegen aufnimmt, aber auf die Radikalität verzichtet.



Mir sind aber im Laufe der Kommissionsberatung auch die Augen aufgegangen. Wir haben ja diesen Aspekt geprüft und auch die Einschätzung des Bundesrates und der Kantone dazu erhalten, warum es nicht ganz einfach ist, dieser Initiative einen Gegenentwurf entgegenzusetzen: weil es eher eine etappierte Vorgehensweise ist – ich habe die Revision RPG 1 angesprochen, welche sich in entsprechender Umsetzung befindet. Wir haben uns auch informieren lassen über die Massnahmen, welche mit RPG 2 in Angriff genommen werden, und wir haben vom Kommissionssprecher gehört, dass auch ein entsprechender Bericht erwartet werden kann. Aus diesem Grund habe ich Verständnis dafür, dass der Initiative schlussendlich kein Gegenentwurf gegenübergestellt wird.

Ich hoffe, damit einigermassen erklärt zu haben, warum mich weder die Argumente der Minderheit noch jene der Mehrheit überzeugt haben. Ich werde mich aus diesem Grund der Stimme enthalten.

Leuthard Doris, Bundesrätin: Die Zersiedelungs-Initiative greift, wie Sie doch einigermassen einheitlich festgestellt haben, zweifelsfrei wichtige Fragen der Raumplanung auf, und wir wissen alle, dass wir in der Raumplanung in der Vergangenheit nicht immer mit klugen Entscheiden gegläntzt haben. Aber die letzte Revision war ein kluger, wenn auch umstrittener Entscheid. Und die Umsetzung ist jetzt in vollem Gang.

Ich war schon ein bisschen erstaunt, dass während der Beratung, in der Zeit, als das Gesetz ausgearbeitet wurde, schon wieder eine neue Initiative gestartet wurde. Die Revision RPG 1 ist seit dem 1. Mai 2014 in Kraft. Wir haben also noch fast keine Zahlen zur Wirkung, und schon kommt wieder der nächste Druck. Jeder, der schon mit Raumplanung beschäftigt war, vor allem dann auch auf der Ebene der Umsetzung in den Gemeinden, weiss, dass das keine einfachen Prozesse sind. Sie brauchen Zeit. Deshalb kann man auch die Entwicklung nicht von einem Jahr aufs andere verändern, sondern diese Prozesse müssen stimmen. Insofern glauben wir eben, dass die Antwort des Bundesrates und des Parlamentes die Revision RPG 1 war, und mit der Revision RPG 2, die die Bestimmungen darüber betrifft, was ausserhalb der Bauzonen passiert, kommen wir Ende dieses Jahres.

Die Initiative greift hauptsächlich vier Forderungen auf, nämlich dass wir die Rahmenbedingungen für nachhaltige Quartiere deutlich verbessern, dass wir die Zersiedelung durch Kompensation von Neueinzonungen wirksam stoppen, dass wir keine weiteren Ausnahmen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen zulassen – Sie kommen dann heute noch auf solche Wünsche zu sprechen – und dass wir moderate Aufstockungen ermöglichen.

Die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für nachhaltige Quartiere und die hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen sind Anliegen, die wir, wie bereits gesagt, in der heutigen Verfassung schon kennen und die wir mit dem RPG umgesetzt haben. Artikel 73 der Bundesverfassung, der Nachhaltigkeitsartikel, bietet schon heute eine genügende Grundlage, damit Kantone, Städte und Gemeinden die Voraussetzungen für nachhaltige Quartiere, d. h. für das Wohnen und Arbeiten in kleinräumigen Strukturen mit hoher Lebensqualität und kurzen Verkehrswegen, schaffen. Ebenso haben wir die nachhaltige Siedlungsentwicklung nach innen bereits heute in den Artikeln 73 und 75 der Bundesverfassung verankert. Auch hier haben wir gerade seit den Diskussionen um die Revision RPG 1 etwa auch Modellvorhaben mit den Kantonen. Aktuell, in der Phase 2014–2018, beteiligen sich zehn Kantone im Bereich Siedlungsentwicklung nach innen gemeinsam mit dem ARE an solchen Modellvorhaben, an Programmen. Man muss ja nicht alles neu erfinden, aber hier helfen gute Beispiele, damit man diese Modelle kantonal mit den Richtplänen aufnimmt.

Wir haben die Revision RPG 1 im Jahr 2012 verabschiedet. Sie wurde in der Volksabstimmung gutgeheissen und trat, wie gesagt, am 1. Mai 2014 in Kraft. Die Umsetzung ist in vollem Gange. Der Kommissionssprecher hat aufgezeigt, dass bereits elf kantonale Richtpläne vom Bundesrat genehmigt werden konnten und dass die restlichen Kantone jetzt noch bis April 2019 Zeit haben, ihre Richtpläne ebenfalls anzupassen. Bis es so weit ist, darf die Bauzonenfläche im betreffenden Kanton nicht vergrössert werden.

Wie stark der Bodenverbrauch mit der Revision RPG 1 eingedämmt wird, können wir derzeit noch nicht sicher quantifizieren. Wir können aber schon Rückschlüsse ziehen und sehen, dass bereits die Beratung und der Paradigmenwechsel das Ganze in die richtige Richtung drehen. Die ersten Zahlen, von denen man sich substantielle Rückschlüsse erhoffen darf, sollen dann ab 2022 im Rahmen der Bauzonenstatistik vorliegen, die die Jahre 2017 bis 2022 erfasst, aber auch im Rahmen der Arealstatistik, die alle sechs Jahre aktualisierte Zahlen bringt.

Die Bauzonenstatistik 2012–2017 hat aber bereits gezeigt, dass Kantone und Gemeinden das Anliegen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung nach innen erkannt haben. Die Gesamtfläche der wichtigsten Bauzonentypen ist seit 2012 konstant geblieben. Die Einwohnerzahl ist in dieser Zeit, das wissen Sie, von 8 auf 8,4 Millionen gewachsen. Es leben somit deutlich mehr Personen auf einer praktisch

**AB 2018 S 82 / BO 2018 E 82**

konstanten Fläche. Es war ja eines der Anliegen, dass wir hier eine Verdichtung mit der verfügbaren Fläche vornehmen. Das haben die meisten Kantone und insbesondere die Städte verinnerlicht. Entsprechend ist der durchschnittliche Bauzonenflächenbedarf von 309 auf 291 Quadratmeter pro Person gesunken. Da darf man den Kantonen und Gemeinden auch mal ein Kränzchen winden.

Auch wenn die Wirkung der Revision RPG 1 statistisch nicht eindeutig fassbar ist, kann man auch feststellen, dass wir in der Praxis erste Rückzonungen haben, unter anderem in den Kantonen Waadt, Wallis, Glarus und Jura. Das sind schwierige Prozesse mit den Eigentümern. Wir haben den Erlass von Planungszonen zur Sicherung von Flächen, die sich für Rückzonungen eignen. Wir haben auch die Bezeichnung von Gebieten, die sich für eine Verdichtung eignen. In vielen Kantonen sind hier die Arbeiten umgesetzt worden.

Der Hauptmangel dieser Initiative liegt daher vor allem im Einfrieren der Bauzonenfläche, im vorgeschlagenen Absatz 6. Hier nimmt die Initiative null Rücksicht auf kantonale und regionale Unterschiede. Wir wissen aber, dass es gerade aufgrund der historischen Entwicklung von Bauzonen in den Kantonen ganz unterschiedliche Situationen gibt. Da kann man nicht unsensibel einfach alles über einen Leisten schlagen.

Wir haben mit der Initiative auch eine Benachteiligung jener Kantone und Gemeinden, die in der Vergangenheit haushälterisch mit dem Boden umgegangen sind und die über keine überdimensionierten Bauzonenreserven verfügen. Diese Gemeinwesen würde es natürlich bei einer Annahme der Initiative überdurchschnittlich treffen. In gewissen Gegenden bestünde die Gefahr einer nicht mehr vertretbaren Baulandverknappung. Wir wissen: Jede Gemeinde, jeder Kanton möchte attraktiv sein und braucht Bauland, um sich entwickeln zu können. Wir wissen: Mit dem neuen RPG haben wir hier mit der Bedarfsanalyse Pflöcke eingeschlagen. Aber auch hier muss der Kanton je nach Situation seine Planung machen und sowohl für die Ansiedlung von Menschen wie auch für die Ansiedlung von Unternehmen wettbewerbsfähig bleiben.

Auch wenn wir im Moment eine grosse Zunahme der Zahl leerstehender Wohnungen haben – das ist etwas, was uns nicht gefällt –, ist auch dort die Situation sehr unterschiedlich. Es gibt Kantone oder auch Städte, die froh wären um leerstehende Wohnungen. Andere haben einen zu hohen Bestand. Aber auch das war Gegenstand der Revision RPG 1, wo man genau diese Bedarfsanalyse für Neueinzonungen machen muss.

Die Initiative liesse Einzonungen nur noch dann zu, wenn eine unversiegelte Fläche von mindestens vergleichbarer Grösse und vergleichbarem landwirtschaftlichem Ertragswert ausgezont würde. Falls sich für die Einzonung einer Fläche mit einem hohen landwirtschaftlichen Ertragswert keine Kompensationsfläche mit gleichem Ertragswert finden liesse, müsste eine entsprechend grössere Fläche ausgezont werden. Das würde je nach landwirtschaftlichem Ertragswert teilweise mehr als die doppelte Fläche ausmachen. Das kann nicht sein. Es wäre also nicht nur ein Einfrieren der Bauzonenfläche, sondern insgesamt eine Reduktion.

Für Baulandumlagerungen ziehen die Initianten auch zwei Möglichkeiten in Betracht. Bauzonenreserven würden auf Kantone und Gemeinden verteilt, oder es würde eine schweizweite Handelsplattform für Bauzonen geschaffen. Auch hier kennen wir die Schwierigkeiten: Nur schon Baulandumlagerungen über Kantonsgrenzen hinaus sind de facto unmöglich. Das ist in der Realpolitik aus Sicht des Bundesrates nicht machbar.

Was die Forderungen für das Gebiet ausserhalb der Bauzone betrifft, so kennen wir auch da die Schwierigkeiten. Wir halten daran fest – Herr Ständerat Luginbühl hat das zu Recht gesagt –, dass die strikte Trennung von Nichtbauzone und Bauzone wirklich ein Kernanliegen der ganzen Planung ist. Hier sind wir mit den Initianten einig, dass das nicht aufgeweicht werden darf. Wir haben auch hier Möglichkeiten zu suchen, weil wir sehr viele Gebäude ausserhalb von Bauzonen haben. Wir müssen die Frage beantworten, was wir mit nicht mehr für die Landwirtschaft benötigten Bauten machen. Aber auch hier soll das mit Augenmass und zusammen mit den Kantonen angegangen werden. Das wird derzeit ja erarbeitet.

Die Fruchtfolgeflächen schliesslich sind ein wichtiges Element für die Landwirtschaft, auch für all diejenigen, die immer sagen, man müsse so viele Lebensmittel wie möglich in der Schweiz produzieren. Das braucht dann auch landwirtschaftliche Nutzfläche. Wir haben in Übereinstimmung mit den Kantonen eine Expertengruppe den alten Sachplan Fruchtfolgeflächen begutachten lassen. Der Schlussbericht wurde am 30. Januar 2018 publiziert. Die Expertengruppe empfiehlt, den Sachplan Fruchtfolgeflächen weiterzuentwickeln. Man sieht aber auch dort, dass das eine sehr sensible Angelegenheit ist, viel Bewegung gibt es da nicht. Auch da bleiben wir im Konflikt zwischen dem Nutzen des Kulturlandes, im Moment insbesondere für die Gewächshäuser, die in sind, und dem Wunsch, dass genügend Kulturland Kulturland bleibt und nicht zu Wohnzwecken umgenutzt wird. Wir werden diesen Sachplan noch in diesem Jahr in eine Anhörung schicken, damit auch die Arbeiten der Expertengruppe vernehmlicht werden.

Ich bin überzeugt: Die Schweizerinnen und Schweizer wollen Sorge tragen zur Landschaft. Das sieht man aufgrund vieler Abstimmungsergebnisse, von der Lex Weber bis hin zu kantonalen Vorlagen. Das Thema ist sen-



sibel, man muss zur Landschaft Sorge tragen, zum Nichtbaugebiet Sorge tragen. Aber auch das bedingt eben nicht ein starres Konzept, sondern massvolle Entwicklungsmöglichkeiten, sorgfältige Planung in der Kompetenz der Kantone, zusammen mit dem ARE.

Die Volksinitiative greift die wichtige Frage zwar auf, schiesst aber dann übers Ziel hinaus, weil sie auf Nutzungsbedürfnisse keine oder kaum Rücksicht nimmt. Deshalb empfiehlt Ihnen der Bundesrat, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungs-Initiative)"

Arrêté fédéral sur l'initiative populaire "Stopper le mitage – pour un développement durable du milieu bâti (initiative contre le mitage)"

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Cramer)

... die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Cramer)

... d'accepter l'initiative.

AB 2018 S 83 / BO 2018 E 83

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 34 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 2 Stimmen

(9 Enthaltungen)

Präsidentin (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Da Eintreten obligatorisch ist, findet keine Gesamtabstimmung statt.