

08.314

Standesinitiative St. Gallen. Bauen ausserhalb der Bauzone Initiative cantonale Saint-Gall. Constructions hors des zones à bâtrir

Erstrat – Premier Conseil

Einreichungsdatum 26.05.08

Date de dépôt 26.05.08

Bericht UREK-NR 22.08.11 (BBI 2011 7083)
Rapport CEATE-CN 22.08.11 (FF 2011 6533)

Stellungnahme des Bundesrates 07.09.11 (BBI 2011 7097)
Avis du Conseil fédéral 07.09.11 (FF 2011 6547)

Nationalrat/Conseil national 29.09.11 (Erstrat – Premier Conseil)

Antrag Fässler

Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, im Entwurf:

- die Bedenken des Bundesrates gemäss Ziffer 2 seiner Stellungnahme vom 7. September 2011 zu berücksichtigen; und
- den Bedenken der Kantone gemäss Vernehmlassung Rechnung zu tragen und den Landschaftsschutz gegenüber heute nicht zu verwässern.

Proposition Fässler

Renvoi à la commission

avec mandat de tenir compte, dans le projet:

- des réserves émises par le Conseil fédéral au chiffre 2 de son avis du 7 septembre 2011;
- des réserves émises par les cantons dans le cadre de la consultation, sans porter atteinte à la protection du paysage.

Favre Laurent (RL, NE), pour la commission: Nous venons de traiter la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), qui a pour objectif de limiter la consommation effrénée du sol dans notre pays. La densification du milieu bâti, comme la réaffectation des friches industrielles ont des potentiels importants. Dans la zone rurale, par la restructuration de notre agriculture, de nombreuses fermes sont pour ainsi dire des friches rurales; celles-ci méritent d'être valorisées à des fins d'habitat notamment, sans consommation nouvelle de terrains agricoles, bien sûr, et dans le respect du paysage, tout en permettant un assainissement énergétique du bâtiment.

A cet égard, les modifications proposées pour concrétiser l'initiative du canton de Saint-Gall vont exactement dans la direction de la révision en cours de la LAT. Initialement, votre commission avait intégré cet objet à cette même révision. Néanmoins, sur demande de la commission du Conseil des Etats, l'objet a finalement été traité à part. Il vous est soumis aujourd'hui en tant que conseil prioritaire. C'est par 16 voix contre 8 et 2 abstentions que votre commission a approuvé le projet.

Sur le fond de la problématique, rappelons que certaines possibilités de transformer les bâtiments d'habitation situés hors de la zone à bâtrir dépendent, selon le droit actuel, de la nature agricole ou non agricole du bâtiment d'habitation en 1972. Ceci a conduit à des difficultés considérables en pratique.

Le 26 mai 2008, le canton de Saint-Gall a déposé une initiative cantonale visant notamment à rendre cette distinction superflue. Comme de nombreux cantons considèrent que ce problème est de loin le plus préoccupant dans l'application des dispositions sur les constructions hors de la zone à bâtrir, il n'est pas opportun d'attendre l'achèvement du réexamen complet des dispositions sur les constructions sisées en dehors des zones à bâtrir prévues dans le cadre de la deuxième étape de la révision de la LAT.

Concrètement, ce problème est résolu en étendant aux bâtiments qui avaient un usage d'habitation agricole en 1972 les

possibilités de démolition-reconstruction d'une part, et d'agrandissement en dehors du volume bâti existant d'autre part. Pour éviter toute évolution indésirable, la loi stipule expressément que les modifications apportées à l'aspect extérieur des bâtiments doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou viser encore à améliorer l'intégration dans le paysage.

Le 22 août 2011, notre commission a pris connaissance du rapport sur les résultats de la consultation, dont les résultats sont positifs – il y a notamment l'accord de tous les cantons et en particulier du canton initiateur, Saint-Gall. Elle a décidé, sur cette base, des modifications du projet de loi. Elle a adopté le présent projet par 16 voix contre 8 et 2 abstentions.

Le 7 septembre dernier, le Conseil fédéral a publié son avis, positif, dont les remarques sont globalement prises en compte dans les nouvelles dispositions qui vous sont soumises.

Je vous remercie d'adopter le projet qui vous est soumis.

Lustenberger Ruedi (CEg, LU), pour die Kommission: Das Bauen ausserhalb der Bauzone ist seit mehreren Jahrzehnten konsequent in zwei Kategorien unterteilt: Es wird unterschieden, ob eine Baute im Jahre 1972, also vor vierzig Jahren, landwirtschaftlich genutzt wurde bzw. bewohnt war oder eben nicht. Diese Unterscheidung geht letztendlich auf eine Revision des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes zurück; diese Revision machte diese Unterscheidung damals nötig oder liess sie nötig erscheinen. In der Zwischenzeit hat diese Unterscheidung mehr Probleme als Klärung gebracht, und je länger diese Unterscheidung gemacht wird, je mehr Probleme bestehen. Heute können Sie das Stichjahr 1972 fast keinem Eigentümer mehr glaubhaft erklären.

Der Kanton St. Gallen ist bei Weitem nicht der einzige unter den Kantonen in der Eidgenossenschaft, der mit einer Standesinitiative auf diesen Schwachpunkt in der eidgenössischen Raumplanungsgesetzgebung hingewiesen hat. In den UREK des National- wie des Ständerates war dieses Anliegen in den letzten zehn, fünfzehn Jahren immer wieder auf der Traktandenliste, aber man fand eigentlich keine einvernehmliche Lösung, die in den Kommissionen eine Mehrheit gefunden hätte – bis jetzt schliesslich der Kanton St. Gallen mit seiner Standesinitiative dazu beigetragen hat, dass ein Durchbruch bezüglich eines eigentlichen Argernisses in der Raumplanungsgesetzgebung, was das Bauen ausserhalb der Bauzone betrifft, erzielt wurde.

Ihre vorberatende Kommission hat das aufgenommen und empfiehlt Ihnen nun, auf die Vorlage einzutreten, den Rückweisungsantrag aus den Reihen des Rates und dann auch die Anträge der Kommissionsminderheiten abzulehnen. Es geht hier vor allem auch darum, dass man die Vollzugsprobleme, die sich vor allem bei den Gemeindebehörden und bei den Bewilligungsbehörden vor Ort immer wieder auftun, zu eliminieren versucht.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG): Ich möchte Sie bitten, den Entwurf zur Umsetzung der Standesinitiative St. Gallen «Bauen ausserhalb der Bauzone» an die Kommission zurückzuweisen.

Das Anliegen ist nachvollziehbar, Handlungsbedarf besteht. Dass wir mit der Jahrzahl 1972 eine fixe Grenze haben, die verschiedene Fälle kreiert, führt zu wirklich stossenden Situationen und zu praktischen Ausführungsproblemen. Das sollte man lösen. Der Kanton St. Gallen will eben diese willkürliche Unterscheidung beseitigen. Eigentlich gehört ja die Beseitigung dieses Umstands durch eine neue Regelung in eine Gesamtrevision des Raumplanungsgesetzes. Nach dem Scheitern des letzten Versuches wollte man aber in der Kommission offensichtlich nicht warten, sondern dieses Problem gesondert angehen.

Warum jetzt dieser Rückweisungsantrag, der natürlich zu einer Verzögerung führen wird? Es ist keine Lösung, die dem Landschaftsschutz wirklich Rechnung trägt. Um- und Neu-



bauten müssen sehr sorgfältig ins Landschaftsbild eingefügt werden. Immerhin – ich möchte daran erinnern – geht es hier um das Bauen ausserhalb der Bauzone. Die Vernehmlassungsergebnisse aus den Kantonen haben gezeigt, dass sie sich in dieser Frage Sorgen machen. Diese Sorgen wurden aber von der UREK nicht ernst genommen, im Gegenteil: Mit der Aufnahme des Zusatzes «sowie angebaute Ökonomiebauten» übersteigt die Um- und Ausbaumöglichkeit ein Mass, das in der Standesinitiative St. Gallen nicht einmal angedacht war. Also, nochmals: Es geht hier wirklich um das Bauen ausserhalb der Bauzone.

Der Bundesrat hat sich in seiner Stellungnahme sehr zurückhaltend bis skeptisch gezeigt, denn er ist ja mit einer Arbeitsgruppe daran, die einschlägigen Bestimmungen überprüfen zu lassen, sodass er es als wenig zielführend erachtet, wenn wir jetzt in diesem Teilbereich fixe Beschlüsse fassen, die den Gestaltungsspielraum bei der Überprüfung einschränken. Das ist sehr wohl einsichtig. Ich möchte dazu aus der Stellungnahme des Bundesrates zitieren: «Der Bundesrat teilt namentlich die Bedenken, dass die vorgeschlagene Neuregelung unerwünschte Nebenwirkungen haben könnte, die nicht zu unterschätzen sind.» Er führt dann einige Punkte auf, die zu beachten sind; ich nenne hier nun den dritten: «Es muss sichergestellt werden, dass auch temporäre Wohnbauten, soweit sie unter Artikel 24c fallen, ihren Charakter als solche nicht verlieren. Nicht jede Hütte, in der ab und zu ein Landwirt übernachtet hat, soll abgerissen und als Ferienhaus wieder aufgebaut werden dürfen.» Die Lockerungen, die Sie mit dem Antrag zu Absatz 4, den Sie von der Mehrheit der UREK vorgelegt bekommen haben, unterstützen sollen, sind folgendermassen formuliert: «Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild müssen für eine zeitgemäss Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern.» Weil die Mehrheit hier zweimal das Wort «oder» eingebaut hat, sind die Bedingungen nicht kumulativ zu erfüllen, sondern es reicht schon, dass die Veränderungen für eine zeitgemäss Wohnnutzung nötig sind. Was das heissen und wie solche Veränderungen dann noch ins Landschaftsbild passen sollen, ist überhaupt nicht klar. Wenn die Mehrheit zweimal «und» geschrieben hätte und damit dem dritten Aspekt, der Einpassung in die Landschaft, mehr Gewicht gegeben hätte, hätte ich den Rückweisantrag nicht gestellt. Aber der Antrag der Mehrheit geht eindeutig zu weit.

Deshalb möchte ich Sie bitten, die Vorlage an die Kommission zurückzuweisen, mit dem klaren Auftrag, den Bedenken des Bundesrates und den in der Vernehmlassung von den Kantonen geäußerten Bedenken Rechnung zu tragen.

Bader Elvira (CEg, SO): Bauen ausserhalb der Bauzone: Die schweizerische Raumplanungsgesetzgebung hat einst mit der Unterteilung in Baugebiet und Nichtbaugebiet einen geradezu revolutionären Schritt gemacht. Der Schritt von 1972 war so revolutionär, dass es bis heute nicht möglich ist, die vorher und die nachher erstellten Bauten in denselben Rechtstopf zu werfen. Dass es diese beiden Töpfe gibt, liegt in der Natur der Sache. Sehr viel weniger nachvollziehbar ist hingegen, dass es für altrechtliche Bauten schon zwei verschiedene Töpfe gibt. Es ist mehr als angezeigt, diese Töpfe zu verschmelzen, sprich den damals landwirtschaftlich genutzten Gebäuden dieselben Entwicklungsmöglichkeiten zuzustehen wie den nichtlandwirtschaftlich genutzten. Man sollte dies nicht nur der Logik wegen tun, sondern vor allem auch aufgrund der Entwicklungen.

Die Schweiz ist seit den Siebzigerjahren unter einem Siedlungsdruck und kann es sich heute schlicht nicht mehr leisten, bebautes Land nicht für Wohnraum zu nutzen. Genau das wird aber heute sehr erschwert. Sanierungen machen nicht immer Sinn. Manchmal ist es besser, wenn ein Gebäude abgerissen und dann neu aufgebaut wird. So kann man z. B. die energetische Sanierung viel wirkungsvoller gestalten. Aber genau diesen Neubau verhindert das heutige Raumplanungsgesetz. Bei der heutigen Gesetzeslage bleibt

das Gebäude dann halt ungenutzt und wird letztlich dem Zerfall preisgegeben – und das wollen wir jetzt ändern. Selbstverständlich will auch ich nicht, dass landwirtschaftlich geprägte Landschaften durch hypermoderne Neubauten ihres Charakters beraubt werden. Mit der Präzisierung, dass das äussere Erscheinungsbild nicht wesentlich verändert werden darf, kann dies aber auch verhindert werden, wenn Abbruch und Neubau eben zugelassen sind. Diese Lösung fällt also sehr massvoll aus. Ich bitte Sie anzuerkennen, dass ein gepflegerter, der regionalen Architektur angepasster Neubau erheblich besser ins Landschaftsbild passt als ein zerfallener Altbau. Mit den vorgeschlagenen Änderungen beseitigen Sie nicht nur Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Gesetzes, Sie leisten auch einen Beitrag im Kampf gegen den Siedlungsdruck und letztlich zur Schaffung von Wohnraum in einem Land, das enorm unter dem Mangel an ebensolchem leidet.

Ich bitte Sie namens der CVP/EVP/glp-Fraktion, den Kommissionsanträgen zuzustimmen.

Teuscher Franziska (G, BE): Erlauben Sie mir eine Vorbermerkung: Im Sinne einer kohärenten Politik und eines effizienten Vorgehens, wie es hier im Saal immer wieder verlangt wird, ist es eigentlich nicht richtig, dass wir diese Standesinitiative St. Gallen zum Bauen ausserhalb der Bauzone jetzt beraten. Dieses Gebiet, Bauen ausserhalb der Bauzone, ist Teil der zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes, und wir hätten dieses Anliegen besser in diesem Zusammenhang behandelt. Die Mehrheit hat es anders gesehen, und deshalb steht diese Standesinitiative nun heute auf unserer Traktandenliste.

Allerdings können wir gut an die Debatte von heute Morgen anschliessen, bei der es um die Zersiedelung, um das Bauen und um den Gegenvorschlag zur Landschafts-Initiative gegangen ist; wir haben uns eigentlich darauf geeinigt, das Siedlungsgebiet zu verdichten und eine innere Entwicklung anzustreben. Mit dieser Standesinitiative St. Gallen laufen wir nun Gefahr, dass wir das Bauen ausserhalb der Bauzone wieder erleichtern.

An und für sich nimmt die Standesinitiative ein berechtigtes Anliegen auf. Die Wohnbauten ausserhalb der Bauzonen sollen alle gleichgestellt werden, unabhängig davon, ob sie 1972 landwirtschaftlich oder nichtlandwirtschaftlich genutzt wurden. Dieses Anliegen wurde in der Vernehmlassung auch von vielen Kantonen unterstützt, und dieses Anliegen unterstützen die Grünen auch. Aber so, wie der Entwurf heute vorliegt, wird diesem Anliegen schlecht Rechnung getragen. Diesem Entwurf, wie er nach der Vernehmlassung nun vorgelegt wird, können wir Grünen nicht zustimmen. Nach der Vernehmlassung wurde nämlich die Pflicht zur Beibehaltung der äusseren Erscheinung nach dem Wiederaufbau gestrichen. Ohne Rücksicht auf das Bestehende und ohne Rücksicht auf die Landschaft können bei Erneuerungen, Erweiterungen, Umbauten und Neubauten Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild vorgenommen werden. Nur die Wohnnutzung muss verbessert werden, oder eine energetische Sanierung muss das Ziel des Bauvorhabens sein. Damit verkommt diese Standesinitiative zu einem Bauprogramm ausserhalb der Bauzone.

Der vorliegende Text ist auch unklar, wenn es um die Einpassung der Bauten in die Landschaft geht. In Absatz 4 heisst es, dass Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild für eine zeitgemäss Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein müssen, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern. Dieser Absatz enthält zweimal ein «oder».

Für uns Grüne ist die letzte Bestimmung, die Einpassung in die Landschaft, eine zwingende Voraussetzung auch dann, wenn ein Bauvorhaben der zeitgemässen Wohnnutzung dienen soll oder eine energetische Sanierung zur Folge hat. Für uns ist die Einpassung in die Landschaft nicht eine Wahlmöglichkeit, sondern für uns ist sie eine Pflicht. Sonst droht der Landschaftsschutz endgültig aus dem Ruder zu laufen. Jedes Bauernhaus könnte dann in einen Bungalow umgebaut werden, jede Alphütte in ein Ferienhaus, mit Golfrasen,



Fahnenstange und Thujahecken. Die zeitgemäss Wohnnutzung und die energetische Sanierung dürfen nicht als Vorwand gebraucht werden, um die Landschaft weiter zu verschandeln. Gerade beim Bauen ausserhalb der Bauzonen ist sehr grosse Vorsicht in Bezug auf die Landschaft und die Einpassung in die Landschaft geboten.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme die Vorlage nicht sehr stark unterstützt. Sie enthält überall Formulierungen, die gewisse Zweifel aufkommen lassen, ob der Bundesrat tatsächlich hinter dieser Vorlage stehen wird. Wenn der Bundesrat kohärent ist, wenn es dem Bundesrat ein Anliegen ist, etwas gegen die Zersiedelung zu tun, darf er hier dem Bauen ausserhalb der Bauzone nicht den Weg erleichtern. Die Kommission hat noch eine weitere Verschlechterung in die Vorlage eingebaut. Es geht jetzt nämlich nicht nur um die Wohnbauten, sondern auch die Ökonomiebauten sollen unter die neue Regelung fallen.

Die grüne Fraktion unterstützt den Rückweisungsantrag Fässler, damit sich die Kommission noch einmal mit diesem Anliegen befasst und dabei den Bedenken des Bundesrates und der Kantone besser Rechnung trägt.

Wenn Sie nicht Rückweisung beschliessen, bitte ich Sie im Namen der Grünen, in der Detailberatung den Minderheitsanträgen zuzustimmen.

Bigger Elmar (V, SG): Die Standesinitiative St. Gallen muss etwas Gutes sein, denn sie kommt aus dem Kanton St. Gallen. (*Heiterkeit!*) Ihr Anliegen wurde in diesem Rat im Rahmen der letzten Revision des Raumplanungsgesetzes dreimal gutgeheissen. Nur hat man uns damals auf diese kleine, separate Revision vertröstet. Nun liegt die Initiative mit kleinen Abänderungen vor. Die Kommission hat die Initiative grossmehrheitlich unterstützt.

Die Annahme dieser Standesinitiative hat zur Folge, dass Bauland gespart werden kann und bereits bestehende Gebäude besser genutzt werden können. Jedoch dürfen nicht zu grosse Abweichungen vom Landschaftsbild gemacht werden. Die Annahme hat weiter zur Folge, dass die Klausel mit dem Stichtag im Jahre 1972 entfernt wird. Dabei geht es darum, ob die Gebäude landwirtschaftlich genutzt waren oder nicht. Wenn wir diese Klausel aus dem Gesetz nehmen, können wir in der Praxis grosse Schwierigkeiten bei der Abklärung vermeiden. Es würde zudem eine Erleichterung für den Umbau gewährleistet, denn es wäre möglich, einen Bau abzubrechen und wieder neu aufzubauen, jedoch in einem Baustil, der in die Landschaft passt; er darf nicht vom Baustil der Region abweichen oder hat dem ursprünglichen Baustil zu entsprechen.

Die SVP-Fraktion ist überzeugt von dieser Standesinitiative und wird sie geschlossen unterstützen. Ich bitte Sie, dies auch zu tun.

Ich möchte noch zum Rückweisungsantrag Fässler sprechen. Ich kann gar nicht verstehen, dass der Rückweisungsantrag ausgerechnet von der St. Gallerin kommt. Denn die Standesinitiative stammt ja aus dem Kanton St. Gallen und wurde vom Kantonsparlament grossmehrheitlich gutgeheissen. Es ist das Schönste, wenn sich die St. Galler in Bern bekämpfen.

Ich bitte Sie, den Rückweisungsantrag abzulehnen, denn die Initiative ist für das Streusiedlungsgebiet in unserer Region mehr als fällig. Der Inhalt dieser Standesinitiative wurde in diesem Rat schon dreimal gutgeheissen, und zwar im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes, der Lex Koller. Inhaltlich ist dies im Rat eigentlich unbestritten. Nur hat man damals versichert, das Problem mit einer separaten Revision zu lösen.

Jans Beat (S, BS): Ich bitte Sie im Namen der sozialdemokratischen Fraktion, den Rückweisungsantrag zu unterstützen. Ich sage das nicht besonders gerne, denn eigentlich hätten wir dieses Anliegen durchaus unterstützt. Wir sind auch der Meinung, dass es Sinn macht, alt- und neurechtliche Bauten gleich zu behandeln. Und es ist richtig, behutsam vorzugehen, wenn man den Umbau solcher alter Gebäude für eine Wohnnutzung vereinfachen will, diese

Ansicht teilen wir. Wir hätten diese Standesinitiative wahrscheinlich unterstützt, wenn der Vorschlag, der in die Vernehmlassung ging und bei dem der Kanton St. Gallen erklärte, er erfülle sein Anliegen, ins Plenum gekommen wäre. Das ist er aber nicht. Die Kommission hat den Gedanken, der dem Geschäft ursprünglich zugrunde lag, leider nicht aufgenommen. Sie hat ein sehr wichtiges Anliegen, nämlich die Einpassung in die Landschaft, schlicht und einfach gestrichen.

In der Formulierung, die in die Vernehmlassung ging, hieß es, der Wiederaufbau setze voraus, dass die äussere Erscheinung nicht wesentlich verändert werde. Erstaunlicherweise ist dieser wichtige Satz in der Kommissionsberatung gestrichen worden. Er ist durch die Bedingung ersetzt worden, dass Veränderungen für eine zeitgemäss Wohnnutzung nötig sind. Mit anderen Worten: Wenn Sie darstellen können, dass das Familiengebäude, das Sie beim Maiensäss hinstellen, für eine zeitgemäss Wohnnutzung geeignet ist, müssen Sie es nicht mehr in die Landschaft integrieren.

Ich bin überzeugt, dass die Kommission das im Grunde genommen gar nicht wollte. Deshalb macht es Sinn, das Geschäft zurückzuweisen. Man hat sich die Konsequenzen dieses Entscheides nicht überlegt, und die Kantone konnten sich nicht dazu äussern. Sie haben sich zu etwas ganz anderem geäußert, nicht zu dem, was hier zur Debatte steht. Das war ein Fehler, das bedauern wir. Deshalb bitten wir Sie, das Geschäft an die Kommission zurückzuweisen.

Ich bin überzeugt, dass es bessere Formulierungen gibt als diejenige, die hier gewählt wurde. Auf jeden Fall, davon bin ich aufgrund der Vernehmlassung überzeugt, sind sich alle einig, dass wir, wenn wir die Nichtbauzone weiter fürs Wohnen öffnen wollen, sehr behutsam vorgehen und die Gebäude sehr gut in die Landschaft integrieren müssen. Das Landschaftsbild, das wir kennen, soll berücksichtigt und erhalten werden. Mit der vorliegenden Formulierung schaffen wir das nicht, das sind unsere Bedenken. Auf die Raumplanung spezialisierte Juristen haben mir gesagt: Um Gottes willen, was ist das für ein Gesetzesartikel, das kann ja nicht sein!

Es ist eine Spekulationsvorlage für Menschen, die in den Alpen Häuser bauen wollen. Wir bitten Sie, die Vorlage zurückzuweisen.

Bourgeois Jacques (RL, FR): En ce qui concerne le projet qui vous est soumis, prévu pour résoudre le problème des exploitations agricoles qui ne sont plus utilisées à des fins agricoles, on sait qu'il est important de pouvoir utiliser à bon escient le milieu bâti, notamment pour des habitations. Nous avons là la teneur de l'initiative parlementaire 02.453 de l'ancien conseiller national John Dupraz, «La transformation des bâtiments en zone agricole. Une compétence cantonale», à laquelle notre conseil a donné suite le 11 décembre 2003.

Le projet qui vous est soumis permet d'abolir une inégalité entre les cantons se rapportant à l'utilisation des bâtiments avant le 1er juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire, sur le fait de savoir si les bâtiments étaient, avant cette date, utilisés à des fins agricoles ou non agricoles. Donc, par ce biais-là, on gomme ces inégalités.

En ce qui concerne le mitage du territoire, on l'éviterait puisque ces bâtiments sont également dans le milieu bâti.

Par rapport à la proposition de renvoi Fässler, je dirai qu'il est faux de prétendre que l'on n'a pas tenu compte du paysage, car, en définitive, à l'article 24c alinéa 4 du projet, il est mentionné que l'on vise «à une meilleure intégration dans le paysage». Donc, le projet qui vous est soumis tient compte de cela. Sur le fond, le Conseil fédéral s'est d'ores et déjà rallié à la commission, et il serait dès lors faux de renvoyer le projet à la commission.

Ce sont les considérations pour lesquelles le groupe libéral-radical vous propose d'adopter ce projet tel qu'il vous est présenté, de soutenir les propositions de la majorité et de rejeter la proposition de renvoi Fässler.

Leuthard Doris, Bundesrätin: Es wurde vieles richtig gesagt; ich will das nicht alles wiederholen. Es ist natürlich so, dass wir seit Jahren mit den Gebäuden ausserhalb der Bauzonen ein Problem haben, dass es ungelöste Fragen gibt. Es gibt sehr viele Entscheide des Bundesgerichtes, weil auch im Einzelfall Unklarheiten in Bezug auf die Umsetzung des heutigen Rechts durch die Kantone bestehen. Deshalb ist das Anliegen des Kantons St. Gallen kein neues Anliegen, sondern es greift eine anerkannte und eine dringliche Problematik auf.

Natürlich hätten es das ARE und der Bundesrat viel lieber gesehen, wenn man das Problem im Rahmen der zweiten Etappe der RPG-Revision gelöst hätte, in einem Guss mit den grundsätzlichen Problemen, die wir dort zu lösen haben. Dann wäre es mit allfälligen Konsequenzen konsistent gewesen. Insofern greifen Sie hier etwas aus der kommenden Revision heraus, das allenfalls dann wieder anzupassen ist, wenn Sie über die grundsätzlichen Probleme legiferieren, die in der zweiten Etappe der RPG-Revision gelöst werden müssen.

Die Thematik des Bauens ausserhalb der Bauzonen ist komplex. Die Änderung von Bestimmungen in einem Teilbereich kann Rückwirkungen auf andere Bestimmungen haben. Wegen dieser Wechselbeziehung zwischen den einzelnen Bestimmungen wäre es aus Sicht des Bundesrates begründsenswert gewesen, dass man bei der Revision eine Gesamtsicht angewendet hätte. Das war ja auch ein Kritikpunkt sehr vieler Kantone im Rahmen der Vernehmlassung. Nichtsdestotrotz kann ich mit dem Vorschlag, wie er von Ihrer Kommission ausgearbeitet wurde, leben. Es hätte zwar noch die Motion Zemp 10.3086 gegeben, die auch dem Erschliessungsgrad von Gebäuden eine Bedeutung beigegeben hätte. Der Erschliessungsgrad von Gebäuden ist notabene für die Gemeinden und Kantone wichtig, weil es ohne oder mit einer mangelhaften Erschliessung relativ teuer ist, Gebäude umzunutzen oder zu erweitern.

Ich möchte zuhanden des Amtlichen Bulletins erwähnen, dass es gemäss dem Bestand 2007 ausserhalb der Bauzonen 540 000 Gebäude gibt. Es sind damit 23 Prozent der Gebäudeflächen der Schweiz, die sich ausserhalb der Bauzonen befinden. Es ist also keine kleine, sondern eine sehr grosse Anzahl, die Sie mit diesem Entscheid mindestens teilweise zu einer Wohnnutzung freigeben. Das ist auch ein ökonomischer Vorteil für die heutigen Besitzer von solchen Gebäuden; die Kantone werden sich bei allfälligen steuerlichen Behandlungen dieses Transfers noch darum kümmern müssen.

Die Kommission hat in Würdigung der Vernehmlassungsergebnisse erkannt, dass die vorgezogene Teilrevision die Gefahr von negativen Nebenwirkungen in sich bergen könnte, und hat dies auch in ihrem Bericht thematisiert. Zum Erlass der Ausführungsvorschriften durch den Bundesrat und zum Vollzug möchte ich daher betonen, dass wir darauf achten müssen, dass diese negativen Nebenwirkungen möglichst vermieden werden können. Es gilt, darauf zu achten, dass wir trotz der zusätzlichen Nutzungen die Interessen der Landwirtschaft wahren können und der Charakter regional-typischer Landschaften mittel- und längerfristig erhalten bleibt. Wir werden darauf achtgeben müssen, dass temporäre Wohnbauten nicht in Dauerwohngebäuden umgewandelt werden dürfen und dass den Gemeinwesen, vorab den Gemeinden, aus den zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten keine zusätzlichen Kosten erwachsen, weil die Erschliessung allenfalls ungenügend ist.

Vorgezogene Teilrevisionen sind generell heikel. Der von Ihnen und Ihrer Kommission unterbreitete Gesetzentwurf ist aus Sicht des Bundesrates dennoch eine vertretbare Lösung, um ein als dringlich erkanntes Problem zu lösen. Beim Erlass der Verordnungsbestimmungen – ich gehe davon aus, dass die Revision eine Mehrheit findet – werden wir darauf achten, die erwähnten negativen Nebenwirkungen zu vermeiden. Eine Optimierung im Rahmen der zweiten Etappe der RPG-Revision bleibt vorbehalten.

Lustenberger Ruedi (CEg, LU), für die Kommission: Es ist vermutlich ein Zufall, dass sich die Debatte zu diesem Geschäft nahtlos an das anfügt, was wir heute Vormittag mit dem Gegenvorschlag zur Landschafts-Initiative im gleichen Gesetz diskutiert und beraten haben. Das gibt mir jetzt Gelegenheit, doch auf zwei, drei Voten einzugehen. Hier vorne wurde jetzt wie heute Vormittag von Siedlungsdruck gesprochen. Man spricht von Zersiedelung. Herr Jans hat zu Recht auch gesagt, man müsste eine Gleichbehandlung von alt- und neurechtlichen Bauten herbeiführen.

Schauen Sie, dieser Rückweisungsantrag Fässler beinhaltet irgendwie den Geist «Weggli, Batzen und Bäckerstochter». Man will im Siedlungsgebiet keine zusätzlichen, neuen Bauten erstellen, man sagt, dass das Siedlungsgebiet knapp geworden ist. Man sagt, dass wir kein Kulturland mehr einzonen dürfen, weil die Landwirtschaft auf dieses Kulturland angewiesen ist und die Schweiz längst zersiedelt ist. Wenn wir dann eine Massnahme treffen möchten, die bestehenden Wohnraum in der Landwirtschaftszone dazu nutzen will, Wohnraum zu schaffen, dann ist man auch dagegen. Hier beisst sich halt die Katze in den Schwanz. Zu irgendetwas, zu irgendeiner Konzession müssen Sie bereit sein, wenn die Schweizer Bevölkerung wächst. Wenn Sie kein zusätzliches Land einzonen wollen, wenn Sie kein zusätzliches Kulturland verbrauchen wollen, um im Siedlungsgebiet Neubauten zu erstellen, dann müssen Sie allenfalls eine Konzession im Landwirtschaftsgebiet machen. Dort, wo bestehende Bauten vorhanden sind und kein zusätzlicher Boden dafür benötigt wird, kann man einen massvollen Ausbau bewilligen.

Es wurde jetzt immer Artikel 24c Absatz 4 zitiert. Aber Artikel 24c des Raumplanungsgesetzes hat in seinem Entwurf auch noch einen fünften Absatz. Dieser fünfte Absatz besagt: «In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten.» Diese wichtigen Grundsätze der Raumplanung sind in den Artikeln 1 bis 5 des Raumplanungsgesetzes sehr detailliert beschrieben. Frau Fässler, auf die können Sie sich beziehen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Rückweisungsantrag Fässler abzulehnen.

Favre Laurent (RL, NE), pour la commission: J'aimerais rappeler brièvement que nous avons mené des travaux en parallèle sur deux objets: la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (10.010) et ce projet issu de l'initiative du canton de Saint-Gall. Ces objets ont pour objectifs le respect de la zone agricole, la densification des volumes bâties et de la zone à bâtir. Nous avons ici clairement l'opportunité de réaliser un objectif pour ce qui est des volumes des fermes qui, aujourd'hui, ne peuvent malheureusement pas être convenablement utilisés pour l'habitation. Donc nous réalisons cette volonté de bien utiliser les surfaces déjà bâties aujourd'hui et de freiner le mitage du territoire.

J'aimerais dire ici que les observations formulées dans la proposition de renvoi Fässler ont été traitées dans le cadre des travaux de la commission – il s'agit notamment de l'article 24c alinéas 3 et 4. Je pense que ces demandes et remarques sont prises en compte suffisamment sérieusement pour que notre conseil entre en matière et repousse la proposition de renvoi et que nous puissions réaliser cette réforme qui paraît, je le rappelle ici, tout à fait conforme à la volonté des cantons. En effet, quasiment tous les cantons soutiennent le projet relatif à cette initiative cantonale. Les résultats de la procédure de consultation le confirment. Le Conseil fédéral soutient cette réforme.

Je pense que, dès lors, toutes les conditions sont remplies pour que vous entriez en matière et repoussiez la proposition de renvoi.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Le président (Germanier Jean-René, président): Nous votons maintenant sur la proposition de renvoi Fässler.



Abstimmung – Vote
(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 08.314/6457)
 Für den Antrag Fässler ... 60 Stimmen
 Dagegen ... 102 Stimmen

Bundesgesetz über die Raumplanung Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress
Antrag der Kommission: BBI

Titre et préambule
Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté

Ziff. I
Antrag der Kommission: BBI

Ch. I
Proposition de la commission: FF

Le président (Germanier Jean-René, président): Nous menons un seul débat sur les trois propositions de minorité.

Girod Bastien (G, ZH): Mit meinem Minderheitsantrag I möchte ich dieses Anliegen auf seinen Kern zurückbringen und verhindern, dass das Ganze überbordet. Es geht konkret darum, dass Auf- oder Wiederaufbauten nur bei Gebäuden möglich sind, welche ganzjährig bewohnt wurden. Nicht beinhaltet sind damit also irgendwelche Maiensässen oder irgendwelche Ställe, welche ab und zu bewohnt waren. Auch nicht beinhaltet sind Ökonomiebauten, wo bezeichnenderweise auch niemand wohnte. Damit soll verhindert werden, dass diese Vorlage zu einer Zersiedelungsvorlage wird, denn das ist sicher nicht die Idee, wie dies auch vom Kommissionssprecher und von der Bundesrätin gesagt worden ist.

Wenn man alle Gebäude reinnimmt, besteht das Problem darin, dass solche Umbauten dann wirklich auch in entlegenen Gebieten vorgenommen werden können. Und wie auch von der Bundesrätin gesagt wurde, verschärft sich die Problematik dadurch, dass nichts zur Erschliessung drinstehrt. Denn wenn wir nichts zur Erschliessung drin haben und jeder kleine Schober umgebaut werden kann, führt das zu Wildwuchs und nicht zum Schutz des Bodens. Eine solche Bestimmung führte im Endeffekt vielmehr dazu, dass diese Umbauten und Ausbauten gemacht werden, und dann muss natürlich auch die Erschliessung gewährleistet, müssen Straßen ausgebaut und Parkplätze erstellt werden. Das alles widerspricht der Idee der Raumplanung, wonach sich die Siedlung kompakt zu entwickeln hat.

Eine weitere problematische Entwicklung ergibt sich in Bezug auf die Rechtsgleichheit: Wenn man jetzt beginnt, das Bauen ausserhalb der Bauzone zu erleichtern, und dort Restriktionen wegnimmt, entsteht eine Rechtsungleichheit gegenüber jenen, die in der Bauzone sind und dort auch entsprechende Auflagen erfüllen müssen. Auch aus diesem Grund wäre es deshalb sinnvoll, meinem Minderheitsantrag zuzustimmen, damit das Ganze einigermassen beim ursprünglichen Anliegen bleibt und wirklich jetzt nicht überbordet.

Ich danke Ihnen für die Unterstützung meines Minderheitsantrages I.

Jans Beat (S, BS): Ich verzichte darauf, meinen Minderheitsantrag zu Artikel 24c Absatz 4 nochmals ausführlich zu begründen. Ich habe in meinem Eintretensvotum klar gesagt, dass ich den Eindruck habe, wir hätten trotz guten Willens einen Fehler gemacht und den Landschaftsschutz zu wenig berücksichtigt. Ich meine, das könne man mit den

Minderheitsanträgen korrigieren. Ich bitte Sie deshalb, diese zu unterstützen.

Le président (Germanier Jean-René, président): Le groupe PDC/PEV/PVL et le groupe libéral-radical soutiennent la proposition de la majorité.

Bigger Elmar (V, SG): Die SVP-Fraktion lehnt die Minderheitsanträge Girod und Jans ab. Sie wollen sozusagen wieder zurück zur bisherigen Raumplanung und somit die alten Gebäude nicht nutzen. Dies hätte zur Folge, dass die Baufläche weiter erweitert und der Druck auf den Boden noch mehr zunehmen würde.

Ich bitte Sie, die Minderheitsanträge Girod und Jans abzulehnen.

Leuthard Doris, Bundesrätin: Die Minderheit I beantragt, dass man die mit der Standesinitiative beabsichtigte Gleichstellung der altrechtlichen Wohnbauten auf ganzjährig bewohnte Gebäude beschränkt. Die temporär bewohnten Wohnbauten sind heute sehr zahlreich, häufig sind sie schlecht erschlossen. Daraus können sich natürlich bei der Nutzung Probleme ergeben. Wann ist eine Wohnbaute temporär, wann ist sie ganzjährig bewohnt? Die Unterscheidung ist nicht ganz einfach. Nehmen Sie das Beispiel einer Hütte, in der zweimal im Jahr übernachtet wird: Ist diese Hütte eine ganzjährig bewohnte Baute, weil sie zwar nur temporär, aber eben doch regelmäßig bewohnt ist? Wie messen wir das?

Wenn Sie damit einverstanden sind, dass auch sehr selten bewohnte Bauten umgenutzt werden können, gehen Sie natürlich sehr weit. Ich habe gesagt, dass es heute außerhalb der Bauzonen rund 540 000 Gebäude gibt; Gebäude mit eigentlicher Wohnnutzung gibt es etwa 150 000. Wir sprechen hier von den restlichen rund 400 000 Gebäuden mit keiner oder nur einer temporären Wohnnutzung. Hier scheint es mir deshalb schon nachvollziehbar zu sein, wenn man sagt, ein Gebäude sollte eigentlich ganzjährig bewohnt sein. Damit brächte die Regelung der Minderheit I einen wesentlichen Vorteil gegenüber der heutigen Regelung.

Beim Antrag der Minderheit II geht es um die Streichung des Passus «sowie angebaute Ökonomiebauten» in Absatz 3. Schon heute darf bei Bauten mit zusammengebautes Wohn- und Ökonomieteile, z. B. bei einem Bauernhaus mit angebautem Scheunenteil, die Wohnnutzung in den Ökonomieteile hinein erweitert werden. Die Erweiterung muss jedoch massiv sein; so hält es Artikel 24c Absatz 2 des Raumplanungsgesetzes in Verbindung mit Artikel 42 Absatz 3 der Verordnung fest. Wir gehen davon aus, dass die Mehrheit Ihrer Kommission daran nichts ändern wollte, sondern dass sich auch im Fall, wo eine Wohnbaute abgebrochen und wieder aufgebaut werden soll, der Wiederaufbau grundsätzlich auf den bisherigen Wohnteil beschränken soll. Diesen darf man also wieder aufbauen, und Erweiterungen der Wohnnutzung sind eben auch in dem Umfang zulässig, wie sie es auch gewesen wären, wenn die Wohnnutzung ohne Abbruch in den bestehenden Ökonomieteile hinein erweitert worden wäre.

Unter dieser Prämisse, wenn die Mehrheit die Auslegung von Absatz 3 auch so versteht, kann sich der Bundesrat hier der Mehrheit Ihrer Kommission anschliessen.

Noch zum Antrag der Minderheit Jans zu Absatz 4: Moniert wurde ja, dass die Voraussetzung, wonach ein Wiederaufbau nur zulässig sein soll, wenn das äussere Erscheinungsbild nicht wesentlich verändert wird, zu wenig griffig sei. Die Kommissionsmehrheit schlägt Ihnen nun vor, konkret zu sagen, zu welchen Zwecken Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild zulässig sein sollen. Was die Kommissionsmehrheit in Absatz 4 vorschlägt, liegt nach meiner Meinung auch auf der Linie der bisherigen Auslegung von Gerichten, und ich opponiere hier deshalb nicht.

Lustenberger Ruedi (CEg, LU), für die Kommission: Ich habe keine zusätzlichen Bemerkungen zu den Ausführungen von Frau Bundesrätin Leuthard hinsichtlich der Minderheitsan-

träge Bäumle und Jans anzubringen. Da geht die Kommissionsmehrheit mit der Auslegung und Interpretation des Bundesrates einig.

Zum Votum von Herrn Girod: Herr Girod, Sie haben den Begriff geprägt, dass jede «entlegene» Baute in den Genuss einer solchen Ausdehnung kommen würde. Herr Girod, wir kennen natürlich in der Schweiz aufgrund unserer Bundesverfassung das Gleichbehandlungsgebot, ob nun eine Baute 500 Meter oder drei Kilometer von einem Siedlungsgebiet entfernt ist: Grundsätzlich hat der Eigentümer, wenn wir das im Gesetz so festschreiben, den gleichen Anspruch. Und sonst müssen Sie das dann im Gesetz sehr genau austarieren, wo Sie die Grenze machen wollen. Wollen Sie dann die Grenze bei 800 Metern oder bei 1500 Metern ziehen? Oder wollen Sie allenfalls eine Grenze ziehen, wenn diese Baute, die Sie ins Visier nehmen, 200 Meter höher liegt als das Dorf? Da kommen Sie in Teufels Küche. Noch ein weiterer Einschub: Sie haben gesagt, jeder Schober könne dann ausgebaut werden. Artikel 24c hat auch noch einen Absatz 1, und wenn Sie den lesen, dann wissen Sie, was diese Einschränkung bedeutet.

Favre Laurent (RL, NE), pour la commission: Je voudrais donner quelques éclaircissements au sujet de l'article 24c alinéa 4 de la loi sur l'aménagement du territoire. Je réponds là aux interrogations de plusieurs d'entre vous et à celles de la minorité Jans.

En règle générale, les constructions agricoles sont celles qui donnent à un paysage son caractère régional typique. Si les bâtiments d'habitation agricoles peuvent être démolis et reconstruits, il y a un risque de voir disparaître le caractère régional typique d'un paysage, c'est vrai. Ce risque doit être prévenu et c'est ce qui est prévu à l'alinéa 4 de l'article précédent. Celui-ci prévoit que, pour être autorisées, «les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage». Il est ainsi tenu compte à différents égards non seulement des avis exprimés sur l'avant-projet envoyé en consultation, mais aussi des préoccupations de la minorité Jans.

1. Ainsi, les constructions extérieures dont l'aspect gâchait plutôt le paysage ne doivent pas faire l'objet d'une reconstruction présentant le même aspect dérangeant. Il s'agit sur ce point évidemment de prévenir les malentendus. La proposition de la minorité Jans pose des problèmes, car elle prévoit de préserver le caractère du bâtiment. Si le bâtiment n'a pas un caractère intéressant pour le paysage ou la région, il serait justement intéressant d'améliorer son aspect extérieur. Dès lors, l'alinéa 4 du projet, modifié avec l'aide de l'administration, va dans le bon sens.

2. Si une démolition-reconstruction offre une possibilité d'amélioration, un assainissement énergétique doit être possible même s'il implique une modification de l'aspect extérieur. Il faut aussi qu'une meilleure intégration dans le paysage puisse être exigée.

La détermination de la meilleure intégration d'une construction dans le paysage dans une région donnée peut être réglée soit dans le cadre d'une planification, soit au cas par cas par les autorités octroyant les autorisations. J'aimerais dire ici qu'il va de soi que la mise sous protection de bâtiments reste réservée: la démolition-reconstruction peut être interdite, en particulier pour des motifs de protection des monuments historiques.

J'aimerais dire encore deux mots sur les propositions de la minorité I (Girod) et II (Bäumle). Pour ce qui est de la proposition de la minorité I (Girod), elle prévoit que l'autorisation de rénover, de transformer etc., ne vaut que pour des bâtiments agricoles habités à l'année. Je souligne que l'évolution de l'agriculture avec une forte restructuration dans les années 1950, 1960, 1970, 1980 et suivantes fait que de nombreuses exploitations ont cessé leur activité à l'année. Elles ne sont plus utilisées que durant la période d'estivage, durant l'été. Ce seraient précisément les volumes de ces ex-

ploitations qu'il serait intéressant de réaffecter et de réutiliser pour différents motifs.

Donc, la proposition de la minorité I (Girod) doit être rejetée. Pour ce qui est de la proposition de la minorité II (Bäumle), sachez que les anciennes fermes qui étaient habitées avaient un volume habitable très lié au rural. On ne peut donc guère faire la différence entre le rural et la partie habitée. Dès lors, la demande de prendre en compte les volumes contigus, à laquelle nous avons répondu, est tout à fait appropriée.

Dès lors, je vous invite à rejeter la proposition de la minorité II (Bäumle).

Suivez les propositions de la majorité et notre projet sera cohérent jusqu'au bout. Il permettra une bonne affectation des bâtiments dont nous parlons.

Art. 24c Abs. 3 – Art. 24c al. 3

Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 08.314/6458)

Für den Antrag der Minderheit I ... 69 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 68 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 08.314/6459)

Für den Antrag der Mehrheit ... 102 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 61 Stimmen

Art. 24c Abs. 4 – Art. 24c al. 4

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 08.314/6460)

Für den Antrag der Mehrheit ... 105 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 62 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Ziff. II

Antrag der Kommission: BBI

Ch. II

Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 08.314/6461)

Für Annahme des Entwurfes ... 128 Stimmen

Dagegen ... 27 Stimmen

