



18.077

**Raumplanungsgesetz.  
Teilrevision. Zweite Etappe**

**Loi sur l'aménagement du territoire.  
Révision partielle. Deuxième phase**

*Fortsetzung – Suite*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.12.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.12.19 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 09.06.22 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 09.06.22 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.06.22 (FORTSETZUNG - SUITE)

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

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

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Ingress**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre et préambule, ch. I introduction, préambule**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 1 Abs. 2**  
*Antrag der Mehrheit*  
*Bst. bter*

bter. die Zahl der Gebäude im Nichtbaugebiet zu stabilisieren;

*Bst. bquater*

bquater. die Bodenversiegelung in der ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszone nach Artikel 16 zu stabilisieren, soweit sie nicht landwirtschaftlich bedingt ist;

*Antrag der Minderheit*  
(Schmid Martin, Fässler Daniel, Müller Damian, Noser, Reichmuth, Rieder)  
*Bst. bquater*

bquater. ... soweit sie nicht landwirtschaftlich oder zur Ausübung touristischer Aktivitäten bedingt ist.

**Art. 1 al. 2**  
*Proposition de la majorité*  
*Let. bter*

bter. de stabiliser le nombre de bâtiments en territoire non constructible;





*Let. bquater*

bquater. de stabiliser l'imperméabilisation du sol dans les zones agricoles visées à l'article 16 et exploitées toute l'année, pour autant qu'elle serve à des fins non agricoles;

*Proposition de la minorité*

(Schmid Martin, Fässler Daniel, Müller Damian, Noser, Reichmuth, Rieder)

*Let. bquater*

bquater. ... pour autant qu'elle serve à des fins non agricoles ou qu'elle ne serve pas à l'exercice d'activités touristiques.

**Stark Jakob (V, TG)**, für die Kommission: Ich äussere mich ganz kurz zu Buchstabe bter: Das ist eines der wichtigen neuen Planungsziele des Raumplanungsgesetzes. Die Stabilisierung des Gebäudebestandes im Nichtbaugelände ist Teil

AB 2022 S 461 / BO 2022 E 461

des Gegenvorschlags zur Landschafts-Initiative. Die Stabilisierung lässt eine gewisse Dynamik im System zu. Vergleichen Sie den Begriff "Stabilisierung des Gebäudebestandes" zum Beispiel mit dem Begriff "stabile Gesundheit" oder "stabile Preise".

Ich erwähne explizit, dass die Kommission über den Prozentsatz des Wachstums diskutiert hat. Sie erwartet, dass ein durchschnittliches Wachstum von 2 Prozent ab der Schlussabstimmung als Stabilisierung gewertet wird. Die wichtigsten Instrumente, die eingesetzt werden sollen, um das Stabilisierungsziel zu erreichen, hat die Frau Bundesrätin bereits erwähnt. Ich nenne zuerst die Abbruchprämie, dann die Richtpläne der Kantone und auch noch den Gebietsansatz.

Noch ein Wort zur Frage, was ein Gebäude ist: Hier gilt der Gebäudebegriff gemäss dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister.

**Präsident (Hefti Thomas, Präsident)**: Vielen Dank, Herr Stark. Sie können sich gleich zu Buchstabe bquater äussern, wo wir eine Mehrheit und eine Minderheit haben.

**Stark Jakob (V, TG)**, für die Kommission: Ein weiteres neues Planungsziel des Raumplanungsgesetzes ist die Stabilisierung der Bodenversiegelung in der, um es ganz genau zu formulieren, "ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszone [...], soweit sie nicht landwirtschaftlich bedingt ist". "Ganzjährig bewirtschaftete Landwirtschaftszone" heisst: ohne Sömmerungsgebiet. Hier ist die landwirtschaftliche Zonenverordnung massgebend. Das heisst, bei traditionell alpwirtschaftlich genutzten Flächen gilt diese Vorschrift zur Stabilisierung der Bodenversiegelung nicht.

Was ist eine Bodenversiegelung? Als Bodenversiegelung gelten feste Beläge wie Asphalt oder Beton. Verbundsteine ohne Befestigung oder Kiesstrassen und -wege stellen keine Bodenversiegelung dar. Versiegelt heisst eben wasserdicht.

Weshalb wird dann eine Ausnahme für die Landwirtschaft gemacht? Landwirtschaftliche Gebäude unterliegen der Stabilisierung. Sie werden aber aufgrund des Mehrbedarfs tendenziell grösser. Das ist ausgewiesen. Aufgrund von Tierschutzbestimmungen, aufgrund der technischen Entwicklung – man braucht mehr und grössere Maschinen und Fahrzeuge – benötigen Gebäude mehr Raum, deshalb ist die Fläche bei der Landwirtschaft vom Ziel der Stabilisierung der Bodenversiegelung ausgenommen worden. Die Landschafts-Initiative, zum Vergleich, verlangt eine Plafonierung der Summe der Gebäudeflächen. Das ist eine sehr, sehr restriktive Vorschrift, die sinnvolle Entwicklungen verhindern würde.

Wichtig ist weiter, dass bei der Beurteilung der Zielerreichung bezüglich der Bodenversiegelung die Bodenversiegelungen, die durch Energieanlagen oder kantonale oder nationale Verkehrsanlagen bedingt sind, nicht zu berücksichtigen sind. Sie finden das in Artikel 8d Absatz 2.

In der Kommission wurde noch die Frage aufgeworfen, ob Bodenversiegelungen durch landwirtschaftliche Betriebe, welche aufgegeben und nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden, neu zur Bodenversiegelung dazugerechnet werden müssen. Dies wurde klar verneint, auch von der Verwaltung. Solche Übergänge werden also nicht angerechnet, was in der Verordnung so festgehalten werden soll.

Es gibt noch eine Minderheit Schmid Martin, die will, dass auch Bodenversiegelung zur Ausübung touristischer Aktivitäten vom Stabilisierungsziel ausgenommen wird. Der Minderheitsantrag wird damit begründet, dass es in touristischen Zonen wie z. B. Skigebieten nicht möglich sei, Bau- oder Industriezonen zu schaffen. Die Ausnahme sei nötig, um der für das Berggebiet wichtigen Tourismusbranche die nötige Entwicklung



zu ermöglichen. Diesem berechtigten Anliegen wurde jedoch bereits mit der Beschränkung der Versiegelungsbestimmung auf das ganzjährig bewirtschaftete Landwirtschaftsgebiet Rechnung getragen, d. h., für die alpwirtschaftlich genutzten Flächen gibt es keine Vorschrift bezüglich der Bodenversiegelung. Deshalb lehnte eine knappe Mehrheit der Kommission den Minderheitsantrag ab.

**Schmid Martin (RL, GR):** Ich danke dem Kommissionssprecher. Er hat ja die Argumente schon auf den Tisch gelegt. Ich betrachte das Ganze ein bisschen breiter und möchte deshalb dem Rat nochmals die Frage stellen: Was haben wir uns in Bezug auf die Landschafts-Initiative überlegt? Wir haben sie als Ausgangspunkt genommen und die Zahl der Gebäude begrenzt, weil wir gesagt haben: Das ist auch visuell der Punkt, bei dem wir ansetzen wollen. Wir haben dies bei Buchstabe bter so beantragt. Der Kommissionssprecher hat die Delimitation begründet.

Dann gingen wir auch noch weiter als die Landschafts-Initiative und stellten uns die Frage, ob wir auch die Bodenversiegelung aufnehmen wollen. Wir haben diesen neuen Grundsatz eingeführt. Diesen gibt es bisher im Raumplanungsgesetz nicht. Jetzt stellt sich einfach die Frage: Wie weit wollen wir bei diesem Thema gehen? Ich möchte Ihnen mit der knappen Minderheit beliebt machen, dass wir zwar den Grundsatz aufnehmen, aber nicht so weit gehen, dass die Erschwernisse für Wirtschaftszweige zu gross werden. Wir kennen die Auswirkungen dessen, was wir hier beschliessen, noch nicht genau. Es ist ein Paradigmenwechsel in der Raumplanung, dass die Bodenversiegelung als neues Thema aufgenommen wird. Wir sind der Überzeugung, dass das per se richtig ist. Aber wir wollen nicht jede Entwicklung verhindern – deshalb auch der Ansatz meiner Minderheit, dass wir in Bezug auf die touristischen Aktivitäten die gleichen Ausnahmen wie bei der Landwirtschaft einfügen, dass dies auch bezüglich der Energie gilt und wir mit diesen Bereichen einmal beginnen.

Ich bin überzeugt, dass es falsch wäre, hier der Mehrheit zu folgen. Sie geht zu weit. Wir kennen die Konsequenzen noch nicht. Trotzdem nehmen wir das Hauptziel der Landschafts-Initiative, die Begrenzung der Anzahl Gebäude, auf. Das ist auch der Grund, warum das ein guter indirekter Gegenvorschlag ist. Aber aus Sicht der Kommissionsminderheit geht man zu weit und beachtet die Themen des Tourismus zu wenig, wenn man das nicht so fixiert und formuliert, dass touristische Aktivitäten ausgenommen sind.

Der Kommissionssprecher hat zu Recht auf die Tatsache hingewiesen, dass es eben gerade im Tourismus nicht möglich ist, Bauzonen für touristische Anlagen auszuscheiden; das geht nicht. Vielfach sind Aktivitäten auch standortgebunden. Gewisse touristische Aktivitäten sind im Baugebiet einfach nicht möglich, denn das wollen die Menschen nicht – das wollen ja gerade die Touristen nicht, die zu uns kommen.

Ich bitte Sie also auch im Namen derjenigen, die ein Flair für die dezentralen Bedürfnisse, für die alpinen und voralpinen Gebiete haben, hier mit der Minderheit zu stimmen.

**Fässler Daniel (M-E, AI):** Ich erlaube mir, bei dieser Bestimmung mit Mehrheits- und Minderheitsantrag noch etwas Grundsätzliches zum Thema Stabilisierungsziel zu sagen. Der Berichterstatter hat es gesagt, auch die Frau Bundesrätin beim Eintreten: Dieses Ziel ist eigentlich das zentrale Element der Vorlage der Kommission. Wir sagen, die Zahl der Gebäude soll stabilisiert werden, unabhängig davon, welchen Zwecken die Gebäude dienen.

Dieses zentrale Element der Vorlage ist aber auch das heikelste. Eigentlich gefällt es mir als Juristen nicht, dass wir in einem Gesetz einen Begriff festschreiben, bei dem wir Interpretationsbedarf haben. Was heisst Stabilisierung der Zahl der Gebäude? Was heisst Stabilisierung der Bodenversiegelung? Mir ist es in dieser Debatte wichtig, festzustellen, dass wir mit dem Begriff "Stabilisierung" nicht das Gleiche wie die Initianten der Landschafts-Initiative meinen. Die Initianten verlangen in der Landschafts-Initiative, dass die Zahl der Gebäude und die von ihnen beanspruchte Fläche nicht zunehmen. Das heisst, sie verlangen bei den Gebäuden und der beanspruchten Bodenfläche eine Plafonierung, eine Limitierung auf den heutigen Bestand. Das ist nicht die Auffassung der Kommission und zumindest auch nicht meine Überzeugung. Wir haben in der Kommission bewusst auf eine starre Limitierung verzichtet und festgestellt, dass der Begriff der Stabilisierung eine gewisse Dynamik berücksichtigen muss und weiterhin ein moderates Wachstum ermöglichen soll. Das sind meine Grundsatzäusserungen zum Thema Stabilisierung.

AB 2022 S 462 / BO 2022 E 462

Ich komme nun zur Mehrheit und zur Minderheit. Ich glaube, die Kommission hat sich beim Stabilisierungsziel bei der Bodenversiegelung richtigerweise auf die dauerhaft bewirtschaftete Landwirtschaftszone beschränkt. Damit hat sie beispielsweise das Sömmerungsgebiet vom Stabilisierungsziel ausgenommen. Sie hat festgestellt, dass die Bodenversiegelung dort, wo sie landwirtschaftlich bedingt ist, auszunehmen ist. Auch das ist meines Erachtens zwingend, denn die Landwirtschaft ist standortgebunden; sie ist auch zonenkonform.



Nun, ich meine – und deshalb unterstütze ich die Minderheit Schmid Martin –, dass touristische Aktivitäten zwar nicht zonenkonform sind, zumindest in den allermeisten Fällen, dass sie aber standortgebunden sind. Viele touristische Aktivitäten sind ausserhalb der Bauzone zu finden. Deshalb ist es meines Erachtens richtig und auch angemessen und vertretbar, auch für die touristischen Aktivitäten eine Ausnahme festzulegen. In diesem Sinne bitte ich Sie, die Minderheit Schmid Martin zu unterstützen.

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Sie haben in Artikel 1 festgehalten, dass die Zahl der Gebäude im Nichtbaugelände stabilisiert werden soll. Der Bundesrat begrüsst es, dass Sie hier auch das Thema der Bodenversiegelung explizit aufgenommen haben. Ich glaube, das ist sinnvoll.

Jetzt stellt sich die Frage: Mehrheit oder Minderheit? Die Minderheit will ja den Tourismus in der ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszone vom Stabilisierungsziel ausnehmen. Ich muss Ihnen sagen: Ob Sie nun die Mehrheit oder die Minderheit unterstützen – ich denke, die Folgen sind überschaubar. Die ganzjährig bewirtschaftete Landwirtschaftszone ist ja häufig eher im Talboden. Dort gibt es aber umgekehrt auch wenig touristische Anlagen ausserhalb der Bauzone. Ich denke, der grosse raumplanerische Druck durch touristische Gebäude besteht, wenn schon, vor allem im alpinen Gebiet. Das ist dann aber wieder im nicht ganzjährig bewirtschafteten Gebiet. Von daher kann der Bundesrat hier wirklich mit beidem leben. Wir sind der Meinung, die Differenz ist nicht so gross.

Aber wir haben auch ein gewisses Verständnis. Es ist natürlich klar, dass hier auch vonseiten des Tourismus immer wieder Bedürfnisse angemeldet werden. Ich glaube, mit der Minderheit würden Sie das ganze Ziel nicht zu stark aufweichen oder wieder über Bord werfen. Wir vergiessen hier nicht allzu viel Herzblut. Ich wollte Ihnen das einfach noch aufzeigen. Ich glaube, die Differenz ist nicht so gross.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 18.077/5149)

Für den Antrag der Minderheit ... 27 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 15 Stimmen

(0 Enthaltungen)

#### *Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

#### **Art. 2**

*Antrag der Kommission*

Unverändert

#### **Art. 2**

*Proposition de la commission*

Inchangé

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3 Abs. 5**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 3 al. 5**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 5**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 2bis*

Eigentümer von Bauten und Anlagen, die ausserhalb der Bauzonen liegen, erhalten bei deren Abbruch eine Abbruchprämie in der Höhe der Abbruchkosten unter Ausschluss allfälliger Aufwendungen für die Entsorgung



von Spezialabfällen bzw. Altlasten, ausser wenn eine anderweitige gesetzliche Pflicht zur Tragung der Beseitigungskosten besteht. Bei der Beseitigung von Bauten und Anlagen ohne landwirtschaftliche oder touristische Nutzung wird die Abbruchprämie nur ausgerichtet, wenn kein Ersatzneubau erstellt wird.

*Abs. 2ter*

Die Kantone finanzieren die Abbruchprämie primär mit den Erträgen aus der Abgabe gemäss Absatz 1, darüber hinaus mit allgemeinen Finanzmitteln.

*Abs. 2quater*

Der Bund kann Beiträge an die Aufwendungen der Kantone leisten. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

*Antrag Würth*

*Abs. 1*

... entstehen. Vorbehalten bleibt Absatz 1bis.

*Antrag Stöckli*

*Abs. 2ter*

Die Kantone finanzieren die Abbruchprämie mit allgemeinen Finanzmitteln.

## **Art. 5**

*Proposition de la commission*

*Al. 2bis*

Les propriétaires de constructions et d'installations implantées hors de la zone à bâtir reçoivent, lors de la démolition de celles-ci, une prime correspondant aux frais de démolition à l'exclusion d'éventuels frais d'élimination de déchets spéciaux et d'assainissement de sites contaminés, sauf s'il existe une autre obligation légale de prise en charge des frais de démolition. En cas de démolition de constructions et d'installations non utilisées à des fins agricoles ou touristiques, la prime n'est versée que si aucune construction de remplacement n'est réalisée.

*Al. 2ter*

Les cantons financent la prime de démolition en premier lieu par le produit de la taxe au sens de l'alinéa 1, puis par des moyens financiers généraux.

*Al. 2quater*

La Confédération peut allouer des contributions aux dépenses des cantons. Le Conseil fédéral règle les modalités.

*Proposition Würth*

*Al. 1*

... d'aménagement. L'alinéa 1bis est réservé.

*Proposition Stöckli*

*Al. 2ter*

Les cantons financent la prime de démolition par des moyens financiers généraux.

**Würth** Benedikt (M-E, SG): Sie haben sich vielleicht gefragt, wieso bei Absatz 1 diese kleine Ergänzung beantragt wird. Ich begründe Ihnen, wieso sie sehr wichtig ist.

Wenn man Artikel 5 liest, insbesondere die Absätze 1 und 1bis, geht man eigentlich davon aus, dass Absatz 1 eine allgemeine Bestimmung und Absatz 1bis eine spezielle Bestimmung ist, in der, immer im Sinne einer Mindestvorschrift, konkretisiert wird, wie dieser Mehrwertausgleich in den Kantonen vonstattengehen muss. Die Kantone können selbstverständlich weiter gehen. Wenn man aber einen Blick in die aktuelle bundesgerichtliche Rechtsprechung wirft – der letzte Entscheid datiert vom 5. April dieses Jahres –, dann sieht man, dass das Verhältnis von Absatz 1 und Absatz 1bis keineswegs klar ist. Das Bundesgericht sagt nämlich nicht, dass Absatz 1bis Absatz 1 konkretisiere.

Worum geht es hier materiell? Diejenigen, die dabei waren, können sich sicher an die Diskussion in diesem Haus zum

AB 2022 S 463 / BO 2022 E 463

Raumplanungsgesetz erinnern. Ich habe die letzte RPG-Revision nur als Mitglied einer Regierung erlebt. Bei der Frage, wie der Mehrwertausgleich zu gestalten sei, ist eines aus meiner Sicht völlig klar: Das Parlament



hat gesagt, es sei mindestens ein Mehrwertausgleich für den Sachverhalt vorzusehen, dass Nichtbauland zu Bauland wird, Nichtbauland also eingezont wird. Das ist die Mindestvorschrift seitens Bund. Selbstverständlich können die Kantone weiter gehen. Mit anderen Worten: Wenn man Aufzonungen macht, also beispielsweise eine W2-Zone in eine W3- oder W4-Zone überführt, dann ist es nicht zwingend vorgesehen, dass in einem Kanton ein Mehrwertausgleich oder eben eine Mehrwertabgabe eingeführt werden muss. Das war aus meiner Sicht der klare parlamentarische Wille, der Wille des Gesetzgebers. Ich denke, daran haben sich auch die Kantone orientiert.

Das Bundesgericht sagt aber, dass Absatz 1 und Absatz 1bis quasi auf der gleichen Ebene zu verorten sind. Das Bundesgericht sagt im letzten Entscheid bezüglich der Berner Gemeinde Meikirch, dass die Vorschrift einer Gemeinde oder eines Kantons, welche die Aufzonung als Tatbestand nicht der Mehrwertabgabe unterstellt, bundesrechtswidrig ist. Das ist zuerst einmal eine spezielle Interpretation dieser Norm, weil die Norm noch jung ist. Der Wille des Gesetzgebers war ziemlich klar. Es ist aber auch materiell kein vernünftiges Ergebnis. Wir haben es vorhin in der Debatte gehört: Das Ziel müssen der Grundsatz der Trennung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet und der Stopp der Zersiedelung sein. Das Gegenstück der Zersiedelung ist natürlich die Förderung der Innenentwicklung. Das ist das Gegenstück. Wenn Sie hier, das war damals auch die Überlegung in den beiden Räten, einen Negativanreiz für die Innenentwicklung setzen – und das ist eine Mehrwertabgabe auf Aufzonungen natürlich –, dann ist das nicht unbedingt im Sinn der Gesetzgebung. Es ist auch nicht im Sinn der Landschafts-Initiative. Vor allem, und das ist jetzt auch für die Kantonskammer sehr wichtig, übersteuert das Bundesgericht natürlich im Prinzip die Kantone.

Ich habe gesagt, es ist eine Mindestvorschrift. Ein Kanton kann natürlich weiter gehen. Die Eintretensdebatte hat sehr deutlich gezeigt, dass die räumlichen Verhältnisse in unseren 26 Kantonen sehr unterschiedlich sind. Es gibt Regionen, in denen man froh ist, wenn irgendein Eigentümer überhaupt eine Aufzonung macht und dann auch investiert. In anderen Gebieten ist der Siedlungsdruck übermässig. Dort kann von mir aus ein Kanton – und das kann er immer – eine solche Mehrwertabgabe auf Aufzonungen einführen.

Nun, ich habe Ihnen bewusst eine relativ simple Ergänzung beantragt, auch in dem Sinn, dass wir hier jetzt einmal einen Pflock einschlagen. Man kann in der weiteren Debatte dann immer noch überlegen, ob man Artikel 5 generell etwas umbauen müsste. Das führt aber in einer Plenumsdiskussion wohl zu weit. Mir ist es einfach ein Anliegen, dass wir angesichts dieser Rechtsunsicherheit, die nun mit der eigentümlichen Interpretation durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung geschaffen wurde – und die im Übrigen auch in der Lehre auf grossen Widerstand gestossen ist –, als Gesetzgeber Klarheit schaffen. Denn das Bundesgericht sagt, der Wille des Gesetzgebers sei eben nicht so klar gewesen. Das ist die Hauptlinie der Argumentation beim Entscheid bezüglich der Gemeinde Meikirch. Darum ist es jetzt an uns, hier Klarheit zu schaffen.

Ein Letztes: Beachten Sie im Zusammenhang mit Artikel 5 auch die Übergangsbestimmung in Artikel 38a. Dort heisst es in Absatz 4: "Die Kantone regeln innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom 15. Juni 2012 den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile nach den Anforderungen von Artikel 5." Dann steht in Absatz 5: "Nach Ablauf der Frist von Absatz 4 ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Artikel 5 verfügt." Und dann steht dort noch zusätzlich: "Der Bundesrat bezeichnet nach Anhörung diese Kantone." Es wird noch eine spannende Aufgabe für den Bundesrat sein, diese Triagierung im Lichte dieser Rechtsprechung zu machen; darauf können wir gespannt sein. Darum ist es wahrscheinlich auch im Interesse des Bundesrates, wenn wir hier Klarheit schaffen und den seinerzeitigen Willen des Gesetzgebers nochmals klar verdeutlichen, damit das Bundesgericht dies bei einem nächsten Fall korrigieren kann und damit insbesondere auch die rechtsanwendenden Behörden auf Stufe Gemeinde und auf Stufe Kanton eine Orientierung haben – kurz, damit hier diese Frage geklärt wird.

In diesem Sinne bitte ich Sie, meinem Einzelantrag zu folgen.

**Stark Jakob (V, TG)**, für die Kommission: Der Antrag wurde in der Kommission nicht behandelt. Ich darf Ihnen aber sagen, dass ich damals, zusammen mit weiteren Kollegen hier, Mitglied der BPUK war und dass die Mehrwertabgabe eines der grossen Themen war. Der Kompromiss mit einer Mindestabgabe von 20 Prozent bei Neueinzonungen ist dort entstanden, kam dann ins Parlament und wurde so beschlossen. Er entspricht zu hundert Prozent dem Willen des Gesetzgebers. Ich darf doch feststellen: Der Entscheid des Bundesgerichts ist, ich würde sagen, höchst interessant. Wenn Sie jetzt dem Einzelantrag Würth stattgeben, dann verdeutlichen Sie nicht nur den Willen des Gesetzgebers, sondern erleichtern auch die Arbeit des Bundesgerichts.

**Schmid Martin (RL, GR)**: Ich glaube, dass das Thema, das Kollege Würth hier aufnimmt, extrem wichtig ist. Wie wir in der Eintretensdebatte schon gesagt haben, haben wir ja gerade mit der RPG 1 zum Ausdruck ge-



bracht, dass die innere Verdichtung gefördert werden muss und dass die Siedlungsentwicklung gegen innen gehen muss. Kollege Stark hat es meines Erachtens absolut richtig gesagt: Es war ein Kompromiss, dass bei der Einzonung von neuen Flächen nur ein Mehrwertausgleich von bis zu 20 Prozent erhoben wird, dass die Kantone und Gemeinden bei schon eingezonten Flächen bzw. bei einer Aufzonung aber frei sind, zu entscheiden, ob sie eine Mehrwertabgabe erheben wollen. Genau das war ein Teil des politischen Kompromisses.

Warum hat man diesen Kompromiss getroffen? Man wollte die Verdichtung nicht verunmöglichen. Man wollte es offenlassen, ob man bei der Aufzonung auch noch Mehrwertabgaben erhebt, damit eben dieser politisch gewollte Effekt auch eintritt. Der Verdichtungsgedanke ist ja im nationalen Interesse, wie das Bundesgericht zu Recht festgestellt hat. Damit dem Verdichtungsgedanken zum Durchbruch verholfen wird, wollte man, dass eine Aufzonung auch ohne Mehrwertabgabe erfolgen kann.

Für mich ist es schleierhaft, wie dieses Urteil zustande gekommen ist. Ganz ehrlich gesagt, unter Berücksichtigung dieses Aspekts, aller Materialien und unserer Debatte frage ich mich, ob das Bundesgericht nicht nochmals über die Bücher gehen müsste. Im Parlament war das die grosse Diskussion. Man kam zum Schluss, dass man die Mehrwertabgabe nur auf die Neueinzonung bezieht. Das war der politische Kompromiss, der politische Wille.

Wie das Bundesgericht jetzt zur Schlussfolgerung kommt, dass die Gemeinden und Kantone auch auf Aufzonungen eine Mehrwertabgabe erheben müssen, ist mir schleierhaft. Das kann ich nicht nachvollziehen. Ich glaube, es entspricht auch nicht dem politischen Interesse an der Siedlungsentwicklung gegen innen. Die Auslegung führt dazu, dass diese Entwicklung jetzt auch blockiert wird. Die Grundeigentümer, deren Grundstücke schon eingezont sind, werden sich gegen die Aufzonungen wehren, weil sie wieder Mehrwertabgaben zahlen müssten.

Wir schiessen uns also in den eigenen Fuss, wenn wir solche Regelungen nicht korrigieren, wie das jetzt Kollege Würth beantragt. Ich bitte Sie, Kollege Würth hier zu unterstützen.

Ich weise auch darauf hin – das hat Herr Würth zu Recht gesagt -: Die Kantone haben die Gesetzgebung ja schon anpassen müssen. Die Kantone haben legiferiert. Der Bundesrat hat auch Kenntnis von den Richtlinien, von den Umsetzungsgesetzgebungen, die die Kantone erlassen haben. Meines Wissens hat der Bundesrat auch nie eine kantonale Regelung beanstandet, welche bei einer Aufzonung keine Mehrwertabgabe vorsah. Ich hoffe, dass das Bundesgericht vielleicht schon nach der heutigen Debatte, wenn die

#### AB 2022 S 464 / BO 2022 E 464

Mehrheit des Rates dem Einzelantrag Würth folgt, für ein neues Urteil nochmals über die Bücher geht. Denn der Entscheid schafft extreme Rechtsunsicherheit in vielen Gemeinden, die die Umsetzung schon vollzogen haben. Er schafft extreme Rechtsunsicherheit beim Thema der Verdichtung. Ich glaube, das ist in niemandes Interesse.

Ich bitte Sie, dem Einzelantrag Würth, den wir in der Kommission so nicht diskutieren konnten, weil es damals noch kein Thema war, zuzustimmen. Dann kann spätestens der Zweirat dieser Sache nochmals nachgehen. Noch einfacher wäre es, das Bundesgericht würde die Rechtsprechung ändern.

**Fässler Daniel (M-E, AI):** Dieses Thema haben wir wahrscheinlich etwas schlecht beraten, als wir 2012 das Raumplanungsgesetz revidiert und die Mehrwertabgabe eingeführt haben. Es wurde damals auch darüber diskutiert, ob Artikel 5 Absatz 1 gestrichen werden soll, wo es heute wörtlich heisst: "Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen." Es war damals die Meinung, dass es Sache der Kantone ist zu entscheiden, ob sie solche Vor- und Nachteile abschöpfen sollen bzw. ob sie sie zum Anlass nehmen wollen, ihr Gesetz zu ändern.

Was aber die Mehrwertabgabe betrifft – und da teile ich wirklich die Auffassung der Kollegen Schmid und Würth –, da war die Meinung des Gesetzgebers glasklar. Ich zitiere aus einem Votum von Bundesrätin Leuthard in der Sitzung vom 1. März 2012 im Nationalrat: "Es wurde in der Kommission einlässlich diskutiert, ob auch Umzonungen erfasst werden und Gegenstand einer Bundesvorgabe darstellen sollten. Man ist zum Schluss gekommen – und ich schliesse mich dem an –, dass sich die Mindestregelung auf Bundesebene auf die Neueinzonungen beschränken sollte." (AB 2012 N 130)

Das ist eine glasklare Äusserung von Bundesrätin Leuthard. Sie wurde unterstrichen durch alle Fraktionssprecher; ich war damals auch Sprecher der CVP-Fraktion. Man hat es den Kantonen überlassen. Auch Kollege Stark hat es erwähnt: Die Kantone hatten zu entscheiden, ob sie sich auf dieses bundesrechtliche Minimum beschränken wollen oder ob sie Weiteres einer Mehrwertabgabe unterstellen wollen, beispielsweise eine Aufzonung von Wohnzone 2 in Wohnzone 3 oder eine Umzonung von der Gewerbe- und Industriezone in die Wohnzone, denn auch dabei wird ein Mehrwert geschaffen, oder wenn ausserhalb des Baugebietes – und da



haben wir jetzt doch noch den Berührungspunkt zur heutigen Vorlage – eine Abparzellierung vorgenommen wird, das heisst, wenn ein ehemals landwirtschaftlich genutztes und bewohntes Gebäude aus dem Geltungsbereich des bürgerlichen Bodenrechtes entlassen und künftig nicht landwirtschaftlich genutzt wird. Das können die Kantone der Mehrwertabgabe unterstellen. Dieses letzte Beispiel hat zum Beispiel der Kanton Appenzell Aargau zum Anlass genommen, diese Mehrwertabgabe einzuführen.

Wir tun gut daran, diesem Einzelantrag zuzustimmen. Ich meine aber auch, dass das Ganze noch etwas zu vertiefen ist. Sollten Sie heute bei Artikel 8c meinem Minderheitsantrag folgen und über Spezialzonen die Umnutzung von landwirtschaftlichen Bauten zu Wohnbauten zulassen, würden ebenfalls Mehrwerte geschaffen. Wir werden uns dort die Frage stellen müssen, ob wir auch dieses Thema den Kantonen überlassen wollen oder ob Bedarf nach einer Bundesregelung besteht.

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Ich kann zur förderlichen Behandlung dieses Geschäfts beitragen, indem ich mich kurzhalte und sage, dass der Bundesrat selbstverständlich das Anliegen von Herrn Ständerat Würth unterstützt und es begrüsst, wenn Sie es aufnehmen. Wir würden uns allenfalls erlauben, wenn das Geschäft wieder in den Erstrat geht – Sie sind ja Zweitrat –, uns noch zur Formulierung Gedanken zu machen. Im Grundsatz ist es aber ein wichtiges und gutes Anliegen.

**Stark** Jakob (V, TG), für die Kommission: Ich äussere mich nun zu den Absätzen 2bis, 2ter und 2quater. Die Abbruchprämie ist, wie gesagt, ein Kernpunkt der Vorlage. Es ist ein Paradigmenwechsel im Raumplanungsrecht. Erstmals wird anstatt mit Vorschriften mit einer Anreizstrategie gearbeitet. Ich bin erfreut, dass das geht, und wir werden sehen, wie die Resultate sind.

Heute werden, nach einer Schätzung der Bundesverwaltung, ausserhalb der Bauzonen etwa 40 000 bis 100 000 Gebäude ohne Wohnnutzung nicht mehr oder nur noch mit geringer Intensität genutzt. Sie werden jedoch in der Regel vorsorglich beibehalten, weil die Unterhaltskosten gering sind und man die Bestandesgarantie nicht verlieren möchte. Mit einer Abbruchprämie, welche die vollen Abbruchkosten mit Ausnahme der Entsorgungskosten für Spezialabfälle und Altlasten deckt, kann die Bereitschaft für einen Abbruch solcher Gebäude deutlich erhöht werden.

Was kostet das? Unter der Annahme, dass jährlich etwa 1000 bis 2000 Gebäude abgebrochen werden, ergeben sich bei durchschnittlichen Kosten von 20 000 bis 30 000 Franken pro Objekt insgesamt jährliche Abbruchkosten für Gebäude von etwa 20 bis 60 Millionen Franken. Dazu kommen die Abbruchkosten für Anlagen, die auf etwa 1 bis 6 Millionen Franken pro Jahr geschätzt werden. Das ergibt pro Jahr etwa 21 bis 66 Millionen Franken. Das ist eine vorsichtige Schätzung.

Diese Kosten sind durch die Kantone zu finanzieren, primär durch die Mehrwertabgabe bei Ein- oder Aufzonungen, darüber hinaus mit allgemeinen Finanzmitteln. Die Verwendung der Mehrwertabgabe zu diesem Zweck wird durch Artikel 5 Absatz 1ter abgedeckt, zumal der Verwendungszweck der Mehrwertabgabe zur Finanzierung von Auszonungen nach erfolgter Umsetzung der RPG 1 in den Kantonen an Bedeutung verlieren dürfte – das ist wenigstens zu hoffen.

Der Bund kann Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Abbruchkosten leisten. Beteiligt er sich zu einem Drittel, erwachsen ihm jährliche Kosten von etwa 7 bis 22 Millionen Franken. Wenn er sich zur Hälfte beteiligt, ergeben sich jährliche Kosten von etwa 10 bis 33 Millionen Franken. Auch wenn die heute bereits vom Bund geleisteten Beiträge über das Landwirtschaftsrecht und das Natur- und Heimatschutzrecht in Abzug gebracht werden, ergeben sich mit grosser Wahrscheinlichkeit neue jährliche Kosten für den Bund, die klar über der Grenze von 2 Millionen Franken für neue wiederkehrende Ausgaben pro Jahr liegen, weshalb ein Beschluss gemäss Ausgabenbremse nötig ist.

Noch etwas zum letzten Satz von Absatz 2bis: Intensiv diskutierte die Kommission, ob die Abbruchprämie unter Inkaufnahme von Mitnahmeeffekten bei ohnehin geplanten Ersatzbauten mit einer entsprechend breiten Wirkung generell ausgerichtet werden soll oder ob die Abbruchprämie nur ausgerichtet werden soll, wenn kein Ersatzbau errichtet wird. Sie entschied sich für einen Mittelweg, indem bei den standortgebundenen Hauptnutzungen ausserhalb der Bauzonen – bei der Landwirtschaft und beim Tourismus – die Abbruchprämie auch dann ausgerichtet wird, wenn eine Ersatzbaute erstellt wird.

Die Kommission erhofft sich dadurch die vermehrte Errichtung neuer standortgebundener Gebäude und Anlagen am bisherigen Standort – also am Standort der alten Anlage, die dann eben abgebrochen wird –, auch wenn die Neubauprojekte sich in Art und Dimension oft stark von den alten Gebäuden und Anlagen unterscheiden und grundsätzlich auch an einem neuen Ort gebaut werden dürften. Damit wird die heutige Ausrichtung der Raumplanung mit einem deutlichen Anreiz verstärkt. So werden auch schwierige Planungsprozesse, lange Bewilligungsverfahren und rechtliche Auseinandersetzungen über den Standort von Ersatzbauten vermindert.





**Präsident** (Hefti Thomas, Präsident): Zu Absatz 2ter liegt ein Antrag Stöckli vor.

**Stöckli** Hans (S, BE): Die Abbruchprämie ist nicht bestritten, sie ist eine gute Idee; sie wird einen Beitrag leisten. Hingegen empfinden es sowohl die BPUK als auch mein Kanton als unangebracht oder sogar als sachfremd, wenn man definiert, dass die Abbruchprämie mit der Mehrwertabgabe finanziert werden soll. Einerseits ist die Mehrwertabgabe nach dem Gesetz für die Planungsarbeiten vorgesehen. Sie

AB 2022 S 465 / BO 2022 E 465

soll die Entschädigung von Eigentumsbeschränkungen und Massnahmen im Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung nach innen finanzieren. Andererseits – das ist besonders wichtig, deshalb habe ich auch interveniert – fallen in vielen Kantonen diese Mehrwertabgaben an die Kommunen. Denn die Kosten für die Planung entstehen hauptsächlich in den Gemeinden. Zum Beispiel sind im Kanton Bern 90 Prozent der Mehrwertabgaben an die Gemeinden zu entrichten. Wenn diese Gelder nun für diese Abbruchprämie verwendet werden, dann schwächt das die Raumplanung erheblich. Das ist sicher nicht das Ziel, das dieses Gesetz verfolgt.

**Präsident** (Hefti Thomas, Präsident): Herr Berichterstatter, möchten Sie sich äussern? Ich weiss, dass Einzelanträge in der Kommission nicht behandelt werden.

**Stark** Jakob (V, TG), für die Kommission: Ich äussere mich ganz kurz. Der Antrag war nicht in der Kommission. Die Kommission hat sich für das vorliegende Konzept entschieden. Die Mehrwertabgabe muss ja grundsätzlich für raumplanerische Anliegen genutzt werden. Wenn Sie sehen, wie wir jetzt das Raumplanungsgesetz ergänzt haben, erschliesst sich Ihnen automatisch, dass selbstverständlich auch die Stabilisierung der Gebäudezahl über die Abbruchprämie ein solches raumplanerisches Ziel ist.

Es ist vielleicht noch wichtig zu bedenken, dass die Mehrwertabgabe nicht überall den gleichen Ertrag ergibt. Dort, wo sie einen höheren Ertrag ergibt, wo es sogar Gelder gibt, die nicht verbraucht werden, die dann in irgendeiner Spezialkasse liegen, ist es schon richtig, dass man sagt, diese sollen doch für diese Abbruchprämie verwendet werden, bevor man Steuermittel einsetzt.

Deshalb empfehle ich Ihnen, diesen Antrag abzulehnen. Die Kantone sind im Übrigen frei.

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Sie haben ja dem Schreiben der Kantone entnehmen können, dass die Kantone der Meinung sind, man solle es ihnen überlassen, wie sie die Restfinanzierung der Abbruchprämie sicherstellen. Nun, was Ihre Kommission Ihnen beantragt, ist, dass die Kantone diese Abbruchprämie primär mit den Erträgen aus der Abgabe usw. finanzieren. Der Antrag lautet "primär", es ist keine – wie soll ich sagen? – abschliessende Vorgabe.

Mit dem Einzelantrag Stöckli würden Sie hier dann aber ganz klar eine Vorgabe machen. Es müssten allgemeine Finanzmittel sein. Das kommt den Kantonen nicht entgegen, weil sie eigentlich wollten, dass sie das einfach selber entscheiden können.

Ich würde Ihnen jetzt beliebt machen, dass Sie bei der Formulierung Ihrer Kommission bleiben, die, indem sie sagt, die Abbruchprämie sei primär mit den Erträgen aus der Abgabe zu finanzieren, keine abschliessende Vorgabe macht. Falls der Nationalrat allenfalls noch einmal mit den Kantonen Rücksprache nehmen und schauen will, wie man den Kantonen hier entgegenkommen kann, bleibt diese Frage hier offen. Aber wenn man den Kantonen jetzt noch genauer vorschreibt, wie sie diese Abbruchprämie finanzieren sollen, nämlich mit Steuermitteln, würde das eher nicht dem Anliegen entsprechen, das die Kantone Ihnen unterbreitet haben.

**Stöckli** Hans (S, BE): Gestützt auf die Zusage, dass man das Problem im Nationalrat nochmals anschauen will, insbesondere in Bezug auf Absatz 2ter, den man allenfalls einfach streichen könnte – das könnte auch eine Lösung sein –, ziehe ich meinen Antrag zurück. Man soll eben die Kantone entscheiden lassen, welche Mittel sie dafür einsetzen.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 18.077/5150)

Für den Antrag Würth ... 36 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)



*Abs. 2ter – Al. 2ter*

**Präsident** (Hefti Thomas, Präsident): Der Antrag Stöckli ist zurückgezogen worden.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission*

*Adopté selon la proposition de la commission*

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

*Abs. 2quater – Al. 2quater*

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 18.077/5151)

Für Annahme der Ausgabe ... 44 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht*

*La majorité qualifiée est acquise*

#### **Art. 6**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 3 Bst. d*

d. der Anzahl Gebäude ausserhalb der Bauzonen;

*Abs. 3 Bst. e*

e. der Bodenversiegelung in der ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszone nach Artikel 16, soweit sie nicht landwirtschaftlich bedingt ist.

*Abs. 4*

Unverändert

*Antrag der Minderheit*

(Schmid Martin, Fässler Daniel, Müller Damian, Noser, Reichmuth, Rieder)

*Abs. 3 Bst. e*

e. ... soweit sie nicht landwirtschaftlich oder zur Ausübung touristischer Aktivitäten bedingt ist.

#### **Art. 6**

*Proposition de la majorité*

*Al. 3 let. d*

d. du nombre de bâtiments hors zones à bâtir,

*Al. 3 let. e*

e. de l'imperméabilisation du sol dans les zones agricoles visées à l'article 16 et exploitées toute l'année, pour autant qu'elle serve à des fins non agricoles.

*Al. 4*

Inchangé

*Proposition de la minorité*

(Schmid Martin, Fässler Daniel, Müller Damian, Noser, Reichmuth, Rieder)

*Al. 3 let. e*

e. ... non agricoles ou qu'elle ne serve pas à l'exercice d'activités touristiques.

*Abs. 3 Bst. e – Al. 3 let. e*

*Angenommen gemäss Antrag der Minderheit*

*Adopté selon la proposition de la minorité*



*Übrige Bestimmungen angenommen  
Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 8c**

*Antrag der Mehrheit*

*Titel*

Richtplaninhalt im Bereich der Zonen nach Artikel 18bis

*Abs. 1*

Die Kantone können unter Einbezug der Gemeinden im Richtplan innerhalb des Berggebiets bestimmte Gebiete bezeichnen, in denen aufgrund einer räumlichen Gesamtkonzeption ausserhalb der Bauzonen Spezialzonen nach Artikel

AB 2022 S 466 / BO 2022 E 466

18bis vorgesehen werden können, in denen nicht standortgebundene Nutzungen zulässig sind, sofern:

...

b. Aufträge für die Nutzungsplanung erteilt werden, die erforderlichen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen vorzusehen.

*Abs. 2*

...

a. welche Verbesserung der Gesamtsituation mit der Ausscheidung solcher Zonen erreicht und welche übergeordneten Ziele damit verfolgt werden sollen;

abis. wie der Siedlungsstruktur, der Baukultur, der Umgebungsgestaltung, der Einpassung in die Landschaft, dem Schutz der Biodiversität sowie dem Erhalt des Kulturlandes Rechnung zu tragen ist;

b. wie im jeweiligen Gebiet die Gesamtkonzeption in der Nutzungsplanung umgesetzt wird.

c. Streichen

*Antrag der Minderheit*

(Fässler Daniel, Bischof, Reichmuth, Rieder, Schmid Martin)

*Abs. 1*

Gemäss Bundesrat, aber:

... zulässig sind (Art. 18bis), sofern: ...

*Abs. 1bis*

Unter Berücksichtigung der gleichen Grundsätze können die Kantone besondere Gebiete bestimmen, in welchen sie die Umnutzung nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Bauten zur Wohnnutzung gestützt auf kantonale Richtlinien vorsehen.

*Abs. 2*

...

a. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

abis. Streichen

b. ... in der Nutzungsplanung konkret umgesetzt wird.

c. Streichen

**Art. 8c**

*Proposition de la majorité*

*Titre*

Contenu du plan directeur relatif aux zones prévues à l'article 18bis

*Al. 1*

Les cantons peuvent, en prenant en considération les communes, désigner dans leur plan directeur des territoires définis dans les régions de montagne et, à l'intérieur de ceux-ci, sur la base d'une conception d'ensemble du territoire, des zones spéciales hors zone à bâtir selon l'article 18bis dans lesquelles des utilisations non imposées par leur destination sont admissibles, pour autant que les conditions suivantes soient remplies:

...

b. des mandats sont donnés à la planification d'affectation de prévoir les mesures de compensation et d'amélioration requises.

*Al. 2*

...



- a. la manière dont la situation globale doit être améliorée et les objectifs supérieurs poursuivis;
- abis. la manière dont l'urbanisation, la culture du bâti, les aménagements extérieurs, l'intégration dans le paysage, la protection de la biodiversité ainsi que le maintien des terres cultivables seront pris en considération;
- b. la manière dont la conception d'ensemble du territoire sera mise en oeuvre dans le plan d'affectation pour le territoire concerné.
- c. Biffer

*Proposition de la minorité*

(Fässler Daniel, Bischof, Reichmuth, Rieder, Schmid Martin)

*Al. 1*

Selon Conseil fédéral, mais:

... sont admissibles (art. 18bis), pour autant que ...

*Al. 1bis*

En respectant les mêmes principes, les cantons peuvent délimiter des zones spéciales dans lesquelles ils prévoient, sur la base de directives cantonales, la réaffectation de bâtiments agricoles inutilisés à des fins d'habitation.

*Al. 2*

...

a. Adhérer au projet du Conseil fédéral

abis. Biffer

b. ... sera concrètement mise en oeuvre dans le plan d'affectation ...

c. Biffer

**Stark Jakob (V, TG)**, für die Kommission: Vielleicht sage ich zuerst noch etwas zum Gesamten: Dieser Artikel regelt den Gebietsansatz. Das ist ein zentrales Element, das den Kantonen die Möglichkeit gibt, im Richtplan bestimmte Gebiete zu bezeichnen, in denen nicht standortgebundene Nutzungen zulässig sind. Für diese Gebiete wird dann in Artikel 18bis die Grundlage für eine entsprechende freiwillige Nutzungszone geschaffen. Im Richtplan werden die Gebiete bezeichnet, in denen man solche Nutzungszonen schaffen kann, und in Artikel 18bis werden dann die Nutzungszonen definiert. Aufgrund des engen thematischen Zusammenhangs gilt es dann bei Artikel 18bis, sich nochmals an Artikel 8c zu erinnern.

Ich äussere mich noch kurz zu diesem Ansatz: Er baut, wie gesagt, auf dem Kompensations- und Planungsansatz der bundesrätlichen Vorlage auf, vereinfacht ihn, macht ihn vollzugsfreundlicher. So wird insbesondere auf die zweite vom Bundesrat vorgeschlagene Variante, den sogenannten Objektansatz, verzichtet. Festzuhalten bleibt – und das ist wichtig –, dass es im alleinigen und freien Ermessen der Kantone liegt, vom Gebietsansatz Gebrauch zu machen oder darauf zu verzichten.

Konkret funktioniert der Gebietsansatz so, dass eine wirtschaftliche Entwicklung einer Region ausserhalb des Baugebiets, die über standortgebundene Nutzungen hinausgeht, nicht mehr einfach verboten ist, sondern ermöglicht wird, wenn gleichzeitig Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen realisiert werden, sodass insgesamt eine Aufwertung der räumlichen Gesamtsituation resultiert. Die Kriterien für diese Aufwertung sind die Siedlungsstruktur, die Baukultur, die Landschaft, das Kulturland und die Biodiversität. In der konkreten Umsetzung kann man sich das so vorstellen, dass für jedes dieser fünf Kriterien Punkte vergeben werden, beispielsweise von minus zehn bis plus zehn. Liegt die Summe am Schluss über null, kann die Bewilligung für das Gesamtprojekt erteilt werden, sonst muss geschaut werden, wo man noch eine bessere Aufwertungsmassnahme ergreifen kann, damit das Gesamtergebnis positiv wird.

Insgesamt ergibt sich so eine – von der Kommission aus gesehen – attraktive Win-win-Situation zwischen Natur und Landschaft einerseits und angepasster regionaler Entwicklung andererseits. Die Kommission befürwortet den Gebietsansatz, ist jedoch in verschiedenen Punkten unterschiedlicher Auffassung.

Jetzt komme ich zu Absatz 1: In Absatz 1 schlägt die Mehrheit der Kommission vor, den Gebietsansatz auf das Berggebiet – das sind sämtliche Bergzonen – zu beschränken. Weshalb? Sie trägt damit im Sinne eines Kompromisses den vielen grundsätzlichen Bedenken, die in der Vernehmlassung geäussert wurden, Rechnung. Für das Berggebiet indes erachtet sie den Gebietsansatz als wichtige Grundlage dafür, in vielen von Zielkonflikten blockierten Situationen neue Perspektiven zu eröffnen. Zudem ist es ihr wichtig, die Rolle der Gemeinden explizit im Gesetz zu verankern, weil diese gerade in der regionalen Entwicklung eine primäre Rolle spielen.

Die Minderheit Fässler Daniel dagegen möchte, dass alle Kantone vom Gebietsansatz Gebrauch machen können, weil sich die Frage der wirtschaftlichen Entwicklungen in allen Nichtbaugebieten stelle, beispielsweise



im Bereich Tourismus. Zudem seien die Bedingungen für die Aufwertung von Landschaft und Natur so klar formuliert, dass die Furcht vor einer einseitigen Entwicklung unbegründet sei.

**Fässler Daniel (M-E, AI):** "Mit dem Planungs- und Kompensationsansatz [...] wird das Ziel verfolgt, den Kantonen beim Bauen ausserhalb der Bauzonen mehr Gestaltungsspielraum zu geben, damit sie besser auf spezifische kantonale oder

AB 2022 S 467 / BO 2022 E 467

regionale Bedürfnisse eingehen können. Räumliche Probleme sollen massgeschneidert dort gelöst werden, wo sie sich stellen." Das sind nicht meine Überlegungen, sondern, wörtlich zitiert, die Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft zur RPG 2.

Die Kommission war sich darin einig, dass der sogenannte Gebietsansatz gemäss Artikel 8c in Verbindung mit Artikel 18bis übernommen werden soll, nicht aber der Objektansatz, den der Bundesrat in einem neuen Artikel 18a festschreiben wollte.

Mein Minderheitsantrag betrifft drei Themenbereiche, die inhaltlich zusammenhängen, aber kein Konzept darstellen und daher auch sehr gut getrennt einer Abstimmung unterzogen werden können. Ich habe dankbar zur Kenntnis genommen, dass der Präsident vorgeschlagen hat, die Abstimmung dann gesondert nach Absätzen durchzuführen.

Ich beginne bei der Begründung des Minderheitsantrages mit Absatz 1: In der Kommission fiel die Abstimmung zu diesem Punkt äusserst knapp aus, mit 6 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung mit Stichentscheid der Präsidentin. Die Differenzen zwischen dem Antrag der Kommissionsmehrheit und jenem der Minderheit sind denn auch wirklich klein. Beide wollen, dass die Kantone im Richtplan Spezialzonen festlegen können, in denen nicht standortgebundene Nutzungen zulässig sind. Dies wäre allerdings nur unter sehr strengen Voraussetzungen möglich. Diese Spezialzonen müssten zu einer Verbesserung der Gesamtsituation führen, und im Richtplan wären Aufträge für die Nutzungsplanung zu erteilen, die gewährleisten, dass im Gegenzug Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen festgelegt würden. Ich muss Ihnen sagen, ich bin mir nicht sicher, ob diese Bestimmung je zur Anwendung käme, denn die Hürden, die hier geschaffen werden, sind sehr hoch.

Nun zu den beiden Differenzen in Absatz 1: Die erste Differenz betrifft die Frage, ob wir im Gesetz festschreiben wollen, dass die Kantone bei der Schaffung einer solchen Spezialzone die Gemeinden einbeziehen müssen. Das würde Kollege Germann als Präsident des Gemeindeverbands freuen, nur: Das wird in der Regel sowieso erfolgen. Diese Vorschrift ist meines Erachtens überflüssig. Der Antrag der Mehrheit missachtet meines Erachtens auch die verfassungsmässige Kompetenzordnung. Raumplanung ist in diesem Punkt Sache der Kantone, und wie sie sich dabei organisieren, ob und wie sie die Gemeinden einbeziehen wollen, ist ihre Sache. Sie werden es tun, aber wir müssen das nicht im Gesetz festschreiben.

Die zweite Differenz betrifft die Frage, ob solche Spezialzonen nur im Berggebiet zulässig sein sollen oder in der ganzen Schweiz. Dabei muss man sich zuerst vor Augen führen, was unter "Berggebiet" zu verstehen ist. "Berggebiet" ist im Raumplanungsrecht nicht definiert. Berggebiet ist auch nicht gleichzusetzen mit den Flächen der Kantone, welche in der Regierungskonferenz der Gebirgskantone zusammengeschlossen sind; es ist also nicht das Gebiet der Gebirgskantone. Gemäss der statistischen Definition des Bundesamts für Statistik umfasst das Berggebiet 814 Gemeinden, die 71 Prozent der Landesfläche ausmachen. Nur die Kantone Aargau, Genf, Thurgau, Schaffhausen und Basel-Stadt haben kein Berggebiet. Umgekehrt sind die Kantone Wallis, Graubünden, Glarus, Nidwalden, Obwalden, Uri und Appenzell Innerrhoden zu 100 Prozent Berggebiet. Ich könnte daher als Vertreter des Berggebiets und eines Gebirgskantons sagen, ich unterstütze hier die Mehrheit, mache dies aber nicht, denn es gibt für mich raumplanerisch schlicht keinen Grund, Spezialzonen nur im Berggebiet zuzulassen.

Das zweite Thema finden Sie in Absatz 1bis, es betrifft die nicht mehr benötigten landwirtschaftlichen Bauten. In der Herbstsession 2017 hatte unser Rat durch Gutheissung einer Kommissionsmotion und zweier Standesinitiativen beschlossen, dass solche nicht mehr benötigten landwirtschaftlichen Bauten generell zu Wohnzwecken umgenutzt werden können. Der Nationalrat lehnte dies in der Folge mit nur 3 Stimmen Differenz ab. Mit dem Minderheitsantrag zu Absatz 1bis wird das Thema wieder aufgenommen, aber mit grösster Zurückhaltung. Eine Umnutzung soll nur möglich sein, wenn erstens zu diesem Zweck im Richtplan mit den dabei geltenden strengen Auflagen eine Spezialzone geschaffen wird, wenn zweitens kantonale Richtlinien bestehen und wenn drittens in der Nutzungsplanung gemäss Artikel 18bis Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen angeordnet werden.

Ob sich all diese Bedingungen überhaupt je erfüllen lassen, lasse ich offen. Einen Versuch ist es aber wert. Die Alternative ist, all diese kleinen landwirtschaftlichen Bauten im Berggebiet verfallen zu lassen. Die Landschaft



würde dadurch nicht aufgewertet, aber Kulturlandschaften würden ihre charakteristische Ausprägung verlieren. Übrigens: Auch in diesem Punkt ist der Entscheid in der Kommission sehr knapp ausgefallen, nämlich mit 6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Ich komme noch zum dritten Thema, dieses finden Sie in Absatz 2: Dort geht es um die Frage, was die Kantone in ihrem Richtplan mindestens festlegen müssen, um auf Stufe Richtplan die Voraussetzungen für eine Spezialzone zu schaffen. Ich beschränke mich auf die Differenz bei Buchstabe abis. Die Kommissionsmehrheit möchte, dass bereits auf Stufe Richtplan detailliert festgelegt wird, wie bei einer Spezialzone der Siedlungsstruktur, der Baukultur, der Umgebungsgestaltung usw. Rechnung getragen werden muss. Die Minderheit anerkennt die Bedeutung dieser Anforderungen. Aber eine behördenverbindliche Festlegung schon auf Richtplanstufe ist nicht stufengerecht. Das sind Themen, die erst im Rahmen der eigentümerverbindlichen Nutzungsplanung sinnvoll festgelegt werden können. Denn erst dann muss und kann geklärt werden, welche Nutzungen in einer Spezialzone konkret zur Diskussion stehen. Nur und erst dann können jene Massnahmen festgelegt werden, welche zum Beispiel eine optimale Einpassung in die Landschaft, die Wahrung der Siedlungsstruktur und der Baukultur oder den Schutz der Biodiversität gewährleisten. Auch bei dieser Differenz fiel der Entscheid in der Kommission sehr knapp aus, nämlich mit 6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung. In diesem Sinne bitte ich Sie, den drei Minderheitsanträgen zuzustimmen.

**Präsident** (Hefti Thomas, Präsident): Herr Fässler hat sich zu den Absätzen 1, 1bis und 2 geäußert. Der Berichterstatter hat aber vorhin nur zu Absatz 1 gesprochen. Ich gebe ihm die Gelegenheit, sich auch noch zu den Absätzen 1bis und 2 zu äussern.

**Stark Jakob** (V, TG), für die Kommission: Herr Präsident, damit wir genügend Klarheit in der Diskussion haben, würde ich vorschlagen, die Diskussion zu Absatz 1 zu führen, darüber zu entscheiden und erst dann Absatz 1bis zu diskutieren. Weil es ja – von Kollege Fässler initiiert – eine gesonderte Abstimmung gibt, ist es sicher auch sinnvoll, wenn man gesondert diskutiert.

**Präsident** (Hefti Thomas, Präsident): Wenn Sie das so wollen, dann machen wir das so, Herr Stark.

**Sommaruga Simonetta**, Bundesrätin: In dem Fall äussere ich mich ebenfalls zu Absatz 1. Grundsätzlich ist es erfreulich, dass sich die Kommission auf das Instrument des Gebietsansatzes eingelassen hat. Nun geht es eigentlich nur noch darum, zu fragen, ob man den Anwendungsbereich des Gebietsansatzes auf das Berggebiet einschränkt. Die Einschränkung auf das Berggebiet war eine Reaktion auf die von Ihrer Kommission durchgeführte Vernehmlassung. Es waren insbesondere die Landwirtschaftsorganisationen, die wünschten, dass man den Gebietsansatz auf das Berggebiet beschränkt.

Hier kommt vielleicht noch hinzu, dass die meisten Anwendungsbeispiele, die man bis jetzt im Zusammenhang mit dem Gebietsansatz diskutiert hat, im Grunde typisch für das Berggebiet waren. Vor diesem Hintergrund kann man sagen, dass die Fokussierung des Gebietsansatzes auf das Berggebiet sachgerecht ist. Umgekehrt muss man aber auch sagen: Wenn Sie hier die Kommissionsminderheit unterstützen, müsste man den Landwirtschaftsorganisationen unter Umständen ein bisschen die Angst nehmen, dass dieses Instrument im Tal auf eine Art und Weise missbraucht werden könnte, die sie nicht möchten. Ich glaube, hier richten Sie

AB 2022 S 468 / BO 2022 E 468

weder mit der einen noch mit der anderen Entscheidung irgendwelchen Schaden an.

Gerne sage ich noch etwas zu Artikel 8c Absatz 1 Buchstabe b. Dieser ist zwar unbestritten, dennoch ist es mir ein Anliegen, noch zwei Sätze dazu zu sagen. Im Unterschied zum Entwurf des Bundesrates sollen ja jetzt, sowohl gemäss Mehrheit wie auch gemäss Minderheit, die jeweils erforderlichen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen noch nicht im Detail auf Richtplanstufe umschrieben und festgelegt werden. Stattdessen sollen auf Richtplanstufe lediglich die Aufträge für die Nutzungsplanung erteilt werden, die jeweils die erforderlichen Massnahmen vorsehen. Wir können das so unterstützen. Ich denke aber, dass tatsächlich dann auch auf Stufe der Nutzungsplanungen eine entsprechende Konkretisierung vorgenommen werden muss, die es unter anderem erlaubt, die passenden Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen zu definieren. In diesem Sinne wird es nicht genügen, im Richtplan lediglich einen Hinweis festzuhalten; vielmehr wird eine gewisse Substanz nötig sein. In diesem Sinne können wir das aber unterstützen.



*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 18.077/5152)

Für den Antrag der Minderheit ... 28 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 17 Stimmen

**Stark** Jakob (V, TG), für die Kommission: Bei Absatz 1bis ist die Frage zu stellen, weshalb es für diesen Zweck einen eigenen Absatz braucht. Absatz 1bis fängt wie folgt an: "Unter Berücksichtigung der gleichen Grundsätze [...]". Für die Umnutzung nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Bauten gelten also die gleichen Grundsätze wie für den Gebietsansatz. Herr Fässler hat sie als Hürden bezeichnet. Dann heisst es in Absatz 1bis weiter: "[...] können die Kantone besondere Gebiete bestimmen [...]". Das ist ja der Gebietsansatz. Wenn die Kantone nicht mehr benötigte landwirtschaftliche Bauten zur Wohnnutzung umnutzen wollen, können sie das mit dem Gebietsansatz ohne Weiteres im Rahmen eines Projekts machen. Sie können auch ohne Weiteres – das ist sogar gewünscht – kantonale Richtlinien vorsehen.

Wir müssen deshalb schon sehr genau hinschauen und uns fragen: Weshalb soll trotz diesen vielen Möglichkeiten, die die Kantone mit dem Gebietsansatz haben, die Formulierung "nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Bauten zur Wohnnutzung" separat im Gesetz verankert werden? Wenn wir das machen, erweckt das den Eindruck, dass darauf fokussiert wird, dass dieser Artikel eine spezielle Bedeutung haben soll – das ist das Problem.

Dieser Artikel war ja in der Vernehmlassung, man wollte ihn testen. Aus der Vernehmlassung kam zurück, dass die Landwirtschaftsverbände einen verstärkten Druck erwarten, wenn man das so fokussiert formuliert. Alle Schutzorganisationen haben gesagt, es werde sehr, sehr schwierig, wenn man so darauf fokussiere. 17 Kantone haben sich ablehnend geäussert. Befürwortend geäussert haben sich nur einige Wirtschaftsverbände und der Kanton Wallis. Das ist die Situation.

Also nochmals: Was man hier will, ist mit dem Gebietsansatz ohne Weiteres möglich. Wenn Sie das zusätzlich noch so explizit ins Gesetz schreiben, dann verhindern Sie das, was Sie möchten. Sie werden grossen Widerstand wecken. Sie werden den Anschein erwecken, dass es hier nur darum geht. Es geht zwar auch darum, aber alles soll gleichwertig sein, und die Kantone sollen die Möglichkeit haben, das zu tun. Dafür braucht es aber diesen Absatz nicht. Im Gegenteil, er wird jeden Konsens verhindern.

Ich bitte Sie deshalb im Namen der Mehrheit der Kommission, Absatz 1bis nicht einzufügen.

**Rieder** Beat (M-E, VS): Herr Kollege Stark, Kollege Würth hat Ihnen bei Artikel 5 die Antwort gegeben, wieso es einer solchen ausdrücklichen Bestimmung bedarf.

1. Das Bundesgericht interpretiert unser Raumplanungsgesetz mit einigem Ermessen – mit einigem Ermessen! –, manchmal entgegen den Debatten, manchmal entgegen den Verlautbarungen der Parlamentarier und des Bundesrates. Sie haben selbst erwähnt, dass auch bei der Fassung der Mehrheit an und für sich eine solche Umnutzung möglich sei, das haben Sie *expressis verbis* erwähnt. Wieso sollen wir es also nicht ausdrücklich ins Gesetz schreiben? Wir müssen es tun, weil wir die Erfahrung gemacht haben, dass ansonsten über Verordnungsbestimmungen, technische Richtlinien und schlussendlich die bundesgerichtliche Rechtsprechung der Parlamentswille nicht vollzogen wird.

2. Ich gebe zu, dass in der Vernehmlassung eine Vielzahl der Kantone skeptisch war. Aber Sie müssen auch sehen, auf welches Problem sich dieser Artikel bezieht. Ich hoffe, dass jeder Standesvertreter die gleiche Liste wie ich hier auf dem Tisch hat: Wie viele Gebäude haben Sie ausserhalb der Bauzone, mit und ohne Wohnnutzung? Sie müssen genau wissen, wovon Sie reden, welche Kantone betroffen sind und welche Kantone nicht betroffen sind. Es ist so: Fünf Kantone sind besonders betroffen. Wenn wir jetzt wieder an den Anfang der Eintretensdebatte zurückgehen, sage ich Ihnen einfach: Es ist eine Kann-Bestimmung. Die Kantone können, sie müssen nicht. Jeder Kanton, der das nicht wünscht, braucht überhaupt nichts zu machen. Wenn der Kanton Bern mit 115 000 Gebäuden ausserhalb der Bauzone, der meistbetroffene Kanton, das nicht will, ist das doch kein Thema. Dann macht er eben keine solche Planung. Wenn ein anderer Kanton das will, dann macht er eine solche Planung und hat hier ein Fundament, ein klares gesetzliches Fundament, welches dies ermöglicht. Wenn wir das nicht so formulieren, dann werden wir in drei oder vier Jahren wieder hier sitzen, und es wird Ihnen jemand wie Herr Kollege Würth vorlesen, dass das Bundesgericht, entgegen den Debatten, entgegen den Positionen im Parlament, anders entschieden hat.

Darum bitte ich Sie, nicht einen technokratischen Ansatz zu wählen, sondern einen praktischen. Wie bereits erwähnt – der Minderheitssprecher hat es selbst erwähnt -: Es sind sehr hohe Hürden eingebaut. Herr Kollege



Fässler hat gesagt, es ist vielleicht sogar nur theoretisch. Beim Minderheitsantrag gibt es die gleichen Hürden. Wir haben hier genügend Sicherheitsmassnahmen eingebaut, damit es dort keinen Missbrauch geben kann und damit die Kantone eine sinnvolle, ihrer Situation angepasste Regelung erlassen können. Ich bitte Sie hier dringend, der Minderheit zu folgen. Damit wäre ein Hauptproblem gelöst. Wenn Sie das nicht machen, dann haben Sie eines der vielen Probleme nicht gelöst, die hier immer wieder zu Debatten Anlass gaben.

**Mazzone** Lisa (G, GE): En ce qui concerne le "Hauptproblem" relevé par un canton dans la consultation, mais qui n'en est pas un pour l'ensemble des autres cantons, j'aimerais rappeler dans quelle situation on se trouve. On offre aux cantons une flexibilité nouvelle, des exceptions nouvelles. Cela a d'ailleurs été critiqué par plusieurs organisations dans le cadre de la consultation, parce que cette flexibilité nouvelle remet en partie en question le principe de la séparation entre les zones constructibles et les zones non constructibles. Mais on veut faire ce pas, et je pense que c'est une bonne chose pour mieux prendre en compte la spécificité des différentes régions et pour offrir une flexibilité aux cantons dans le cadre d'un projet global, qui comporte une compensation.

Ce qui change ici, ce n'est pas la question de la possibilité de faire ou non ces transformations – de transformer des mayens en logements, par exemple, dans le respect évidemment des dispositions sur les résidences secondaires; ce qui change, ce n'est pas ça puisque c'est déjà possible selon l'alinéa 1. La différence entre l'alinéa 1 et l'alinéa 1bis n'est pas une différence de fond. Il est écrit à l'alinéa 1bis qu'il faut respecter "les mêmes principes" qu'à l'alinéa 1. On ne change donc rien sur le fond; c'est possible de faire ces transformations.

Par rapport à la préoccupation en lien avec le Tribunal fédéral, je pense que le débat qu'on est en train de mener ici clarifie de manière absolument évidente que dans l'alinéa 1 sont aussi compris les changements d'affectation. Je le dis ici, et je suis aussi prête à m'engager pour que ce soit le

AB 2022 S 469 / BO 2022 E 469

cas. Cela a été démontré en commission avec des exemples de l'administration. Par contre, ce qui change, c'est la procédure: on ne passe plus par un plan directeur, mais par des directives cantonales. On change donc de niveau: on passe par une procédure politique avec des décisions politiques et d'ensemble qui garantissent aussi les éléments de compensation, avec des directives cantonales qui n'ont même pas besoin d'être mentionnées – elles peuvent être mentionnées, en passant, dans le plan directeur. Là, on change complètement d'approche; c'est là où, effectivement, il y a un glissement qui peut être problématique pour atteindre notre but. On a décidé de se fixer un but, un objectif; on l'a voté. Ce but, c'est la stabilisation. Maintenant, il faut qu'on soit conséquent dans la mise en oeuvre.

C'est pour cela que je vous invite à rester sur la position des cantons qui a encore été rappelée par la lettre des ministres de l'environnement et de l'aménagement du territoire, mais aussi de l'agriculture: on en reste à ce principe et à cet instrument éprouvé de la planification par les plans directeurs pour mettre en place cette approche territoriale et ne pas créer de contournement possible. Sur le fond, de nouveau, c'est possible de faire ces transformations selon l'alinéa 1. On est tout à fait prêt à les soutenir.

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Sie haben ja vorhin den Antrag Würth angenommen. Diese Klärung wurde gerade eben gemacht. Worum geht es hier ganz genau?

Der Gebietsansatz ist ein thematisch offenes Konzept. Der Gebietsansatz ermöglicht eine Flexibilisierung. Frau Ständerätin Mazzone hat das jetzt gerade sehr schön ausgeführt. Er gibt den Kantonen mehr Flexibilität in die Hand. Er ist thematisch nicht auf landwirtschaftlich nicht mehr genutzte Gebäude fixiert, sondern ist thematisch offen. Deshalb stellt sich an dieser Stelle schon die Frage, was es bedeutet, wenn Sie hier ein einziges Beispiel speziell erwähnen, nachdem Sie gerade gesagt haben, wir wollen mit dem Gebietsansatz ein thematisch offenes Konzept. Der Kommissionssprecher hat es erwähnt: Das schafft mehr neue Fragen, als es Antworten gibt. Es schafft mehr Unklarheit als Klarheit, wenn Sie sagen, es sei ein thematisch offenes Konzept, aber bei Absatz 1bis trotzdem noch etwas ganz Spezielles erwähnen. Dies auch zuhanden der Materialien: Es ist absolut klar, dass im Rahmen dieses Gebietsansatzes auch die Umnutzung von nicht mehr benötigten landwirtschaftlichen Gebäuden möglich ist. Das ist ja genau die Offenheit beim Gebietsansatz.

Aus Sicht des Bundesrates gibt es aber in Absatz 1 noch ein anderes Problem, das bis jetzt nicht erwähnt wurde: Der Gebietsansatz sagt, dass man im kantonalen Richtplan die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen festlegt. In Absatz 1bis der Minderheit Fässler Daniel steht, dass auch eigenständige kantonale Richtlinien eine Rolle spielen können. Damit schaffen Sie noch zusätzliche Ungleichheiten. Was sind kantonale Richtlinien? Wir haben klar gesagt, dass beim Gebietsansatz die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen





im kantonalen Richtplan, der ja noch der Genehmigung durch den Bundesrat unterliegt, festgelegt werden. Das ist ja das Konzept: Sie schaffen Flexibilität, aber Sie sagen, der Rahmen müsse festgelegt werden. Wenn Sie sagen, wir schaffen Flexibilität und wir können auch noch kantonale Richtlinien beiziehen, dann wird dieser Rahmen infrage gestellt.

Der Gebietsansatz ist ein überzeugendes und gutes Instrument. Die Flexibilität, die Sie damit schaffen, ist wichtig. Das ist genau das, was Sie gesagt haben: Man solle regionalen, kantonalen, speziellen Situationen gerecht werden. Aber ich bitte Sie, hier keine Unklarheiten zu schaffen, sondern zu sagen, dass wir Flexibilität wollen, dass wir den Kantonen diese Möglichkeit geben wollen, aber nicht, indem man jetzt wieder neue Unklarheiten schafft. Warum erwähnen Sie hier ein Beispiel und ein anderes nicht? Und was bedeuten diese kantonalen Richtlinien?

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

**Rieder Beat** (M-E, VS): Ich wiederhole mich ungern, erst recht Ihnen gegenüber, Frau Bundesrätin. Hier geht es jetzt aber effektiv um das Elementare. Wollen wir, dass die Kantone Souveränität über die Raumplanung haben, oder wollen wir, dass diese kantonalen Richtlinien den technischen Richtlinien des ARE untergeordnet sind und dass – gemäss Fassung der Mehrheit – das Ganze schlussendlich toter Buchstabe bleibt? Das ist die effektive Frage.

Sie sagen mir, die Umnutzung von nicht mehr benötigten landwirtschaftlichen Bauten sei so oder so möglich, man könne es auch mit der Fassung der Mehrheit machen. Wieso können wir es dann nicht gesetzlich festlegen? Wo ist das Argument gegen diese Bestimmung, wenn wir die gleiche Handhabung bereits bei der Fassung der Mehrheit haben? Es gibt keine Unterschiede ausser jenem, dass wir Ermessensspielraum lassen, welcher letztendlich dazu führen wird, dass die Kantone in ihrer Souveränität beschnitten werden. Hier geht es jetzt darum, diese Freiheit zu gewähren. Es ist eine Kann-Bestimmung. Wer hat Angst vor einer Kann-Bestimmung? Doch nur eine Regierung, die glaubt, sie müsse ihr Volk vor sich selbst schützen.

**Fässler Daniel** (M-E, AI): Mit meiner Begründung des Minderheitsantrages zu Beginn habe ich mein Pulver eigentlich schon verschossen. Trotzdem möchte ich als Minderheitssprecher ein mögliches Missverständnis klären. In ihren Ausführungen hat die Frau Bundesrätin auf die Vorgabe hingewiesen, es seien kantonale Richtlinien vorzusehen, sodass bei der Umsetzung eine tiefere Hürde gegeben wäre. Als Sprecher für die Minderheit ist mein Verständnis, dass das, was in Absatz 1 festgeschrieben wird, aufgrund des einleitenden Satzes meines Minderheitsantrages, nämlich "Unter Berücksichtigung der gleichen Grundsätze", auch für Absatz 1bis gilt und dass in diesem Sinne auch hier Aufträge für die Nutzungsplanung zu erteilen sind.

**Zanetti Roberto** (S, SO): Entschuldigung, wenn die Debatte jetzt noch einmal losgeht. Meine beiden Vorredner haben es auf den Punkt gebracht. Ich versuche es auch. Wenn wir dieses Projekt als indirekten Gegenentwurf zur Initiative installieren wollen, dann wäre eine Zustimmung zum Minderheitsantrag bei Artikel 8c Absatz 1bis ein Sargnagel für den Gegenentwurf. Ich möchte Sie deshalb warnen und Sie bitten, mit der Mehrheit zu stimmen, damit das Projekt als indirekter Gegenentwurf eine Chance hat.

*Abs. 1bis – AI. 1bis*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 18.077/5153)

Für den Antrag der Minderheit ... 22 Stimmen

Dagegen ... 19 Stimmen

(1 Enthaltung)

**Präsident** (Hefti Thomas, Präsident): Zu Absatz 2 hat sich Herr Fässler bereits für die Minderheit geäussert. Ich gebe das Wort daher dem Berichterstatter. Nach meinem Verständnis stellen die Buchstaben a, abis, b und c ein Konzept dar. Sehe ich das richtig, Herr Berichterstatter?

**Stark Jakob** (V, TG), für die Kommission: Ja, das sehe ich auch so. Ich muss das etwas länger ausführen. Absatz 2 hält fest, welche Inhalte bei der Festlegung der Gebiete für Nutzungszonen mit dem Gebietsansatz im Richtplan mindestens festzuhalten sind. Da gilt es, die richtige Flughöhe zu bestimmen.

Der Richtplan soll die nötigen Grundsätze enthalten, auf deren Grundlage die Kantone oder Gemeinden die konkreten Nutzungspläne erarbeiten. Durch die Genehmigung der Richtpläne kann der Bund die Einhaltung der gesetzlich vorgesehenen Leitplanken kontrollieren. Anschliessend ist es Sache der Kantone und Gemeinden, im Rahmen der Richtpläne die Nutzungspläne auszuarbeiten und festzulegen.



Die Kommission hat aus diesem Grund Buchstabe c des bundesrätlichen Entwurfes gestrichen, der vorsah, dass im Richtplan festzuhalten sei, worin die Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen bestehen und wie sie verbindlich und dauerhaft gesichert werden sollen. Diese Regelungen, die bezüglich Regionen und Projekten sehr unterschiedlich sein können, gehören in den Nutzungsplan.

**AB 2022 S 470 / BO 2022 E 470**

Der Hauptgegensatz zwischen Mehrheit und Minderheit in diesem Absatz betrifft die Bestimmung unter Buchstabe abis, wonach im Richtplan festzuhalten ist, wie der Siedlungsstruktur, der Baukultur, der Umgebungsgegestaltung, der Einpassung in die Landschaft, dem Schutz der Biodiversität sowie dem Erhalt des Kulturlandes Rechnung zu tragen ist. Dies bedeutet, dass der Richtplan diese sechs Begriffe definiert, Grundsätze dazu formuliert und vielleicht auch einige Beispiele dazu festhält.

Die Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass diese grundsätzlichen Angaben in den Richtplan gehören. Die kantonal zuständigen Behörden – Regierungsrat oder Parlament –, welche die Richtpläne zu beschliessen haben, können damit wesentliche Grundlagen und Kriterien für die Ausarbeitung der Nutzungspläne mitbestimmen und festlegen.

Die Minderheit dagegen befürchtet, dass der Bund durch die Genehmigungspflicht für kantonale Richtpläne zu stark in die kantonale Vollzugshoheit eingreift, etwa durch Richtlinien, die ja zwecks eines einheitlichen Vollzugs erlassen und mittels der Genehmigungspflicht auch durchgesetzt werden könnten. Es sei zu befürchten, dass der Bund eine restriktive Praxis verfolgen würde, sodass der Gebietsansatz weitgehend totor Buchstabe bleiben würde. Es reiche also vollauf, wenn diese Begriffe in den Anforderungen an die Nutzungszonen in Artikel 18bis festgehalten werden; eine Redundanz sei nicht nötig.

Dazu kommen zwei weitere kleine Differenzen zwischen Mehrheit und Minderheit. Ich möchte nicht weiter darauf eingehen, aber dort ist es so, dass die Anträge der Minderheit, die jenen des Bundesrates entsprechen, den Vollzug gemäss Kommissionsmehrheit etwas hemmen würden.

**Fässler Daniel (M-E, AI):** Ich habe den Minderheitsantrag zu Artikel 8c Absatz 2 bereits begründet. Ich möchte einfach nochmals zwei Sätze sagen.

Weshalb gibt es diese Differenz? Die Minderheit ist der Auffassung, dass das, was die Mehrheit im Richtplan festschreiben möchte, in die Nutzungsplanung gehört, weil erst in der Nutzungsplanung bekannt ist, welche Nutzungen in einer solchen Spezialzone angestrebt werden. Wir haben aber eine Verschärfung in unserer Formulierung. Wir sagen, es ist in der Nutzungsplanung dann darzulegen, wie es konkret umgesetzt wird. Das heisst, wir möchten keine allgemeine Bestimmung, sondern eine Konkretisierung in der Nutzungsplanung. In diesem Sinne beantragt die Minderheit durchaus auch eine Verschärfung gegenüber der Fassung der Kommissionsmehrheit.

Ich bitte Sie in diesem Sinne, der Minderheit zu folgen.

**Z'graggen Heidi (M-E, UR):** Meine Erfahrung mit dem Richtplan ist, dass er als übergeordnetes Planungsinstrument für die Kantone von extremer Wichtigkeit ist und man mit dem Richtplan wirklich sehr gut arbeiten kann. Wenn wir jetzt für den Richtplan diese Vorschriften mit Siedlungsstruktur, Baukultur usw. machen, dann stärken wir die Arbeit der Kantone. Ich bin der Meinung, wenn wir es auf die Nutzungsplanung herunterbrechen, geht es zuhanden der Gemeinden, und der Kanton hat dann die Gesamtübersicht nicht mehr. Ich würde hier also wirklich empfehlen, der Mehrheit zu folgen und damit den Richtplan eben zu stärken. Auf Ebene des Richtplans kann man diese Interessenabwägungen auch sehr gut vornehmen. Man ist dann auch ein bisschen weiter von den Gemeinden entfernt, man hat eher die strategische Übersicht.

Ich empfehle hier, der Mehrheit zu folgen.

**Sommaruga Simonetta, Bundesrätin:** Ich äussere mich bei Absatz 2 zuerst zu Buchstabe a. Wir sind der Meinung, dass der Unterschied zwischen dem Mehrheitsantrag und der Version des Bundesrates respektive der Minderheit eher geringfügig ist. Letztere stellt etwas höhere Anforderungen an die Darlegung und Begründung der jeweils angestrebten Verbesserung der Gesamtsituation im Richtplan. Dieses Zielbild ist für die Weiterentwicklung der Planung auf der Ebene der Nutzungsplanung und für die Herleitung der jeweils erforderlichen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen von zentraler Bedeutung. Daher erscheint es aus Sicht des Bundesrates zweckmässig, wenn der entsprechende Richtplaninhalt jeweils möglichst dicht und konkret ist. In diesem Sinne unterstützen wir hier die Minderheit Ihrer Kommission.

Bei Absatz 2 Buchstabe abis sind wir ebenfalls der Meinung, es sei nicht ganz stufengerecht, wie die Mehrheit die Detailspekte festhalten möchte. Zur Frage, was genau auf Stufe Richtplan abgehandelt werden muss: Frau Ständerätin Z'graggen sagte zwar zu Recht, dies könne auch eine Hilfe, eine Unterstützung für die Kan-



tone sein. Aber Sie müssen sehen: Mit dem Gebietsansatz ist es eben möglich, dass in der konkreten Planung dann auch andere Aspekte bedeutsam sind. Deshalb unterstützen wir bei Buchstabe abis ebenfalls die Kommissionsminderheit.

Bei Buchstabe b tun wir das ebenfalls. Hier ist der Unterschied wirklich minimal und aus unserer Sicht eher sprachlicher Natur. Deshalb stimmt der Minderheitsantrag mit dem Gesetzentwurf des Bundesrates überein. Wir unterstützen hier ebenfalls die Kommissionsminderheit.

Bei Absatz 2 unterstützt der Bundesrat also überall die Kommissionsminderheit.

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 18.077/5154)

Für den Antrag der Minderheit ... 23 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 19 Stimmen

(0 Enthaltungen)

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

## **Art. 8d**

*Antrag der Mehrheit*

*Titel*

Richtplaninhalt zum Stabilisierungsziel im Nichtbaugebiet

*Abs. 1*

Die Kantone legen in ihrem Richtplan ein Gesamtkonzept zur Erreichung der Stabilisierungsziele gemäss Artikel 1 Absatz 2 Buchstaben bter und bquater fest und erteilen die entsprechenden Aufträge, insbesondere zur Ausrichtung und Finanzierung der Abbruchprämien gemäss Artikel 5 Absatz 2bis. Massgebend für die Zielerreichung ist der Vergleich mit dem Zeitpunkt der Schlussabstimmung vom ...

*Abs. 2*

Bei der Beurteilung der Zielerreichung gemäss Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe bter sind die geschützten Gebäude und die Gebäude, die zwischenzeitlich einer Bauzone zugewiesen worden sind, nicht zu berücksichtigen. Bei der Beurteilung der Zielerreichung gemäss Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe bquater ist die Bodenversiegelung, die durch Energieanlagen oder kantonale oder nationale Verkehrsanlagen bedingt ist, nicht zu berücksichtigen.

*Abs. 3*

Die Erreichung der Stabilisierungsziele gemäss Artikel 1 Absatz 2 Buchstaben bter und bquater ist periodisch zu überprüfen, und die Richtplaninhalte gemäss Absatz 1 sind gegebenenfalls anzupassen.

*Abs. 4*

Ergibt die Überprüfung eine Verfehlung der Stabilisierungsziele, ordnet der Bundesrat die sinngemässe Anwendung von Artikel 38b an.

*Antrag der Minderheit*

(Fässler Daniel, Bischof, Noser, Reichmuth, Rieder, Schmid Martin)

Streichen

## **Art. 8d**

*Proposition de la majorité*

*Titre*

Contenu du plan directeur relatif à l'objectif de stabilisation en territoire non constructible

AB 2022 S 471 / BO 2022 E 471

*Al. 1*

Les cantons définissent, dans leur plan directeur, un concept global permettant d'atteindre les objectifs de stabilisation selon l'article 1 alinéa 2 lettres bter et bquater et donnent les mandats correspondants, en particulier en ce qui concerne le versement et le financement des primes à la démolition au sens de l'article 5 alinéa 2bis. La comparaison avec la situation au moment du vote final du ... est déterminante à ce titre.

**Al. 2**

Les bâtiments protégés et les bâtiments qui ont entre-temps été classés en zone à bâtir ne doivent pas être pris en compte dans l'appréciation du degré de réalisation de l'objectif selon l'article 1 alinéa 2 lettre bter. L'imperméabilisation du sol liée à des installations de production et de transport d'énergie ou à des installations de transport cantonales ou nationales ne doit pas être prise en compte dans l'appréciation du degré de réalisation de l'objectif selon l'article 1 alinéa 2 lettre bquater.

**Al. 3**

La réalisation des objectifs de stabilité au sens de l'article 1 alinéa 2 lettres bter et bquater sera examinée périodiquement et les contenus du plan directeur au sens de l'alinéa 1 seront adaptés le cas échéant.

**Al. 4**

Si l'examen indique que les objectifs de stabilisation n'ont pas été atteints, le Conseil fédéral ordonne une application par analogie de l'article 38b.

**Proposition de la minorité**

(Fässler Daniel, Bischof, Noser, Reichmuth, Rieder, Schmid Martin)  
Biffer

**Stark** Jakob (V, TG), für die Kommission: Es geht bei den drei Artikeln 8d, 24g und 38b um Umsetzungsvorgaben, Berichterstattung, Kontrolle und Sanktionen.

Zuerst zu Artikel 8d, "Richtplaninhalt zum Stabilisierungsziel im Nichtbaugebiet". In Absatz 1 gemäss Mehrheit steht: "Die Kantone legen in ihrem Richtplan ein Gesamtkonzept zur Erreichung der Stabilisierungsziele [...] fest und erteilen die entsprechenden Aufträge, insbesondere zur Ausrichtung und Finanzierung der Abbruchprämien [...]" Aufgrund der Vernehmlassung ist die Mehrheit der Kommission auf diesen üblichen Weg eingeschwenkt. In der Vernehmlassungsvorlage war noch darauf verzichtet worden. Es war vor allem ein Anliegen der Kantone, aber auch ein Anliegen vieler Organisationen, dass mit einem Richtplan gearbeitet wird. Das schafft grössere Verbindlichkeit und mehr Vertrauen.

Absatz 2 sieht vor: Nicht zu berücksichtigen sind bei der Beurteilung der Zielerreichung die geschützten Gebäude und die Gebäude, die zwischenzeitlich einer Bauzone zugewiesen worden sind, sowie die Bodenversiegelung, die durch Energieanlagen oder kantonale oder nationale Verkehrsanlagen bedingt ist. Das Konzept der Minderheit will im Richtplan keine Vorgaben zum Stabilisierungsziel und zur Zielerreichung machen. Sie will da den Kantonen die Freiheit belassen. Hier ist zu berücksichtigen, dass die Kantone selbst über den Richtplan arbeiten wollen und dass es hier eine gute Kaskadenwirkung gibt.

Bei Artikel 24g, "Berichterstattung", ist das Konzept der Mehrheit, dass es eine periodische Berichterstattung der Kantone über die Ausrichtung und Finanzierung der Abbruchprämie geben soll. Der Bundesrat soll dem Parlament über die Erreichung der Stabilisierungsziele berichten und dabei Vorschläge zu möglichen Verbesserungen machen. Das Konzept der Minderheit will einfach eine periodische Kantonsberichterstattung, die in Absatz 2 Buchstaben a bis d geregelt ist.

Zu Artikel 38b, "Erstmalige Berichterstattung im Sinne von Artikel 24g": Da will die Mehrheit, dass die Richtplananpassung durch die Kantone innert fünf Jahren nach Inkrafttreten erfolgt. Falls das nicht der Fall sein sollte, würde jedes neue Gebäude ausserhalb der Bauzone bis zur Genehmigung durch den Bund kompensationspflichtig. Die Minderheit will schon nach drei Jahren einen ersten Bericht der Kantone und nach fünf Jahren einen ersten Bericht des Bundesrates.

Ich mache eine kurze Würdigung der beiden Konzepte: Das Mehrheitskonzept arbeitet mit dem Richtplan als einem vertrauten Instrument. Das schafft Sicherheit und Vertrauen auf allen Seiten. Man kann auch sagen, dass das heute eigentlich das übliche Vorgehen ist; es ist sozusagen professionell. Die Kantone haben mit fünf Jahren keine grosszügige, aber eine ausreichende Frist, um ihre Richtpläne anzupassen. Die Durchsetzung dieser Frist wird mit einer Kompensationspflicht für Neubauten sichergestellt. Die Vorgaben betreffend die Umsetzung, die Berichterstattung, die Kontrolle und die Sanktionen sind zielführend, massvoll und effektiv.

Das Minderheitskonzept unterscheidet sich vom Mehrheitskonzept vor allem durch das konsequente Meiden des Richtplans. Nicht einmal das zurückhaltende Konzept aus der Vernehmlassung wurde übernommen, wonach die Kantone bei Nichterreichen der Stabilisierungsziele ein Richtplankonzept hätten erstellen müssen. Ebenso fehlen Sanktionsmöglichkeiten. Die Nachteile des Minderheitskonzepts sind eine gewisse Unbestimmtheit und Ungewissheit, welche das Vertrauen in den Vollzug gefährden könnten. Nachteilig ist zudem, dass die Kantone bereits drei Jahre nach Inkrafttreten einen ersten Bericht abliefern müssen – ein sehr ehrgeiziges Ziel, das in der Vernehmlassung häufig kritisiert wurde. Wie es nachher weitergehen soll, wird aus dem insgesamt etwas diffusen Antrag der Minderheit aber nicht klar.



**Fässler Daniel (M-E, AI):** Die Feststellung unseres Ratspräsidenten war wichtig. Wir müssen das Ganze konzeptionell betrachten. Die Lösung der Mehrheit finden Sie in Artikel 8d Absätze 1 bis 4, die Lösung der Minderheit finden Sie in den Artikeln 24g und 38b – in der deutschsprachigen Fahne auf den Seiten 36 und 44. Etwas irreführend ist, dass auf der Seite, auf der wir uns jetzt befinden, unter Artikel 8d auch noch ein Antrag des Bundesrates zu finden ist; dieser Antrag hat mit dem, was wir jetzt diskutieren, eigentlich nichts mehr zu tun. Ich sage dies einfach zur Klärung für die Nichtkommissionsmitglieder.

Der Berichterstatter der Kommission hat das Konzept der Mehrheit dargelegt. Die Mehrheit möchte die Kantone verpflichten, in den Richtplänen mit einem Gesamtkonzept darzulegen, wie sie die Stabilisierungsziele umsetzen. Sie werden gemäss Artikel 8 Absatz 3 auch verpflichtet, die Erreichung der Stabilisierungsziele periodisch zu überprüfen und die Richtplaninhalte gegebenenfalls anzupassen. Beim Konzept der Mehrheit ist noch wichtig, und das habe ich vom Berichterstatter der Kommission jetzt nicht gehört, dass gemäss Artikel 38b Absatz 3 die Kantone keine neuen Gebäude mehr erstellen dürfen, wenn sie, auf Feststellung des Bundesrates, die Anforderung gemäss dem Antrag der Kommissionsmehrheit nicht erfüllen. Das heisst, wenn ein neues Gebäude erstellt werden sollte oder eine Bodenversiegelung vorzunehmen wäre, dann müsste das andernorts kompensiert werden. Das sage ich einfach noch zur Ergänzung.

Die Minderheit möchte davon absehen und stattdessen am Antrag festhalten, den die Kommission letztes Jahr in die Vernehmlassung gegeben hat. Diesen Antrag finden Sie in der deutschsprachigen Fahne auf Seite 36 bei Artikel 24g. Der Antrag sieht vor, dass die Kantone verpflichtet werden, dem Bund periodisch Bericht zu erstatten, erstens über die Entwicklung der Anzahl Gebäude im Nichtbaugebiet und zweitens über die Entwicklung der Bodenversiegelung. Der Bundesrat hat dann die Aufgabe, aufgrund der Berichte aller Kantone dem Parlament Bericht zu erstatten. Er hat dabei eine Beurteilung der Wirkung abzugeben und Vorschläge für mögliche Verbesserungen zu unterbreiten.

Die erste Berichterstattung der Kantone an den Bund hat gemäss den Übergangsbestimmungen in Artikel 38b bereits drei Jahre nach Inkrafttreten der Revision zu erfolgen, die Berichterstattung des Bundesrates an das Parlament erstmals fünf Jahre nach Inkrafttreten. Damit diese Berichterstattung faktenbasiert erfolgen kann, sind die Kantone verpflichtet, in den Grundlagen zum Richtplan neu auch die Anzahl Gebäude ausserhalb der Bauzonen sowie die Bodenversiegelung darzulegen. Da besteht keine Differenz. Das haben wir vorhin bei Artikel 6 Absatz 3 bereits entschieden.

**AB 2022 S 472 / BO 2022 E 472**

Die Differenz zwischen Kommissionsmehrheit und Kommissionsminderheit hat mit zwei Aspekten zu tun: erstens mit der verfassungsmässigen Kompetenzordnung im Bereich der Raumplanung und zweitens mit dem Vertrauen in die Kantone. Ich habe es bereits beim Eintreten gesagt: Der Bund hat gemäss Artikel 75 der Bundesverfassung nur die Kompetenz, Grundsätze der Raumplanung festzulegen. Es ist gemäss unserer Verfassung ausdrücklich Sache der Kantone, für eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens zu sorgen. Bezogen auf das Stabilisierungsziel heisst das: Es ist Kompetenz und Aufgabe der Kantone, dieses Planungsziel umzusetzen. Würde man der Mehrheit folgen, würde die Raumplanungskompetenz der Kantone zumindest etwas ausgehöhlt.

Der Antrag der Kommissionsmehrheit ist für mich auch ein Misstrauensvotum gegenüber den Kantonen. Er basiert auf der Idee, dass die Kantone das Stabilisierungsziel nicht umsetzen, obwohl sie dem Bund Bericht erstatten müssen und wissen, dass der Bund bei verfehlter Wirkung weitere Massnahmen beschliessen kann. Dieses Grundmisstrauen gegenüber den Kantonen teile ich nicht.

Ganz zum Schluss möchte ich zuhänden des Amtlichen Bulletins noch auf ein Detail hinweisen: Bei Artikel 24g ist Buchstabe c von Absatz 1 bei der weiteren Bearbeitung zu streichen, denn der vom Bundesrat vorgesehene Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe abis, auf den darin verwiesen wird, wurde durch die Kommission gestrichen. Bei der Bereinigung des Minderheitsantrages ist da ein Fehler passiert.

**Mazzone Lisa (G, GE):** Je note que la manière dont la minorité est inscrite dans le dépliant ne correspond pas à la proposition. C'est ce que j'ai compris de votre dernière intervention.

J'ai une remarque d'ordre général sur l'objectif de notre projet et la manière dont nous l'élaborons. Nous avons décidé de renforcer la séparation entre zones constructibles et non constructibles et d'introduire un principe de stabilisation pour préserver le sol – pour préserver cette ressource – et pour préserver la valeur de notre territoire. Nous y avons travaillé pendant près de deux ans et demi, en partant de la stabilisation des bâtiments et des surfaces imperméabilisées hors des zones à bâtir, avec des exceptions introduites à l'article 1.

De nombreuses données chiffrées et détaillées sur ce sujet nous ont été données par l'administration. Elles permettraient aussi aux cantons de mettre en oeuvre ce principe de stabilisation. La question cruciale est la



manière dont on le met en oeuvre. Est-ce que cela reste une lettre morte? est-ce que cela reste une déclaration d'intention législative ? ou est-ce que l'on se donne les moyens de mettre en oeuvre ce principe de stabilisation?

J'ai une opinion différente, évidemment, de celle de la minorité Fässler Daniel concernant le plan directeur. Je ne vois pas cela comme un retrait de compétence aux cantons. Au contraire, les plans directeurs constituent un outil pour les cantons, avec une visée fédéraliste: pouvoir définir eux-mêmes la manière dont ils veulent planifier et réaliser cet objectif de stabilisation.

Omettre totalement de mettre en oeuvre cet objectif, c'est de mon point de vue problématique, non seulement pour la pratique que cela va engendrer, mais aussi sur le plan de l'honnêteté. Nous élaborons maintenant un projet qui a connu de nombreuses exceptions introduites en dehors de la zone à bâtir. Ces nombreuses exceptions ont mené à une augmentation de la surface construite en dehors de la zone à bâtir. Nous voulons apporter une solution. Pour pouvoir y apporter une solution, il faut que l'on ait des instruments. On a l'instrument de la prime de démolition. Cet instrument est important, il ne faut pas le sous-estimer. On a besoin d'un second instrument; on a besoin d'un instrument de mise en oeuvre. Cet instrument de mise en oeuvre est le plan directeur. Le plan directeur est un instrument connu, il a été utilisé pour la LAT 1. Cet instrument est connu des cantons; ils souhaitent eux-mêmes l'utiliser pour mettre en oeuvre ce principe de stabilisation. Cet instrument est éminemment fédéraliste.

Pour cette raison, de mon point de vue, il faut se donner les moyens pour la mise en oeuvre, avec une vraie planification, dans une démarche fédéraliste, et avec des conséquences si le but n'est pas atteint. S'il est atteint, il n'y aura aucun problème; dans le cas où il ne l'est pas, il doit y avoir des conséquences. Si on a envie d'atteindre l'objectif de stabilisation, il faut s'en donner les moyens.

La séparation entre zones constructibles et zones non constructibles n'a jamais été vraiment remise en question. Pourtant, au cours des années, on a vu un développement la remettant en question dans la pratique. C'est pour cela qu'il faut aller au-delà de l'intention, au-delà du principe; il faut passer à la mise en oeuvre en se donnant des outils.

Pour cela, je vous invite à soutenir la majorité.

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Sie sind hier jetzt eigentlich beim Kernpunkt dieser Vorlage. Ich habe es beim Eintreten gesagt: Das Konzept Ihrer Kommission ist überzeugend, indem es auf der einen Seite besagt, dass Sie jetzt am Stabilisierungsziel festhalten wollen – das haben Sie gemacht –, und indem es auf der anderen Seite besagt, dass Sie hier die entsprechenden Instrumente festhalten wollen, um das Stabilisierungsziel erreichen zu können. Das ist der Kern der Vorlage. Das ist auch das, was die Bezeichnung "indirekter Gegenvorschlag" verdient.

Es sind drei Instrumente. Ein Instrument haben Sie jetzt bereits beschlossen, das ist die Abbruchprämie. Das ist sicher ein willkommener Anreiz; ich denke, das ist eine sinnvolle Sache. Aber das ist nicht das einzige Instrument, das es braucht, um das Stabilisierungsziel erreichen zu können. In dieses Konzept gehören drei Instrumente.

Das zweite Instrument ist die Richtplanung, mit der die Kantone festlegen, wie sie das Stabilisierungsziel erreichen wollen. Das ist Artikel 8d. Wenn Sie ihn streichen, dann können Sie zwar über Ziele reden, aber Sie sagen dann nicht, wo sie festgehalten werden sollen. Das ist der absolute Kern dieser Vorlage.

Das dritte Instrument ist die Durchsetzung. Sie machen jetzt eine Gesetzgebung, in der Sie ein Ziel festlegen, Instrumente oder ein Instrument benennen. Wenn das Ziel nicht erreicht wird, dann gibt es eine Berichterstattung, und sonst passiert grundsätzlich einmal nichts. Nehmen Sie sich ein Beispiel an der RPG 1: Sie haben dort genau diese Durchsetzungsmassnahme festgehalten. Sie hat sich auch bewährt. Ja, eine Massnahme ist, dass man ein Ziel festlegt und dafür sorgt, dass man die Instrumente hat. Sagen Sie aber auch, was passiert, wenn das Ziel nicht erreicht wird. Sagen Sie nicht: Es passiert dann eigentlich zuerst einmal nichts. Sagen Sie: Dann kommen diese Sanktionen. Hier hat Ihre Kommission in Artikel 38b festgelegt – wie sie das bei der RPG 1 auch gemacht hat –, dass es Konsequenzen hat, wenn zum Beispiel die Richtplananpassung nicht innerhalb einer gewissen Frist gemacht wird. Über die Frist kann man allenfalls noch sprechen; ich habe gehört, dass fünf Jahre vielleicht etwas knapp sind. Ich glaube, das ist nicht der Kern. Der Kern ist, dass die Richtplananpassung innerhalb einer gewissen Zeit gemacht wird.

Sie müssen doch sagen, was passiert, wenn ein Kanton die Richtplananpassung nicht macht bzw. wenn das Stabilisierungsziel nicht erreicht wird. Ich meine, eine glaubwürdige Gesetzgebung besteht eigentlich immer aus drei Dingen: ein Ziel festlegen; sagen, wie man es erreicht; und sagen, was passiert, wenn man es nicht erreicht. Wenn Sie hier der Kommissionsminderheit folgen, haben Sie zwei von diesen drei Voraussetzungen nicht erfüllt. Dann ist es kein Konzept mehr. Dann ist es auch kein indirekter Gegenvorschlag mehr.



Ihre Kommission hat eine grosse Arbeit geleistet. Sie hat sich extrem bemüht, dieses Konzept zusammen mit den Kantonen und den Landwirtschaftskreisen zu erarbeiten. Das Konzept wird von den Kantonen unterstützt. Schauen Sie das Schreiben der BPUK an, schauen Sie das Schreiben der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz an – sie unterstützen dieses Gesamtkonzept. Ohne dieses Gesamtkonzept ist es eine Vorlage, die zwar ein schönes Ziel hat und eine Abbruchprämie beinhaltet, aber es ist kein Konzept mehr. Ich habe von einem Dreiklang gesprochen. Es wäre nachher nur noch ein Summton.

**AB 2022 S 473 / BO 2022 E 473**

Ich bitte Sie – aufgrund der grossen und sorgfältigen Arbeit, die Ihre Kommission geleistet hat, um zusammen mit den Kantonen eine Lösung zu finden, die von den Kantonen ebenfalls unterstützt wird –, jetzt bei diesem absolut zentralen Element der Vorlage wirklich die Kommissionsmehrheit zu unterstützen, so wie das der Bundesrat auch tut.

**Abstimmung – Vote**

(namentlich – nominatif; 18.077/5155)

Für den Antrag der Mehrheit ... 28 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 15 Stimmen

(1 Enthaltung)

**Art. 16 Abs. 4****Antrag der Kommission**

... gegenüber nicht landwirtschaftlichen Nutzungen.

**Art. 16 al. 4****Proposition de la commission**

... sur les utilisations non agricoles.

**Angenommen – Adopté****Art. 16a****Antrag der Mehrheit**

Titel, Abs. 1, 3

Unverändert

**Abs. 1bis**

Bauten und Anlagen zur Gewinnung und für den Transport von Energie aus Biomasse oder für damit im Zusammenhang stehende Kompostanlagen sind auf einem Landwirtschaftsbetrieb zonenkonform, wenn die verarbeitete Biomasse einen engen Bezug zur Land- oder Forstwirtschaft des Standortbetriebes und von Betrieben in der Umgebung hat. Die Bewilligungen sind mit der Bedingung zu verbinden, dass die Bauten und Anlagen nur zum bewilligten Zweck verwendet werden dürfen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

**Abs. 2**

Bauten und Anlagen im nahen Umfeld des Betriebszentrums, die der inneren Aufstockung eines landwirtschaftlichen oder eines dem produzierenden Gartenbau zugehörigen Betriebs dienen, sind zonenkonform. Die bewilligungsfähigen Dimensionen der inneren Aufstockung werden bei der Tierhaltung anhand des Deckungsbeitrags oder anhand des Trockensubstanzpotenzials bestimmt. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

**Antrag der Minderheit**

(Müller Damian, Rieder, Schmid Martin)

**Abs. 4**

Bauten und Anlagen zur Ausübung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten können als zonenkonform bewilligt werden, sofern sie einen engen sachlichen Bezug zur Landwirtschaft und zum Standortbetrieb haben.

**Abs. 5**

Der Agrotourismus wird als landwirtschaftliche Tätigkeit bewilligt.

**Antrag Hegglin Peter****Abs. 1**

... Gartenbau nötig sind. Dazu gehören auch Wohnbauten bei Ställen, deren Grösse und Besetzung die Haupt-



grundlage eines langfristig gesicherten landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetriebs darstellt. Vorbehalten ...

*Antrag Salzmann*

*Abs. 2*

Bauten und Anlagen, die der inneren Aufstockung ...

**Art. 16a**

*Proposition de la commission*

*Titre, al. 1, 3*

Inchangé

*Al. 1bis*

Les constructions et installations nécessaires à la production et au transport d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées sont conformes à l'affectation de la zone dans une exploitation agricole si la biomasse utilisée est en rapport étroit avec l'agriculture ou l'économie forestière de l'exploitation et d'exploitations des environs. Les autorisations doivent être liées à la condition que ces constructions et installations ne serviront qu'à l'usage autorisé. Le Conseil fédéral règle les modalités.

*Al. 2*

Les constructions et installations situées à proximité du centre d'exploitation qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone. Dans le domaine de la garde d'animaux de rente, les dimensions dans lesquelles un développement interne peut être autorisé sont déterminées sur la base de la marge brute ou du potentiel en matières sèches. Le Conseil fédéral règle les modalités.

*Proposition de la minorité*

(Müller Damian, Rieder, Schmid Martin)

*Al. 4*

Les constructions et installations destinées à l'exercice d'activités proches de l'agriculture peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées à condition qu'elles soient, par leur nature, en rapport étroit avec l'agriculture et avec l'exploitation.

*Al. 5*

L'agritourisme est autorisé au titre d'activité agricole.

*Proposition Hegglin Peter*

*Al. 1*

... l'horticulture productrice. Cela concerne également les bâtiments d'habitation situés près des étables dont la taille et l'occupation constituent la base principale permettant d'assurer durablement l'exploitation agricole à plein temps. Cette motion ...

*Proposition Salzmann*

*Al. 2*

Les constructions et installations qui servent au développement interne ...

**Hegglin Peter (M-E, ZG):** Ich habe mit meinem Antrag zu Absatz 1 ein Anliegen aufgenommen, das in der Kommission besprochen wurde, wie ich gehört habe. Es ist aber ein Anliegen, das keine Mehrheit fand und für das auch kein Minderheitsantrag eingereicht wurde. Zudem wurde das Anliegen mit der Motion Müller Leo 15.3997, "Landwirtschaftliche Tierhalter müssen beim Stall wohnen dürfen", schon im Jahr 2015 einmal vorgebracht.

Sie gehen sicher mit mir einig, dass Tierhalter verpflichtet sind, für das Tierwohl zu sorgen und das Möglichste zu tun, damit es ihren Tieren wohl ist. Ich meine, das gilt sowohl für Heim- wie auch für Nutztiere. Sie müssen mehrmals täglich dafür sorgen, dass die Tiere Futter haben, sie müssen ihnen Wasser geben, ihre Gesundheit prüfen, versuchen, Unfälle und die Gefahr einer Dritteinwirkung – zunehmend auch die Einwirkung von Grossraubtieren – zu verhindern. Sie müssen ihre Tiere Tag und Nacht pflegen, wenn sie krank sind. Tiere brauchen demzufolge Nähe zum Menschen. Das gilt in meinen Augen für Heim- wie auch für Nutztiere, für Nutztiere sogar besonders.

Das ist jedoch seit einem Bundesgerichtsurteil aus dem Jahr 2007 nicht mehr vollumfänglich möglich. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid zum Beispiel zwischen Milchkühen und Mutterkühen oder auch zwi-





schen Muttersauen und Mastsauen differenziert. Nur die Haltung von Milchkühen und Muttersauen qualifiziert für die Bewilligung einer Wohnbaute in der Landwirtschaftszone, und dies auch nur dann, wenn die nächste Bauzone weit entfernt und schwer erreichbar ist. Weshalb gilt diese Einschränkung? Weshalb gilt diese Einschränkung nicht für Milchkühe? Was ist der Unterschied,

AB 2022 S 474 / BO 2022 E 474

wenn eine Mutterkuh und eine Milchkuh krank sind, wenn eine Mutterkuh und eine Milchkuh kalben? Beide Tiere brauchen in dieser Situation eine gute Betreuung.

Das Bundesgericht schrieb – und das ist seither auch die Praxis –, dass Mutterkühe oder Mastsauen auch elektronisch oder mit anderen Hilfsmitteln überwacht werden können und dass deshalb keine Wohnmöglichkeit auf einem Landwirtschaftsbetrieb notwendig sei. Ich bestreite, dass eine Überwachung von kranken Tieren nur mittels elektronischer Geräte möglich und sinnvoll ist. Das menschliche Auge und die Nähe zu den Tieren ermöglichen sicher eine viel bessere Betreuung.

Führt jetzt mein Antrag zu einer Zersiedelung der Landschaft? Unterläuft mein Antrag das Stabilisierungsziel? Ich meine: Nein, das tut er ganz sicher nicht. Die Problematik, die ich erwähnt habe, kommt auch fast nur bei einer Aussiedlung eines Landwirtschaftsbetriebs zum Vorschein, und das machen ja bekanntlich wenige pro Jahr. Stellen wir uns einen Landwirt im Dorf oder in städtischer Umgebung vor; dieser siedelt aus – das macht man meist freiwillig, oft wird man aber auch gedrängt. Ein Landwirt, der diesen Schritt wagt, entlastet die dörfliche Umgebung von Geruchs- und Lärmimmissionen. Er erlaubt auch eine innere Verdichtung im Dorf oder in der städtischen Umgebung. Er entlastet also das Dorf von Immissionen. Wenn er aussiedelt und einen Hof, einen Stall und eben eine Wohnbaute, ein Wohnhaus, errichten möchte, bekommt er die Bewilligung für das Wohnhaus nur, wenn er Milchkühe und Muttersauen hat.

Für mich ist das eine ungerechte Behandlung, eine Einschränkung, die nicht angebracht ist. Ich möchte mit diesem Einzelantrag Betrieben die Möglichkeit geben – es betrifft vor allem die Besitzer von Betrieben, die aussiedeln und einen neuen Hof bauen –, eine Bewilligung für eine Wohnbaute zu erhalten, wenn sie langfristig gesichert sind und Vollerwerbsbetriebe darstellen.

Ich bitte Sie, meinem diesbezüglichen Antrag zuzustimmen.

**Stark Jakob (V, TG)**, für die Kommission: Der Antrag, der jetzt als Einzelantrag Hegglin Peter vorliegt, wurde auch in der Kommission gestellt, wie Herr Hegglin gesagt hat. Er wurde mit 5 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt. Die Begründung für die Ablehnung war, dass zusätzliche Bauten in der Landschaft eben konträr sind zum Stabilisierungsziel, das man beschlossen hat. So hat die Mehrheit entschieden. – C'est tout.

**Fässler Daniel (M-E, AI)**: Ich empfehle Ihnen, diesen Einzelantrag abzulehnen, und zwar aus folgenden Gründen: Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind, sind zonenkonform. Nach geltendem Recht können auch Wohnbauten zonenkonform sein, unter der Voraussetzung, dass der Stall im konkreten Fall eine gewisse Distanz zur Bauzone hat, sodass es dem Tierhalter nicht zuzumuten ist, aus der Wohnzone zu seinem Stall in der Landwirtschaftszone zu gehen, wenn er beispielsweise eine Kuh hat, die ein Kalb gebärt. Auch am Ort der Mutterkuhhaltung kann nach geltendem Recht eine Wohnbaute zugelassen werden. Hier gibt es meines Erachtens keine Differenzierung. Ich weiss, es handelt sich um ein sehr altes Anliegen aus Landwirtschaftskreisen. Aber ich bin der Auffassung, dass wir, wenn wir diesen Einzelantrag gutheissen, wirklich die Türe für sehr viele Neubauvorhaben in der Landwirtschaftszone öffnen. Sie wissen, dass viele Landwirtschaftsbetriebe ausgesiedelt haben, das heisst, dass sie die Ökonomie- und die Stallbauten aus der Wohnzone herausgenommen haben. Wenn wir das jetzt auch bei den Wohnbauten zulassen, dann hat das zur Folge, dass zusätzliche Bauten erstellt werden. Das wollen wir mit dieser Revision eigentlich im Grundsatz nicht.

**Sommaruga Simonetta**, Bundesrätin: Wir sind der Meinung, dass die ganz speziellen Fälle, die jetzt auch Herr Ständerat Hegglin erwähnt hat, mit der heutigen Gesetzgebung eigentlich abgedeckt sind. Und wie Herr Ständerat Fässler ausgeführt hat: Wenn Sie das jetzt noch dazunehmen, wenn Sie also von Stabilisierung sprechen, aber gleichzeitig sagen, wir könnten jetzt zusätzlich auch noch Wohnbauten und standortgebundene Nutzungen vorsehen, dann machen Sie einfach das Gegenteil von dem, wovon Sie jetzt den ganzen Morgen gesprochen haben.

Ich bitte Sie auch, wie es vonseiten des Kommissionssprechers und von Herrn Ständerat Fässler ausgeführt worden ist, hier jetzt nicht einfach eine solche Türe zu öffnen. Noch einmal: Für die spezifischen, ganz konkreten Bedürfnisse lassen das heutige Gesetz und auch Artikel 16a, wie ihn jetzt Ihre Kommission formuliert hat, genügend Spielraum. Wenn Sie hier einfach sagen, Sie öffnen diese Möglichkeit jetzt grundsätzlich auch für



Wohnbauten, dann gehen Sie nicht mehr in Richtung Stabilisierung, sondern in die gegenteilige Richtung. Ich bitte Sie, diesen Einzelantrag abzulehnen.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 18.077/5156)

Für den Antrag der Mehrheit ... 26 Stimmen

Für den Antrag Hegglin Peter ... 14 Stimmen

(0 Enthaltungen)

**Salzmann** Werner (V, BE): Ich beantrage Ihnen, den Antrag der Kommission zu Absatz 2 abzuändern, indem wir nach "Bauten und Anlagen" die Formulierung "im nahen Umfeld des Betriebszentrums" streichen. Weshalb?

Die Revision von Artikel 16a Absatz 2 ist in guter Absicht vorgenommen worden, aber es ist etwas hineingerutscht, was nun ein Problem darstellt. Gemäss dem Antrag der Kommission sollen Bauten und Anlagen nur noch dann zonenkonform sein, wenn sie im nahen Umfeld des Betriebszentrums stehen. Dieser Grundsatz ist im Bewilligungsverfahren zwar wichtig für die Definition der Zonenkonformität, steht hier jedoch am falschen Ort. Warum? Damit wären Tausende bestehender Ställe, Gewächshäuser, Schutzvorrichtungen in Obstanlagen usw. plötzlich nicht mehr zonenkonform, sondern zonenwidrig. Sie könnten zwar auf der Basis der Besitzstandswahrung noch genutzt werden, Investitionen in die Entwicklung wären aber kaum mehr möglich. Die Folge davon wären zusätzliche Neubauten beim Betriebszentrum sowie zahlreiche leer stehende Gebäude, die zu zonenwidrigen Zwecken umgenutzt würden.

Problematisch ist die Einschränkung aber auch für gewisse Neubauten. So ist es in der Raumplanung heute möglich, dass grosse Neubauten wie Gewächshäuser oder Schweineställe aus Gründen des Landschaftschutzes oder wegen der Lärm- oder Geruchsimmissionen bewusst nicht beim malerischen Bauernhof, sondern an einer weniger sensiblen Stelle wie etwa neben der Autobahn oder neben einer Gewerbezone geplant werden. Selbst in der Botschaft des Bundesrates basieren gewisse Vorschläge auf dieser Überlegung. Das Prinzip, die landwirtschaftlichen Bauten möglichst beim Betriebszentrum zu konzipieren bzw. zu konzentrieren, ist an sich nicht falsch und wird eigentlich schon heute angewendet. Allerdings gehört dieser Grundsatz nicht in die gesetzliche Definition der Zonenkonformität, sondern in eine Vollzugshilfe zuhanden der kantonalen Bewilligungsbehörden.

Aus all den genannten Gründen gilt es diesen Einschub unbedingt zu streichen, damit wir mit der Gesetzesrevision nicht neue Probleme schaffen, statt existierende zu lösen.

**Stark** Jakob (V, TG), für die Kommission: In der Kommission wurde diese Ergänzung einstimmig angenommen, allerdings unter etwas anderen Vorzeichen. Die Kommission wollte verdeutlichen, dass die innere Aufstockung in der Regel im nahen Umfeld des Betriebszentrums erfolgt. Damit wollte man Klarheit schaffen. Vom ARE-Chefjuristen beispielsweise wurde gesagt, die beantragte Ergänzung wäre bloss eine Kodifizierung dessen, was ohnehin schon gelte. Wenn sie nun aber nach den Ausführungen von Kollege Salzmann Unsicherheiten hervorruft in Bezug auf die bestehenden Gebäude, auf die Frage der Zonenwidrigkeit oder der Standortgebundenheit, dann stiftet sie mehr Verwirrung und Unsicherheit als

AB 2022 S 475 / BO 2022 E 475

Klarheit und Sicherheit. Das war nicht die Absicht der Kommission.

Wir haben zwar nicht darüber gesprochen, aber wenn dadurch solche Verwirrung und Unsicherheit entsteht, glaube ich, könnte man auf diese Formulierung auch verzichten, so wie es Herr Salzmann beantragt.

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Ich kann bestätigen, was der Kommissionssprecher gesagt hat. Ihre Kommission wollte nicht ein zusätzliches Erfordernis aufstellen, sondern das Konzentrationsprinzip kodifizieren, das heute schon gilt und das auch verfassungsmässig vorgegeben ist. Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone sollten möglichst räumlich konzentriert erstellt werden. Das ergibt sich auch aus dem verfassungsrechtlichen Auftrag der haushälterischen Bodennutzung.

Ihre Kommission sagt, dass wir hier eigentlich nur das festhalten wollen. Der Bundesrat hat diese Haltung auch unterstützt. Wenn das jetzt den Eindruck erweckt hat, dass es in die gegenteilige Richtung geht, dann muss ich sagen: Das wäre weder im Sinne der Kommission noch im Sinne des Bundesrates.

Vielleicht kann man jetzt in den Materialien zur Beratung dieses Gesetzes festhalten, dass man am heutigen



Prinzip auch dann nichts ändern will, wenn Sie den Einzelantrag Salzmann annehmen. Es ist kein Rückschritt, sondern heute geltende Praxis, dass dieses Konzentrationsprinzip gilt. Ich denke, dass man mit der Annahme dieses Einzelantrages mehr Klarheit schaffen kann. Niemand will Unklarheit schaffen.

In diesem Sinne können Sie den Einzelantrag Salzmann annehmen. Mit den Äusserungen des Kommissionsprechers und des Bundesrates sollte hier eigentlich genügend Klarheit herrschen.

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 18.077/5157)

Für den Antrag Salzmann ... 35 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 3 Stimmen

(1 Enthaltung)

**Stark** Jakob (V, TG), für die Kommission: Mit dem neuen Absatz 4 beantragt eine Minderheit, Bauten und Anlagen zur Ausübung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten neu als zonenkonform zu bewilligen, sofern sie einen engen sachlichen Bezug zur Landwirtschaft und zum Standortbetrieb haben. Mit dem neuen Absatz 5 soll der Agrotourismus generell als landwirtschaftliche Tätigkeit bewilligt werden. Damit soll der Agrotourismus gefördert werden, der heute durch die Regelung der Ausnahmen in Artikel 24b nur beschränkte Möglichkeiten hat. Eigentlich müsste also gleichzeitig auch Artikel 24b angepasst werden; ein entsprechender Antrag liegt jedoch nicht vor. In der Kommission wurde zudem festgestellt, dass es die neue Regelung auch möglich machen würde, für den Agrotourismus Neubauten zu errichten, was für bestehende gewerbliche Betriebe, beispielsweise im Hotelbereich, eine grosse Konkurrenz wäre. Aber auch bei landwirtschaftsnahen Tätigkeiten im Bauholz- und Metallbereich ergäben sich neue Konkurrenzsituationen mit dem Gewerbe.

Die Mehrheit lehnt den Antrag deshalb ab. Der Agrotourismus ist wichtig und verdient Förderung, dieser Antrag schießt aber deutlich über das Ziel hinaus.

**Müller** Damian (RL, LU): Dieser Minderheitsantrag trifft ins Ziel, und ich versuche, Ihnen das nun zu begründen: Die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten umfassen neben dem Agrotourismus insbesondere auch Betreuungs- und Bildungsangebote, wie Schule auf dem Bauernhof, oder auch soziale Dienstleistungen, die nur im Zusammenhang mit einem Landwirtschaftsbetrieb funktionieren. Die entsprechenden Betriebe gelten heute als nicht landwirtschaftliche Nebenbetriebe, die dem zonenwidrigen Gewerbe, wie beispielsweise Schreinereien oder Bauunternehmen, die nichts mit der Landwirtschaft zu tun haben, gleichgestellt sind und eine Ausnahmegewilligung benötigen.

Um Ordnung zu schaffen und das Problem der Abgrenzung gegenüber dem zonenwidrigen Gewerbe zu lösen, sollen die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten den zonenkonformen Bauten der Landwirtschaft zugeordnet und unter Artikel 16 Absatz 4 aufgeführt werden. Entgegen den Befürchtungen, dass damit Verhältnisse wie in Österreich oder im Südtirol geschaffen werden könnten, entstehen durch die Änderungen nicht mehr Bauten. Die Baubewilligungsverfahren werden lediglich für Projekte vereinfacht, die sich im engen gesetzlichen Rahmen bewegen und effektiv einem Landwirtschaftsbetrieb angehören. Strenge Regeln, um Fehlentwicklungen zu vermeiden, können in der Verordnung angegangen werden.

Die bekannten Problemfälle, bei denen der Betriebszweig der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten zu gross wird, gewerblichen Charakter erlangt und selbst nach der Aufgabe des Landwirtschaftsbetriebes weiterbesteht, verdanken wir dem heutigen System, welches Ausnahmegewilligungen erteilt. Diese gelten selbst dann noch, wenn die Zonenkonformität längst nicht mehr gegeben ist. Mit dem Stabilisierungsziel gemäss Artikel 1 würden landwirtschaftsnahe Tätigkeiten wie zonenfremde Bauten behandelt. Die durch landwirtschaftsnahe Tätigkeiten verursachte Bodenversiegelung würde gar unter das Stabilisierungsziel fallen. Bei genauer Betrachtung wird deutlich, dass diese Lösung allen Beteiligten Vorteile gegenüber der aktuellen Situation bringt. Sollten weiterhin Bedenken über Auswüchse bestehen, lassen sich diese auf dem Verordnungsweg ausräumen. Auf die Präzisierung mit Absatz 5 könnte dann allenfalls verzichtet werden.

Sie sehen also, dieser Minderheitsantrag trifft ins Ziel. Nehmen Sie ihn an, damit er im Nationalrat allenfalls noch verfeinert werden kann. Ich danke für die Unterstützung.

**Baume-Schneider** Elisabeth (S, JU): La proposition de la minorité met en fait en exergue une situation qui est considérée comme insatisfaisante en matière d'agritourisme. Il est juste et opportun de prévoir une certaine souplesse dans ce domaine afin de permettre à des agriculteurs de mettre en valeur leur production et leur métier. Ainsi, en améliorant leur capacité de revenu, on favorise le maintien d'une exploitation paysanne et



également, ce qui compte, le dialogue entre ville et campagne.

Ainsi, pour ma part, dans le sillage des discussions avec des personnes qui pratiquent l'agritourisme – je viens aussi d'une région paysanne, je suis issue d'une famille paysanne –, je souhaite également qu'une famille d'agriculteurs puisse aménager ses locaux, puisse éventuellement les agrandir pour mieux accueillir des classes à la ferme dans une perspective pédagogique et pour éviter bêtement que les enfants soient sous la pluie. Je pense à une famille d'agriculteurs qui propose un accueil remarquable sur son lieu de travail pour donner à connaître sa réalité, qui accueille aussi des touristes et contribue à mettre en valeur la région et ses produits.

Néanmoins, il est indispensable de préciser ou de rappeler que le droit en vigueur permet aujourd'hui que des constructions et installations soient déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans les domaines qui vont au-delà justement du cœur de métier de l'agriculture, ce cœur de métier qui consiste dans la production de denrées qui se prêtent à la transformation ou à la consommation et dans la garde d'animaux de rente.

Plus précisément, il est dit qu'on parle d'"activités proches de l'agriculture", et l'agritourisme peut être considéré comme une activité accessoire non agricole. Par contre, la définition des "activités proches de l'agriculture" n'est pas claire et pose véritablement un problème de limite, tandis que le terme "agritourisme" figure clairement à l'article 40 alinéa 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire. Bien que nous ne disposions pas d'une véritable définition, il y a des exemples, il y a des possibilités de prestations qui relèvent typiquement de l'agritourisme telles que les nuits sur la paille, les repas à la ferme, les chambres d'hôte ou encore, je ne connais pas cela, les bains de foin – je n'ai jamais essayé.

Malgré l'intérêt de la proposition de la minorité, le problème est, aux yeux de la majorité de la commission, qu'elle ne fixe pas de limites. On pourrait par exemple imaginer que

#### AB 2022 S 476 / BO 2022 E 476

l'autorisation des activités proches de l'agriculture ou encore des prestations d'agritourisme ne dépende plus du tout de la taille de l'exploitation agricole.

Dit plus simplement: il me semble tout à fait opportun et utile qu'une exploitation agricole puisse diversifier ses activités, qu'elle puisse envisager des aménagements. Mais on ne pourrait imaginer une situation inversée, avec, par exemple, des infrastructures grandissantes du point de vue touristique ou du point de vue de l'accueil, avec une forte emprise sur les terrains dédiés à l'agritourisme et une toute petite ferme, que j'aurais tendance à qualifier de décorative ou d'alibi, avec quelques activités. Dit différemment encore, il ne s'agit pas de répartir sur le territoire des petits Ballenberg, mais bien de prévoir des conditions qui permettent à des familles d'agriculteurs de continuer à exercer leur activité, de la mettre en valeur et de la diversifier, tout en laissant au cœur de la démarche leur exploitation. Ce sont avant tout des agricultrices et des agriculteurs qui veulent et qui savent accueillir à merveille. Ce ne sont pas des acteurs du tourisme qui développent des infrastructures en saupoudrant un peu d'émotion paysanne sur leur projet.

C'est un tout autre problème également qui a été relevé, celui de la discrimination des activités commerciales qui sont, elles, situées dans des zones à bâtir. Il y aura là aussi un problème, car le prix du terrain et l'organisation du terrain sont différents. L'idée paraît intéressante, mais elle pourra être discutée sous une autre forme, à un autre moment, voire peut-être dans la suite du débat au Conseil national.

Je vous remercie donc de suivre la majorité de la commission.

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Zuerst möchte ich vorausschicken, dass landwirtschaftsnahe Tätigkeiten inklusive Agrotourismus, gestützt auf Artikel 24b, schon mit dem heute geltenden Recht möglich sind. Voraussetzung ist allerdings, dass ein landwirtschaftliches Gewerbe, also ein Landwirtschaftsbetrieb mit einer gewissen Grösse, vorliegt. Zudem sind solche Nutzungen nur in bestehenden Bauten und Anlagen möglich, wobei auch mit dem heute geltenden Recht gewisse Erweiterungen zugelassen werden können, sofern in den bestehenden Bauten und Anlagen kein oder zu wenig Raum zur Verfügung steht. Sie haben, wie gesagt, also bereits heute die Möglichkeit, landwirtschaftsnahe Tätigkeiten inklusive Agrotourismus zu betreiben. Das ist sinnvoll, denn das sind für landwirtschaftliche Betriebe sinnvolle Erweiterungen und auch Verdienst- und Entwicklungsmöglichkeiten.

Nun ist es einfach so, dass solche Einschränkungen im Minderheitsantrag zu Absatz 4 fehlen. Damit wären also auch Neubauten möglich. Sie können schon in Artikel 1 ein Stabilisierungsziel festhalten und dann in den folgenden Artikeln schreiben, hier und dort seien trotzdem Neubauten möglich – dann haben Sie aber irgendwann ein Problem. Immerhin bleibt Absatz 4 noch bei den landwirtschaftsnahen Tätigkeiten, und dort ist Agrotourismus mitgemeint. Agrotourismus ist eine landwirtschaftsnahe Tätigkeit, und wenn diese so aus-



geführt wird, wie man sich das vorstellt, dann kann sie als zonenkonform bewilligt werden, sofern ein enger sachlicher Bezug zur Landwirtschaft und zum Standortbetrieb besteht. Bei Absatz 4 ist also das Problem, dass er auch Neubauten zulässt. Die Frage ist, ob Sie das wollen und ob Sie gleichzeitig ein Stabilisierungsziel wollen. Sie müssen hier irgendwann auch noch ein bisschen konsequent sein.

Absatz 5, das muss ich Ihnen sagen, macht mir noch bedeutend mehr Bauchweh. Dort haben Sie nicht einmal eine Kann-Formulierung, dort steht einfach: "Der Agrotourismus wird als landwirtschaftliche Tätigkeit bewilligt" – Punkt, ohne Wenn und Aber, ohne Abwägung. Da muss ich Ihnen schon sagen: Ich glaube, Sie tun der Landwirtschaft mit solchen Ausnahmen keinen Dienst. Am Schluss hat das Gewerbe einfach eine Konkurrenz. Agrotourismus ist nicht mehr per se eine landwirtschaftliche Tätigkeit. Ich kann Ihnen dazu gerne etwas erzählen: Ich habe vor zwanzig Jahren mit den Kindern Ferien auf dem Bauernhof verbracht. Der Mann war in der Buchhaltung tätig, er verliess am Morgen den Bauernhof, die Frau war in der Pflege tätig. Am Abend sind sie mit den Kindern zweimal mit dem Pony um den Bauernhof geritten und haben uns Forellen gegrillt, die sie wahrscheinlich in der Migros gekauft hatten. Das ist vielleicht jetzt nicht gerade ein positives Beispiel, aber Agrotourismus ist ein weites Feld. Wenn Sie dieses hier öffnen und nicht einmal eine Kann-Bestimmung aufnehmen, dann tun Sie der Landwirtschaft keinen Dienst, und Sie tun dem Gewerbe keinen Dienst. Das ist dann Konkurrenz. Wir haben damals mit der Familie nie auswärts gegessen, sondern immer das, was man uns auf dem Bauernhof gegrillt oder gekocht hat. Ich denke, Sie tun mit diesen Ausnahmen weder der Landwirtschaft noch dem Gewerbe einen Dienst.

Ich bitte Sie, hier der Kommissionsmehrheit zu folgen. Sie haben auch mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen die Möglichkeiten, die es für die Weiterentwicklung braucht.

*Abs. 4, 5 – Al. 4, 5*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 18.077/5158)

Für den Antrag der Minderheit ... 15 Stimmen

Dagegen ... 28 Stimmen

(0 Enthaltungen)

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

#### **Art. 16abis, 16b**

*Antrag der Kommission*

Unverändert

#### **Art. 16abis, 16b**

*Proposition de la commission*

Inchangé

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 18**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 1bis*

In solchen Nutzungszonen ausserhalb der Bauzonen können Bauten und Anlagen für standortgebundene Nutzungen zugelassen werden.

*Abs. 2*

Das kantonale Recht kann Vorschriften enthalten über Gebiete, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird.

*Antrag Hegglin Peter*

*Abs. 1bis*

... standortgebundene Nutzungen sowie andere Bauten und Anlagen, die in einem funktionellen Zusammen-



hang mit der Hauptnutzung stehen, zugelassen werden.

**Art. 18***Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 1bis*

Dans ces autres zones d'affectation hors de la zone à bâtir, des constructions ou des installations destinées à des utilisations imposées par leur destination peuvent être admises.

*Al. 2*

Le droit cantonal peut régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée.

*Proposition Hegglin Peter**Al. 1bis*

... des utilisations imposées par leur destination, ainsi que d'autres constructions ou installations ayant un lien fonctionnel avec l'utilisation principale peuvent être admises.

**Hegglin** Peter (M-E, ZG): Ich beantrage Ihnen eine Ergänzung zu Absatz 1bis, und zwar in Bezug auf die Veränderung der geltenden Rechtsgrundlage durch den Antrag der

AB 2022 S 477 / BO 2022 E 477

Kommission. Im geltenden Recht steht in Absatz 1, das kantonale Recht könne weitere Nutzungszonen vorsehen, und in Absatz 2 steht noch, was darunter zu verstehen sei. Die Kommission schlägt jetzt in Absatz 1bis eine engere Fassung vor und definiert, was in solchen Nutzungszonen ausserhalb der Bauzonen bewilligt werden kann. Sie schreibt, es seien nur standortgebundene Nutzungen zugelassen.

Ich möchte meine Ergänzung hier einfach als Präzisierung verstanden haben. Heute stehen in diesen Nutzungszonen, und da nehme ich das Beispiel Steinbrüche oder Kieswerke, natürlich auch entsprechende Aufbereitungsanlagen. In einem Kieswerk wird das Rohmaterial zu Kies oder zu verschiedenen Steinarten aufbereitet, es wird auch zu Beton verarbeitet und dann auf die entsprechenden Baustellen geliefert. Wenn man den Antrag der Kommission ganz eng fasst, könnte man ihn so verstehen, dass diese Aufbereitung nicht mehr möglich wäre. Das heisst, diese Aufbereitung müsste dann in Bau- und Industriezonen verlagert werden. Das hätte zur Folge, dass es mehr Transporte gäbe, dass mehr Fläche beansprucht würde, dass es Immissionen gäbe – CO2 lässt grüssen. Ich meine, wenn eine Kiesgrube bewilligt wird, sollte es weiterhin möglich sein, dass – dort angegliedert – eben auch Aufbereitungsanlagen bewilligt und betrieben werden können.

Wie gesagt, ist das heute meistens der Fall. Ich möchte diesbezüglich eine Bestandesgarantie schaffen. Ich möchte aber auch, dass es zukünftig bei neuen Vorhaben möglich sein soll. Mein Einzelantrag fasst das aber eng, und zwar in dem Sinn, dass solche Bauten einen funktionellen Zusammenhang mit der Hauptnutzung haben müssen und nur dann bewilligt werden können. Ich glaube auch, mit diesem Antrag die Ziele dieser Revision des Raumplanungsgesetzes nicht zu tangieren, sondern sie eher sogar noch zu unterstützen.

Ich empfehle Ihnen, meinem Antrag zuzustimmen.

**Stark** Jakob (V, TG), für die Kommission: Herr Hegglin berührt noch einen Punkt, über den wir eigentlich gar nicht gesprochen haben oder zumindest nicht intensiv. Artikel 18 Absatz 1 lautet heute einfach: "Das kantonale Recht kann weitere Nutzungszonen vorsehen." Mit diesem Artikel, der in der Raumplanungsverordnung konkretisiert wird, haben viele Kantone Weilerzonen zur Erhaltung von Strukturen ausgeschieden. Weil hier jetzt der Gebietsansatz dazukommt, werden die kantonalen Nutzungszonen eben um diese neuen Gebiete erweitert, und zwar dort, wo dieser Gebietsansatz realisiert werden kann. Zu diesem Zweck hat man Absatz 1bis geschaffen, der eigentlich noch etwas konkretisiert, was man in kantonalen Nutzungszonen überhaupt machen kann.

Herr Hegglin weist nun darauf hin, dass für Annexbauten, zum Beispiel bei Kiesgruben, die heute schon bestehen, eine Unsicherheit entsteht. Es stellt sich zum Beispiel die Frage, ob dort noch ein Recyclingwerk oder ein Betonwerk betrieben werden kann. Ich habe mich etwas kundig gemacht: Man kann da gewissermassen sagen, dass dies nach geltendem Recht zulässig ist. Jetzt stellt sich einfach die Frage, ob man es mit dieser Bestimmung ausschliesst. Das würde ich jetzt aber auch nicht sagen.

Die andere Frage ist, ob man etwas auf tut, wenn man es so allgemein formuliert. Aber ich muss Ihnen sagen, es geht um kantonale Nutzungszonen, und diese müssen zuerst im Richtplan bezeichnet werden, damit man



das überhaupt machen kann; es sind sehr eingeschränkte Nutzungszonen.

Ich würde jetzt, ohne dass wir in der Kommission darüber gesprochen haben, beliebt machen, dass man diesen Antrag einmal mitnimmt und der nationalrätlichen Kommission die Gelegenheit gibt, das nochmals anzuschauen. Aber eigentlich kann da nicht viel passieren, es kann etwas mehr Sicherheit resultieren. Ich würde sagen: Wir nehmen den Antrag an, Frau Bundesrätin, aber die UREK-N soll sich das wirklich noch einmal anschauen.

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Ich sage vielleicht doch ganz kurz, worum es hier geht: Es geht Herrn Ständerat Hegglin darum, die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Kiesabbau und insbesondere für die damit verbundenen Annexnutzungen – man spricht hier von Bauabfall-Recyclinganlagen oder Betonwerken – zu verbessern. Unsere Einschätzung ist, dass es dazu diese Änderung nicht braucht, weil wirtschaftlich, logistisch und ökologisch sinnvolle Annexnutzungen schon gemäss geltender Praxis unter den Begriff der sogenannten abgeleiteten oder relativen Standortgebundenheit fallen. Das heisst, solche Nutzungen können nach geltendem Recht bereits realisiert werden.

Ich hätte Ihnen jetzt eher vorgeschlagen, dass wir das zuhänden der Materialien festhalten. Das gibt Rechtssicherheit. Aber wenn Sie jetzt der Meinung sind, dass Sie das der Schwesterkommission Ihrer UREK mit auf den Weg geben möchten, dann können wir das dort noch einmal ausführen. Ich wollte hier einfach gesagt haben: Man muss schon im Hinterkopf behalten, dass beim Kiesabbau gewährleistet sein muss, dass mit der Beendigung auch eine Rekultivierung erfolgt. Wenn diese Rekultivierung bei den genannten Annexnutzungen wegfällt, dann haben Sie ein Problem. Dann hätten Sie nicht etwas Positives gemacht, sondern das Gegenteil davon. Von daher hätte ich eher beantragt, dass wir das in der UREK des Nationalrates noch einmal anschauen. Ich würde aber sagen, falls Sie jetzt hier der Empfehlung Ihres Kommissionsprechers folgen, wäre das nicht eine Annahme in dem Sinn, dass Sie das unbedingt wollen, sondern dass Sie möchten, dass man es noch einmal anschaut. Dann können wir das in der UREK-N noch einmal anschauen.

Überlegen Sie sich angesichts der fortgeschrittenen Zeit, wie Sie hier vorgehen wollen. Unsere Meinung ist, dass es das nicht braucht, aber wenn Sie es anschauen wollen, will ich Sie auch nicht daran hindern.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 18.077/5159)

Für den Antrag Hegglin Peter ... 26 Stimmen

Für den Antrag der Kommission ... 1 Stimme

(12 Enthaltungen)

#### *Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Präsident** (Hefti Thomas, Präsident): Erlauben Sie mir noch drei oder vier Sätze, bevor ich die Sitzung schliesse. Wir haben in dieser Session nun bereits das zweite Geschäft mit einer grossen Anzahl von teilweise recht komplexen Einzelanträgen beraten. Das bringt uns in der Debatte im Plenum an Grenzen, auch weil die Kommission sich damit nicht befassen konnte. Einzelanträge stellen zu können, ist ein ganz bedeutendes Recht. Aber es muss mit Bedacht und Mass eingesetzt werden. Und es mag vereinzelt auch einmal eine Wortmeldung nach dem Vertreter oder der Vertreterin des Bundesrates brauchen, aber in seltenen Fällen und nicht doppelt. Wir werden dieses Geschäft am nächsten Donnerstag weiterberaten und dafür eine neue Planung machen. Damit verabschiede ich Frau Bundesrätin Sommaruga und danke ihr für ihre Mitwirkung. Ich wünsche ihr und Ihnen allen ein schönes Wochenende!

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr*

*La séance est levée à 12 h 50*

AB 2022 S 478 / BO 2022 E 478

