

08.073

Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen. Volksinitiative

Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires. Initiative populaire

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 29.10.08 (BBl 2008 8757)
Message du Conseil fédéral 29.10.08 (FF 2008 7891)

Nationalrat/Conseil national 04.06.09 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 04.06.09 (Fortsetzung – Suite)

Bericht UREK-SR 26.04.10

Rapport CEATE-CE 26.04.10

Ständerat/Conseil des Etats 02.06.10 (Frist – Délai)

Bericht UREK-NR 08.06.10

Rapport CEATE-CN 08.06.10

Nationalrat/Conseil national 10.06.10 (Frist – Délai)

Ständerat/Conseil des Etats 01.06.11 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 17.06.11 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 17.06.11 (Schlussabstimmung – Vote final)

Schweiger Rolf (RL, ZG), für die Kommission: In unserem Rat und im Nationalrat wurde ein Gegenentwurf zu dieser Initiative ausgearbeitet. Dieser hatte am Schluss sogar eine Einigungskonferenz zur Folge. Der Antrag der Einigungskonferenz wurde von unserem Rat wie auch vom Nationalrat mehrheitlich gutgeheissen. Aufgrund dieser Situation mussten wir dann noch über die Initiative als solche diskutieren. Das haben wir getan. Infolge der Tatsache, dass wir hier im Zusammenhang mit der Beratung des Gegenentwurfes ja immer auch über die Initiative selbst diskutiert haben, wäre es müssig, nun in allen Details zu wiederholen, warum wir für den Gegenentwurf und gegen die Initiative waren.

Zusammengefasst nur kurz Folgendes: Die Initiative ist sehr schematisch. Sie schreibt vor, dass gemeindeweise beurteilt würde, ob Zweitwohnungen zulässig sein sollten oder nicht, wobei die Grenze bei 20 Prozent läge. Gemeinden also, die schon 20 Prozent erreicht haben, dürften nicht, Gemeinden unter 20 Prozent dürften. Das würde einen massiven Druck auf die entsprechenden Gemeinden auslösen. Der Gegenentwurf sieht eine andere Lösung vor, nämlich eine Lösung, die sich im Rahmen der ordentlichen Planungsinstrumente, also der kantonalen Richtplanungen und der gemeindlichen Ortsplanungen, bewegt.

Wir glauben, dass dieser Gegenentwurf der Situation sehr viel gerechter wird, und beantragen Ihnen, dem Volk zu empfehlen, diese Volksinitiative abzulehnen.

Cramer Robert (G, GE): Ici aussi la minorité de la commission, dont je me fais le porte-parole, est d'un avis différent, puisqu'elle propose de recommander au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative. Permettez-moi de justifier brièvement cette prise de position.

L'initiative populaire «pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires» a été déposée le 18 décembre 2007 à la Chancellerie fédérale. Sa teneur est la suivante: «Les résidences secondaires constituent au maximum 20 pour cent du parc des logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune.» C'est un texte simple, qui s'inspire d'une réalité préoccupante de notre pays, à savoir le développement d'une urbanisation dont on peut dire qu'elle est mal maîtrisée aujourd'hui.

Cette urbanisation grignote à peu près un mètre carré de notre territoire par seconde. Elle menace notre paysage – il

suffit de traverser notre pays pour voir à quel point les lotissements et les résidences secondaires prolifèrent – et, menaçant notre paysage, elle ne menace pas simplement une beauté naturelle, mais également un objet qui a une importance économique. On a pu chiffrer que la valeur du paysage suisse, son attrait, ce qui fait qu'il attire les touristes notamment, était de l'ordre de 70 milliards de francs! Je ne sais pas ce que valent ces chiffres, mais il est certain en tout cas que chacune et chacun d'entre nous ne peut être insensible à la disparition de paysages auquel il est attaché.

De plus, les résidences secondaires, c'est toute une série d'effets néfastes que nous connaissons; c'est une mauvaise urbanisation des localités touristiques; c'est la spéculation foncière, qui chasse les habitants au profit des propriétaires de résidences secondaires; c'est ce phénomène que l'on appelle les «lits froids», c'est-à-dire une activité économique assez pauvre une fois que la période de construction de ces résidences secondaires est terminée. C'est donc préoccupant et cela justifiait d'intervenir.

On a pu constater que la présente initiative populaire était difficile à appliquer parce qu'il y a une densité de résidences secondaires qui est extrêmement variable dans notre pays. C'est ainsi que l'on en est arrivé – et pas plus que Monsieur Schweiger je ne vais m'attarder sur ce point – à une modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, adoptée le 17 décembre 2010, et qui est une espèce de contre-projet indirect à l'initiative populaire. Cette modification de la loi sur l'aménagement du territoire pose le problème suivant. Tout en retenant un principe qui est excellent et auquel on ne peut qu'adhérer, c'est-à-dire que les plans directeurs doivent désigner les territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion équilibrée entre les résidences principales et les résidences secondaires, la modification adoptée prévoit finalement assez peu de moyens pour que cette volonté puisse s'exprimer réellement.

C'est une réelle faiblesse parce qu'elle nous confronte au problème général que pose notre loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Nous avons en Suisse une excellente loi, mais elle est malheureusement très mal appliquée. Si cette excellente loi était appliquée comme elle devrait l'être, nous ne verrions pas des initiatives telles que celle dont nous sommes saisis parce que l'aménagement du territoire en Suisse serait bien différent.

Et je doute fort que, telle que nous l'avons adoptée, la modification du 17 décembre 2010, aussi bonne qu'elle soit, soit suffisamment claire, prescriptive, indicative pour les cantons pour que nos pratiques soient sensiblement modifiées. Cela est regrettable parce que la modification du 17 décembre 2010 avait été précédée d'un débat entre nos deux chambres. Le Conseil des Etats était d'avis que cette modification devait être plus complète et plus précise. Malheureusement, dans le processus d'élimination des divergences, un certain nombre de demandes du Conseil des Etats ont été abandonnées. C'est donc dire qu'aujourd'hui on se trouve face à un texte dont je crains qu'il ne soit pas un contre-projet suffisant pour les initiants.

Il reste encore un point sur lequel nous pouvons espérer. En relisant les débats qui ont eu lieu au sujet de cette initiative au mois de décembre de l'année dernière, je lis notamment qu'au Conseil national, le rapporteur, Monsieur Bourgeois, a indiqué qu'il n'y avait pas besoin que le texte de la loi soit trop précis parce qu'il y aurait une ordonnance d'application qui préciserait plus de détails. Attendons par conséquent l'ordonnance d'application. Mais en l'état, il faut continuer à aller dans le sens de l'initiative. Nous sommes un peu dans une situation comparable à celle de l'initiative populaire «pour des véhicules plus respectueux des personnes». Nous devons continuer à exercer une pression pour avoir véritablement une ordonnance qui aille dans le sens de ce qu'avait voulu notamment notre chambre.

En l'état, je vous propose de recommander au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative.

Jenny This (V, GL): Die Initiative ist populär und greift tatsächlich ein berechtigtes Anliegen auf. Trotzdem ist sie in dieser Form zur Ablehnung zu empfehlen, und es ist dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Für die Bergregionen käme diese Initiative, wenn sie durchkäme, praktisch einem Baustopp gleich, weil der Zweitwohnungsbestand in den meisten Tourismusgebieten jetzt schon oberhalb der geforderten Obergrenze liegt. Das wäre für die Zukunft dieser Regionen fatal, ja geradezu katastrophal. Für die Forderung, dass etwas in diese Richtung gehen muss, habe ich aber durchaus Verständnis. Wir müssen etwas unternehmen, es muss etwas passieren. Mit Blick auf die wirtschaftlichen Interessen – das gilt vor allem in den Bergregionen – ist es jedoch nicht haltbar, was hier gefordert wird. Man muss den Initianten aber immerhin attestieren: Sie zwingen uns, etwas in diese Richtung zu unternehmen.

Auch als Bauunternehmer bekommt man langsam Angst, wenn man sieht, wie hier jeder Quadratmeter verbaut, überbaut und teilweise auch verschandelt wird. Gleichgültig lassen kann uns das nicht mehr. Wir sind spät dran. Aber besser spät als nie!

Brändli Christoffel (V, GR): Es ist mir ein Anliegen festzuhalten, dass es, wenn Sie über Berggebiete sprechen, nicht nur Tourismusgebiete wie das Oberengadin, Zermatt und diese Orte sind, die von dieser Initiative angesprochen werden, sondern es sind auch die meisten kleinen Bergdörfer. Welches ist die Situation dieser Bergdörfer? Die Leute mussten, weil sie keine Arbeit hatten, abwandern; sie behielten aber vielfach ihre Häuser und unterhielten sie. Das sind heute alles Zweitwohnungen. Es gibt meiner Meinung nach kein Bergdorf, in dem nicht 20 Prozent der Liegenschaften in solchen Händen sind. Wenn jetzt ein Landwirt, der es dort noch aushält, eine Zweitwohnung bauen will, um einen Nebenverdienst zu haben – das propagieren wir ja –, heisst es dann: Stopp, in dieser Gemeinde sind schon 20 Prozent der Zweitwohnungen gebaut! Es besteht also ein absoluter Baustopp. Sie verfügen mit der Initiative also nicht nur, dass man in den Boomgebieten Einschränkungen macht – das ist heute unbestritten und wird auch getan –, sondern Sie verfügen primär einen Baustopp in den entvölkerten Orten des Berggebietes. Ich bedaure es, dass man sich damit der Probleme nicht stärker annimmt, sondern die Entvölkerung der Berggebiete noch fördert.

Berberat Didier (S, NE): Je fais partie de la minorité de la commission, qui demande que l'on recommande au peuple et aux cantons d'accepter cette initiative populaire. Ce que pour ma part je regrette – et Monsieur Cramer l'a aussi dit –, c'est qu'on ait renoncé dans la loi à définir les critères qui mentionnent les régions et les circonstances dans lesquels un rapport équilibré entre résidences secondaires et résidences principales doit exister, et où une intervention est nécessaire. Il est très regrettable que l'on n'ait pas fixé ces critères dans la loi. Monsieur Cramer l'a aussi rappelé: un nombre important de compromis ont été passés qui ont fait que le contre-projet indirect a un peu perdu de sa force. C'est la raison pour laquelle l'initiative reste d'actualité.

C'est vrai qu'on parle des régions de montagne, et je suis quant à moi très sensible à ces questions. On cite beaucoup la construction, du fait qu'on provoque une sorte d'arrêt de cette dernière; mais – et cela a aussi été dit – ce qui est problématique, c'est que le fait d'avoir ce genre de résidences secondaires crée une spéculation qui fait que, dans certains villages ou dans certaines communes, les personnes natives du lieu n'ont plus les moyens de se loger et doivent aller habiter ailleurs, alors même qu'elles sont nées là! Cela pose aussi un problème pour les gens qui habitent dans ces régions de montagne.

Enfin, d'après un rapport que j'ai consulté, l'Office fédéral du développement territorial a commandé une étude au bureau Rütter und Partner, qui relève que l'initiative populaire ne précise pas la notion de résidence secondaire. Cela signifie que, si l'initiative était acceptée, il appartiendrait au Parlement de pouvoir fixer ce genre de notion, ce qui permet une certaine flexibilité dans l'application.

C'est la raison pour laquelle je suis favorable à l'acceptation de l'initiative, même si je comprends les arguments des personnes qui s'y opposent.

Schweiger Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Eine ganz kurze, abschliessende Bemerkung: Es ist aus einzelnen Voten fast der Eindruck entstanden, wir würden uns dieses Problems überhaupt nicht annehmen. Aber wir haben einen Gegenentwurf gemacht. Ich gebe zu, er hat sich im Rahmen der Einigungskonferenz noch etwas verändert gegenüber dem, was wir ursprünglich gemacht hatten, aber immerhin: Dieser Gegenentwurf wird Gesetz. Und Baugesetze haben nun einmal die Tendenz, etwas schwammig, etwas weniger griffig zu sein. Das hängt mit dem Umstand zusammen, dass ein nationales Gesetz der gesamten Vielfalt unseres Landes gerecht werden sollte. Wir haben den richtigen Schritt getan: Wir haben vom Bund aus die Kantone beauftragt, sich dieses Problems anzunehmen, und wir haben konkrete Massnahmen vorgeschrieben.

Zweifellos ist es immer charmant, nach sogenannten griffigen Formeln zu suchen und eindeutige Regeln zu finden. Aber mit einem einzigen Prozentsatz für sämtliche Gemeinden der Schweiz eine einheitliche Lösung zu treffen, ohne die Möglichkeit, die besonderen Gegebenheiten zu berücksichtigen, ist einfach nicht haltbar. Darum empfehle ich Ihnen, diese Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Leuthard Doris, Bundesrätin: Ich kann nahtlos an die Ausführungen von Herrn Schweiger anschliessen. Der Bundesrat teilt genau die von ihm vorgebrachten Argumente. Die Volksinitiative ist viel zu starr. Sie enthält eine Regelung, die schlussendlich den wirtschaftlichen und regionalpolitischen Gegebenheiten nicht Rechnung trägt. Warum? Es ist so, dass sie auf der einen Seite in Tourismuszentren faktisch zu einem Baustopp für neue Ferienwohnungen führen würde. Auf der anderen Seite würde sie, wie das Herr Brändli anschaulich dargestellt hat, im Berggebiet zu unerwünschten Verschiebungen führen. Es würde Folgendes passieren: Die Zweitwohnungen würden sich in diejenigen Gemeinden verlagern, in denen die 20-Prozent-Grenze noch nicht erreicht wäre. Was passiert dann dort? In diesen Gemeinden steigen selbstverständlich die Baulandpreise, die Mieten und auch die Liegenschaftspreise für die Ortsansässigen. Das kann ja wohl auch nicht das Ziel der Initiative sein.

Deshalb meinen wir: Mit der bereits verabschiedeten Änderung des Raumplanungsgesetzes kann man den Bau von Zweitwohnungen viel besser lenken. Man hat eine Lösung gefunden, die den regionalpolitischen Gegebenheiten Rechnung trägt. Man setzt an bei der Kompetenz von Kantonen und Gemeinden. Ich glaube, das ist der richtige Ansatz. Hier, bei der Richtplanung, können Siedlungs-, Wirtschafts- und Landschaftsentwicklungselemente aufeinander abgestimmt werden – aber mit den Gegebenheiten vor Ort.

Die Problematik der Zweitwohnungen, der kalten Betten, haben wir jetzt wirklich lange diskutiert. Ich glaube deshalb: Mit dieser Stossrichtung kann man eine bessere Auslastung erreichen; man kann die Zahl der Zweitwohnungen sinnvoll beschränken und gleichzeitig die Hotellerie und die preisgünstigen Erstwohnungen fördern.

Ich bitte Sie deshalb, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!»
Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire fédérale «pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires»

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Cramer, Berberat)

... die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Cramer, Berberat)

... d'accepter l'initiative.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 24 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 9 Stimmen

08.3478

Motion Joder Rudolf.
Raumkonzept Schweiz.
Aufnahme von Bern
als Metropolitanraum.
Gesetzliche Grundlagen

Motion Joder Rudolf.
Projet de territoire Suisse.
Intégration de Berne
en tant qu'espace métropolitain.
Bases légales.

Einreichungsdatum 17.09.08

Date de dépôt 17.09.08

Nationalrat/Conseil national 22.09.10

Bericht UREK-SR 18.04.11

Rapport CEATE-CE 18.04.11

Ständerat/Conseil des Etats 01.06.11

Berberat Didier (S, NE), pour la commission: La motion qui vous est soumise aujourd'hui a été traitée par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie de notre conseil le 18 avril 2011. Cette motion, qui a été déposée à l'époque par Monsieur Joder, poursuit deux objectifs. Elle vise d'abord, au chiffre 1, à créer une base légale pour le Projet de territoire Suisse et, ensuite, au chiffre 2, à intégrer Berne dans ledit projet en tant qu'espace métropolitain.

Suivant en cela le Conseil fédéral et la décision du Conseil national, votre commission vous propose, à l'unanimité, d'adopter le chiffre 1 de cette motion.

Le Projet de territoire Suisse a été élaboré non seulement par la Confédération – il faut le rappeler –, mais également par la Conférence des gouvernements cantonaux, par la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, par l'Union des villes suisses, ainsi que par l'Association des communes suisses. Ce projet, je le souligne aussi, est une base stratégique en matière d'aménagement du territoire pour les quinze à vingt prochaines années. Il est actuellement en consultation jusqu'à la fin du mois de juin 2011.

Avant même son acceptation, il sert déjà de document de référence et d'aide à la décision dans plusieurs villes et cantons, notamment dans le cadre de l'adaptation de plans directeurs, ce qui démontre aussi l'importance de ce Projet de territoire Suisse.

C'est la raison pour laquelle ce projet doit reposer sur une base légale, qui fait actuellement défaut et qui pourrait s'inscrire d'ailleurs dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. L'idée n'est pas d'inscrire les contenus du projet dans cette révision, mais bien d'indiquer de quelle manière on articule ledit projet par rapport aux autres instruments de la politique suisse d'aménagement du territoire.

Il y a donc unanimité pour s'accorder sur le fait que cette base légale est indispensable. C'est la raison pour laquelle la commission vous recommande d'adopter le chiffre 1 de la motion.

En ce qui concerne le chiffre 2, celui-ci a été retiré par l'auteur de la motion, le 22 septembre 2010. En effet, la grande région bernoise, malgré son importance évidente, ne peut pas être considérée comme un espace métropolitain, comme c'est le cas par exemple de Zurich, de Bâle ou de l'Arc lémanique. Le rapport écrit de la commission vous explique d'ailleurs pourquoi les critères et les indicateurs relatifs à la grande région de Berne ne remplissent pas les conditions pour que celle-ci puisse être considérée comme un espace métropolitain.

Toutefois, Berne, qui vient d'ailleurs de s'associer avec vingt villes et dix régions des cantons de Berne, du Valais, de Neuchâtel, de Fribourg et de Soleure, sur un territoire qui s'étend de Brigue à La Chaux-de-Fonds et de Soleure à Fribourg, occupe au plan suisse une place particulière, puisque Berne et sa région sont le lieu du pilotage politique de notre pays, d'où l'idée de créer une Région capitale suisse. Le rôle de la région précitée n'est pas encore tout à fait clair, puisque les discussions et les réflexions ne sont pas entièrement finalisées. Ce qu'on peut dire, c'est que cette région devrait se voir conférer un rôle particulier et important à côté des trois régions métropolitaines.

Je précise encore que le reste du pays ne sera pas ignoré dans la future politique suisse d'aménagement du territoire.

Leuthard Doris, Bundesrätin: Es gibt keine Differenzen; man kann der auf die Ziffer 1 reduzierten Motion zustimmen.

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Die Kommission und der Bundesrat beantragen, dem Nationalrat zu folgen und die Ziffer 1 der Motion anzunehmen.

Angenommen – Adopté