



21.065

Botschaft zur Volksinitiative «Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)»

vom 1. September 2021

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

1. September 2021

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Guy Parmelin

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Die Volksinitiative «Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)» will den Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet (Trennungsgrundsatz) stärken sowie die Anzahl der Gebäude und die von ihnen beanspruchte Fläche im Nichtbaugebiet plafonieren. Ergänzend dazu sieht die Initiative Grundsätze vor, mit denen die Neuerstellung von Bauten und Anlagen sowie die Änderung bestehender Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet beschränkt werden sollen.

Inhalt der Initiative

Am 8. September 2020 hat der Trägerverein «Ja zu mehr Natur, Landschaft und Baukultur» die beiden eidgenössischen Volksinitiativen «Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)» sowie «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» eingereicht. Beide Initiativen sind zustande gekommen, die Landschaftsinitiative mit 104 487 gültigen Unterschriften.

Das Initiativkomitee will mit der Landschaftsinitiative den Trennungsgrundsatz stärken sowie im Nichtbaugebiet die Anzahl der Gebäude und die von diesen beanspruchten Flächen plafonieren. Weiter sind verschiedene Grundsätze vorgesehen, die sich auf die Neuerstellung von Bauten und Anlagen sowie auf die Änderung bestehender Bauten und Anlagen beziehen und darauf abzielen, die betreffenden Bau- und Umnutzungsmöglichkeiten im Nichtbaugebiet zu beschränken.

Über den Vollzug des Verfassungsartikels sollen die Kantone Bericht erstatten. Die Details dieser Berichterstattungspflicht sind durch den Gesetzgeber festzulegen.

Vorzüge und Mängel der Initiative

Die Landschaftsinitiative geht in die richtige Richtung: Sie will den andauernden Kulturlandverlust bremsen. Zu diesem Zweck will sie den Trennungsgrundsatz stärken und die Anzahl der Gebäude und die von diesen beanspruchten Flächen im Nichtbaugebiet plafonieren. Allerdings lässt die Initiative zentrale Umsetzungsfragen offen. Diese müssten auf Gesetzesstufe geklärt werden, ohne dass sich dem Initiativtext klare Vorgaben entnehmen liessen. Mit einer Annahme der Initiative wäre deshalb im Hinblick auf ein anschliessendes Gesetzgebungsverfahren nicht viel gewonnen. Zum einen lässt die Initiative offen, wie das angestrebte Plafonierungsziel konkret erreicht werden soll. Zum anderen ist unklar, ob bzw. inwiefern verschiedene Vorschriften des geltenden Raumplanungsrechts mit dem vorgeschlagenen Verfassungsartikel in Einklang sind. Vor diesem Hintergrund ist bei einer Annahme der Initiative beim Bauen ausserhalb der Bauzonen während einer längeren Übergangszeit mit einer erheblichen Rechtsunsicherheit zu rechnen.

Antrag des Bundesrats

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten mit dieser Botschaft, die Volksinitiative «Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)» Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen. Ursprünglich wollte der Bundesrat der Ini-

tiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberstellen. Mit Blick auf die Gesetzesvorlage, welche die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats (UREK-S) auf der Grundlage der Botschaft vom 31. Oktober 2018 zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes erarbeitet und als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative in die Vernehmlassung gegeben hat, verzichtet der Bundesrat aber auf die Erarbeitung eines eigenen indirekten Gegenvorschlags. Der Vernehmlassungsentwurf enthält wichtige Elemente, die dazu dienen, den Trennungsgrundsatz zu konkretisieren sowie die Gebäudezahl und die von Gebäuden beanspruchten Flächen im Nichtsiedlungsgebiet zu plafonieren. Damit werden wichtige Anliegen der Landschaftsinitiative aufgegriffen.

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung¹ wird wie folgt geändert:

Art. 75c Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet

¹ Bund und Kantone stellen die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet sicher.

² Sie sorgen dafür, dass im Nichtbaugebiet die Zahl der Gebäude und die von ihnen beanspruchte Fläche nicht zunehmen. Insbesondere gelten die folgenden Grundsätze:

- a. Neue Bauten und Anlagen müssen nötig für die Landwirtschaft sein oder aus anderen gewichtigen Gründen standortgebunden sein.
- b. Landwirtschaftliche Ökonomiebauten dürfen nicht zu Wohnzwecken umgenutzt werden.
- c. Zweckänderungen von Bauten zu landwirtschaftsfremden gewerblichen Nutzungen sind nicht zulässig.

³ Bestehende nicht landwirtschaftlich genutzte Bauten im Nichtbaugebiet dürfen nicht wesentlich vergrössert werden. Ihr Ersatz durch Neubauten ist nur zulässig, wenn sie durch höhere Gewalt zerstört worden sind.

⁴ Ausnahmen von Absatz 2 Buchstaben b und c sind zulässig, wenn dies der Erhaltung schutzwürdiger Bauten und deren Umgebung dient. Ausnahmen von Absatz 3 sind zulässig, wenn dies zu einer wesentlichen Verbesserung der örtlichen Gesamtsituation bezüglich Natur, Landschaft und Baukultur führt.

⁵ Das Gesetz regelt die Berichterstattung der Kantone über den Vollzug der Bestimmungen dieses Artikels.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)» wurde am 12. März 2019 von der Bundeskanzlei vorgeprüft² und am 8. September 2020 mit den nötigen Unterschriften eingereicht. Mit Verfügung vom 14. Oktober 2020 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 104 487 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.³

¹ SR 101

² BBl 2019 2499

³ BBl 2020 8430

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu weder einen direkten Gegenentwurf noch einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴ (ParlG) hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 8. September 2021 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis zum 8. März 2023 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen. Sie kann die Behandlungsfrist um ein Jahr verlängern, wenn die Voraussetzungen gemäss Artikel 105 ParlG erfüllt sind.

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV):

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

2 Ausgangslage

Die Volksinitiative «Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)» sieht vor, mit Artikel 75c einen neuen Artikel in die Bundesverfassung einzufügen. Der Artikel soll in das 2. Kapitel des 3. Titels der Bundesverfassung eingefügt werden, in dem vorab die Zuständigkeiten des Bundes aufgeführt sind. Innerhalb dieses Kapitels ist eine Eingliederung in den 4. Abschnitt vorgesehen, der die Themenbereiche Umwelt und Raumplanung umfasst. Innerhalb dieses Abschnitts soll der neue Artikel im unmittelbaren Anschluss an die Bestimmungen über die Raumplanung (Art. 75), die Vermessung (Art. 75a) und die Zweitwohnungen (Art. 75b) aufgenommen werden. Aus dieser Einordnung des vorgeschlagenen Verfassungsartikels wird ersichtlich, dass mit der Volksinitiative insbesondere die bereits bestehenden Aufgaben des Bundes im Bereich der Raumplanung ergänzt werden sollen. Dabei geht es allerdings weniger um eine Erweiterung bestehender Sachzuständigkeiten des Bundes im Bereich der Raumplanung. Vielmehr soll die inhaltliche Ausrichtung der bestehenden Aufgabenerfüllung präzisiert werden, indem ein zentraler Grundsatz der Raumplanung, nämlich der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet (Trennungsgrundsatz), neu explizit in der Bundesverfassung verankert wird. Ergänzend und konkretisierend dazu sollen nach dem Initiativtext zudem einige Vorgaben und Beschränkungen für die Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet festgelegt

⁴ SR 171.10

werden (siehe dazu im Einzelnen Ziff. 3). Thematisch bezieht sich die Initiative somit im Wesentlichen auf die Regelung bzw. auf eine Beschränkung des Bauens im Nichtbaugebiet, einen Gegenstand, der im geltenden Recht insbesondere im Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979⁵ (RPG) geregelt ist. Seit der Revision vom 15. Juni 2012 (im Folgenden als «RPG 1» bezeichnet) ist in diesem Gesetz zudem auch der Trennungsgrundsatz explizit verankert (Art. 1 Abs. 1 RPG). Der Bundesrat hatte an seiner Sitzung vom 18. Dezember 2020 gestützt auf ein Aussprachepapier beschlossen, die Landschaftsinitiative abzulehnen, ihr jedoch einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Dieser Gegenvorschlag sollte insbesondere die folgenden Eckwerte umfassen:

- Der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet soll gestärkt werden.
- Es sind substantielle Kompensationsregelungen erforderlich, wenn beim Bauen ausserhalb der Bauzonen punktuelle Flexibilisierungen ermöglicht werden.
- Ergänzend zum Kulturlandschutz braucht es Massnahmen zur Rückgewinnung von Kulturland.
- Beim Bauen ausserhalb der Bauzonen darf es keine zusätzlichen Ausnahmebestände geben.
- Mit einer Föderalisierung der Ausnahmebestimmungen soll ermöglicht werden, dass diese Bestimmungen nur noch zur Anwendung kommen, wo die Kantone dies als sinnvoll und zielführend erachten.

Der Bundesrat sah vor, seine weiteren Arbeiten am indirekten Gegenvorschlag mit denjenigen der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats (UREK-S) zu koordinieren. Diese Kommission hatte am 16. Oktober 2020 beschlossen, auf die Vorlage zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes⁶ einzutreten, welche wie die Landschaftsinitiative das Bauen ausserhalb der Bauzonen betrifft (im Folgenden als «RPG 2» bezeichnet). Zudem äusserte sich die UREK-S dahingehend, dass sie bei der Beratung der Vorlage die Anliegen der Landschaftsinitiative berücksichtigen will.⁷ Um die massgebenden Behandlungsfristen nach ParlG einhalten zu können (siehe dazu Ziff. 1), legte der Bundesrat daher fest, das weitere Vorgehen erneut zu beurteilen, falls die UREK-S schon vor dem 26. Mai 2021 einen indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative erarbeitet hat.

Am 21. Mai 2021 eröffnete die UREK-S das Vernehmlassungsverfahren zu einem Gesetzesentwurf, den sie auf der Grundlage von RPG 2 erarbeitet hatte und in den sie Elemente integrierte, die Kernanliegen der Landschaftsinitiative konkretisieren und

⁵ SR 700

⁶ Vgl. Botschaft vom 31. Oktober 2018 zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (BBI 2018 7443).

⁷ Vgl. Medienmitteilung der UREK-S vom 16. Oktober 2020.

weiterführen sollen.⁸ Die UREK-S versteht diesen Gesetzesentwurf als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative. Die Vernehmlassung dauert bis zum 13. September 2021.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Vernehmlassungsvorlage der UREK-S den Eckwerten entspricht, die er am 18. Dezember 2020 festgelegt hatte. Durch das neu vorgesehene Planungsziel bezüglich Stabilisierung der Zahl der Gebäude im Nichtbaugelände sowie der nichtlandwirtschaftlichen Bodenversiegelung in der ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszone wird der Trennungsgrundsatz gestärkt. Hierzu trägt auch der neue Planungsgrundsatz bei, dass Bauten und Anlagen in einer flächensparenden, die Bodenversiegelung auf das notwendige Mass begrenzenden Weise ausgeführt werden sollen. Weiter enthält der Entwurf Vorschläge zur Verbesserung eines wirksamen Vollzugs gegen das illegale Bauen ausserhalb der Bauzonen, wodurch der Trennungsgrundsatz ebenfalls gestärkt wird. Übernommen wurde auch der Vorschlag zur «Föderalisierung» der Ausnahmebewilligungen. Danach sollen die Ausnahmebestimmungen nicht mehr automatisch schweizweit gelten. Vielmehr sollen künftig die Kantone entscheiden können, ob und in welchem Umfang die Ausnahmetatbestände in ihrem Gebiet anwendbar sind. Der Rahmen des maximal Zulässigen soll dabei weiterhin durch das Bundesrecht abgesteckt bleiben. Eine Massnahme zur Umsetzung des eingangs erwähnten Stabilisierungsziels wie auch zur Rückgewinnung von Kulturland stellt ferner die von der UREK-S vorgeschlagene Abbruchprämie dar. Diese soll bei der Beseitigung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen ausbezahlt werden und der Deckung der anfallenden Kosten dienen. Sie soll von den Kantonen finanziert werden, wobei der Bund Beiträge an deren Aufwendungen leisten kann. Vor diesem Hintergrund verzichtete der Bundesrat am 12. Mai 2021 auf die Erarbeitung eines eigenen indirekten Gegenvorschlags zur Landschaftsinitiative.

3 Ziele und Inhalt der Initiative

3.1 Ziele der Initiative

Das Kernanliegen der Initiative besteht darin, den Trennungsgrundsatz zu stärken. Dieser zentrale raumplanerische Grundsatz soll daher neu ausdrücklich in der Bundesverfassung festgehalten werden. Ergänzend und konkretisierend dazu will die Initiative, dass die Zahl der Gebäude und die von ihnen beanspruchte Fläche im Nichtbaugelände nicht zunehmen.

⁸ Der indirekte Gegenvorschlag der UREK-S ist einsehbar unter www.fedlex.ch > Vernehmlassungen > Laufende Vernehmlassungen > Parl. > Vernehmlassung 2021/64 Teilrevision Raumplanungsgesetz (2. Etappe mit Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative).

3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

Mit Absatz 1 soll der Trennungsgrundsatz neu ausdrücklich in der Bundesverfassung verankert werden. Adressaten der Bestimmung sind der Bund und die Kantone. Sie sollen die Einhaltung des Grundsatzes sicherstellen.

Absatz 2 führt den Trennungsgrundsatz weiter aus: Bund und Kantone haben dafür zu sorgen, dass die Zahl der Gebäude und die von ihnen beanspruchte Fläche im Nichtbaugebiet nicht zunehmen. Die Gebäudezahl und die Flächen, die mit Gebäuden bebaut sind, sollen mithin im Nichtbaugebiet plafoniert werden. Ergänzend zu dieser Vorgabe enthält Absatz 2 verschiedene Beschränkungen für die Erstellung von Neubauten und für die Änderung bestehender Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet. Neubauten sollen nach Buchstabe a nur erstellt werden dürfen, wenn sie für die Landwirtschaft nötig sind oder wenn sie aus gewichtigen Gründen standortgebunden sind. Betreffend die Änderung von bestehenden Bauten und Anlagen wird in Buchstabe b festgehalten, dass landwirtschaftliche Ökonomiebauten nicht zu Wohnzwecken umgenutzt werden dürfen. Weiter sollen nach Buchstabe c Zweckänderungen von Bauten zu landwirtschaftsfremden gewerblichen Nutzungen nicht zulässig sein.

Absatz 3 enthält weitere Beschränkungen für die Änderung bestehender, nicht landwirtschaftlich genutzter Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet: Diese sollen nicht wesentlich vergrössert werden dürfen. Weiter soll ihr Ersatz durch Neubauten nur zulässig sein, wenn sie durch höhere Gewalt zerstört worden sind.

Absatz 4 enthält Ausnahmeregelungen zu den in Absatz 2 Buchstaben b und c sowie in Absatz 3 genannten Beschränkungen der Änderungsmöglichkeiten von bestehenden Bauten und Anlagen. Danach sollen die Umnutzung landwirtschaftlicher Ökonomiebauten zu Wohnzwecken (vgl. Abs. 2 Bst. b) sowie die Zweckänderung von Bauten zu landwirtschaftsfremden gewerblichen Nutzungen (vgl. Abs. 2 Bst. c) zulässig sein, wenn dies der Erhaltung schutzwürdiger Bauten und von deren Umgebung dient. Ausnahmen der Beschränkungen, die in Absatz 3 genannt werden, sollen ferner dann zulässig sein, wenn dies zu einer wesentlichen Verbesserung der örtlichen Gesamtsituation bezüglich Natur, Landschaft und Baukultur führt.

Absatz 5 enthält einen Auftrag an den Gesetzgeber: Dieser soll die Berichterstattung der Kantone über den Vollzug des vorgeschlagenen Verfassungsartikels regeln.

3.3 Auslegung und Erläuterung des Initiativtextes

Mit der Verankerung des Trennungsgrundsatzes in Artikel 75c Absatz 1 BV soll dessen übergeordnete Bedeutung unterstrichen werden. Inhaltlich deckt sich der Grundsatz mit der Umschreibung im geltenden Raumplanungsgesetz. Danach sorgen Bund, Kantone und Gemeinden dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird (Art. 1 Abs. 1 RPG).

Nach Absatz 2 dürfen im Nichtbaugebiet die Zahl der Gebäude und die von ihnen beanspruchte Fläche nicht zunehmen. Der Gebäudebegriff ist enger als der im Verfassungsartikel ebenfalls verwendete Begriff der Bauten und Anlagen, wird aber nicht näher umschrieben. Mit den von den Gebäuden beanspruchten Flächen dürften die

von den Gebäuden direkt überbauten Flächen gemeint sein. Wenn die Zahl der Gebäude und die von ihnen beanspruchte Fläche im Nichtbaugebiet nicht zunehmen dürfen, bedeutet dies, dass diese Grössen plafoniert werden sollen. Ein Einfrieren des aktuellen baulichen Gebäudebestands dürfte damit aber nicht gemeint sein, da die Gebäudezahl und die von den Gebäuden beanspruchte Fläche auch dann nicht zunimmt, wenn ein neues Gebäude erstellt und gleichzeitig ein bestehendes mit mindestens derselben Gebäudegrundfläche beseitigt wird.

Ein bestimmter Zeitpunkt, ab wann das angestrebte Plafonierungsziel gelten soll, wird im Verfassungsartikel nicht genannt. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass dieses Ziel grundsätzlich ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens von Artikel 75c anwendbar ist. Da Verfassungsbestimmungen an dem Tag in Kraft treten, an dem sie von Volk und Ständen angenommen worden sind, wäre dies somit der Tag der entsprechenden Volksabstimmung. Mangels einer abweichenden Regelung ist weiter davon auszugehen, dass die massgebenden Referenzgrössen für die zu plafonierende Gebäudezahl und die von den Gebäuden beanspruchten Flächen die Grössen sein sollen, welche diese beiden Merkmale am Tag des Inkrafttretens der Verfassungsbestimmung aufweisen.

Die Bestimmung in Absatz 2 Buchstabe a, wonach im Nichtbaugebiet neue Bauten und Anlagen nur zulässig sind, wenn sie für die Landwirtschaft nötig oder wenn sie aus gewichtigen Gründen standortgebunden sind, entspricht weitgehend dem geltenden Gesetzesrecht. Nach dem Raumplanungsgesetz dürfen in der Landwirtschaftszone Bauten und Anlagen erstellt werden, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind (Art. 16a Abs. 1 RPG). Weiter dürfen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen erstellt werden, wenn deren Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (Standortgebundenheit) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 RPG). Fraglich ist jedoch, ob nach Absatz 2 Buchstabe a des Initiativtextes die Anforderung der Standortgebundenheit auch für landwirtschaftliche Bauten und Anlagen gelten soll. Da die Landwirtschaft nur insoweit standortgebunden ist, als der bewirtschaftete Boden eine unerlässliche Produktionsgrundlage darstellt, ist unklar, ob mit dem Verfassungsartikel die Erstellung neuer Bauten und Anlagen für den bodenunabhängigen Pflanzenbau, die bodenunabhängige Tierhaltung oder für die Gewinnung von Energie aus Biomasse oder damit im Zusammenhang stehende Kompostanlagen beschränkt würden.

Absatz 2 Buchstabe b verbietet im Nichtbaugebiet die Umnutzung landwirtschaftlicher Ökonomiebauten zu Wohnzwecken. Solche Umnutzungen sind grundsätzlich auch nach geltendem Recht ausgeschlossen. Eine Ausnahme besteht nach Artikel 24c Absatz 3 RPG für Ökonomiebauten, die an landwirtschaftliche Wohnbauten angebaut sind. Diese können in einem in der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000⁹ (RPV) näher bestimmten Umfang (vgl. insb. Art. 42 RPV) zu Wohnzwecken umgenutzt werden. Ob dies auch mit dem vorgeschlagenen Verfassungsartikel vereinbar wäre, ist fraglich. Unklar bleiben überdies der Umfang und die Tragweite der in Absatz 4 erwähnten Ausnahmen für schutzwürdige landwirtschaftliche Ökonomiebauten. Nach geltendem Recht können solche Bauten nur dann zu Wohnzwecken umgenutzt werden, wenn sie landschaftsprägend sind, Landschaft und Bauten als Einheit

⁹ SR 700.1

schützenswert sind und im Rahmen der Nutzungsplanung unter Schutz gestellt wurden (vgl. dazu im Einzelnen Art. 39 Abs. 2–5 RPV).

Für das Verbot der Zweckänderungen von Bauten zu landwirtschaftsfremden gewerblichen Bauten gemäss Absatz 2 Buchstabe c sind abgesehen von Absatz 4 (schutzwürdige Bauten) keine weiteren Ausnahmen vorgesehen. Es ist daher davon auszugehen, dass entsprechende Zweckänderungen, die nach geltendem Recht gestützt auf Artikel 24a RPG (Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzonen) oder Artikel 24b Absatz 1 RPG (Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ausserhalb der Bauzonen) zulässig sind, mit diesem Verbot nicht vereinbar wären. Die Umnutzung eines leeren Stalls in ein gewerbliches Materiallager, zu einer Schreinerei oder zu einer gewerblichen Autowerkstätte wäre folglich wohl nicht mehr möglich. Zweckänderungen für Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe (vgl. Art. 24b Abs. 1^{bis}–2 RPG), wie sie nach geltendem Recht beispielsweise im Bereich des Agrotourismus zulässig sind, dürften dagegen Absatz 2 Buchstabe c des Initiativtextes entsprechen, da solche Nutzungen nicht als landwirtschaftsfremd bezeichnet werden können. Es besteht darüber jedoch keine abschliessende Klarheit.

Die in Absatz 3 vorgesehenen Beschränkungen für bestehende, nicht landwirtschaftlich genutzte Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet sind im Vergleich zum geltenden Recht insofern restriktiver, als gemäss dem zweiten Satz Ersatzbauten nur noch erstellt werden dürfen, wenn der Altbau durch höhere Gewalt zerstört worden ist. Im Rahmen von Artikel 24c RPG können dagegen altrechtliche Wohnbauten ausserhalb der Bauzonen, d. h. im Wesentlichen Wohnbauten, die am 1. Juli 1972 bereits bestanden, freiwillig abgebrochen und wiederaufgebaut werden. Das Verbot freiwilliger Abbrüche und Wiederaufbauten nach dem zweiten Satz von Absatz 3 wird allerdings durch den zweiten Satz von Absatz 4 etwas relativiert: Danach sind Ersatzbauten auch dann zulässig, wenn dies zu einer wesentlichen Verbesserung der örtlichen Gesamtsituation bezüglich Natur, Landschaft und Baukultur führt. Bei der Erweiterung bestehender, nicht landwirtschaftlich genutzter Bauten und Anlagen dürften sich aus dem ersten Satz von Absatz 3 hingegen kaum zusätzliche Beschränkungen ergeben. Die entsprechenden Möglichkeiten sind schon im geltenden Recht erheblich beschränkt. So sind etwa Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild von altrechtlichen Wohnbauten ausserhalb der Bauzonen nur zulässig, wenn sie für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sind, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern (vgl. Art. 24c Abs. 4 RPG).

Die in Absatz 5 verlangte Berichterstattung erfordert insbesondere Angaben über die tatsächliche Entwicklung der Gebäudezahl und der von den Gebäuden beanspruchten Flächen im Nichtbaugebiet. Ergänzend dazu ist auch dazustellen, ob bzw. inwieweit der Vollzug der in den Absätzen 2–4 genannten Grundsätze zur Erfüllung des angestrebten Plafonierungsziels beiträgt.

4 Würdigung der Initiative

4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative

Im Nichtbaugelbiet befinden sich schweizweit insgesamt rund 590 000 Gebäude. Ein grosser Teil dieser Gebäude wird landwirtschaftlich genutzt. Bei vielen Gebäuden im Nichtbaugelbiet wurde diese Nutzung jedoch infolge des Strukturwandels in der Landwirtschaft aufgegeben oder wird es in Zukunft noch werden. Gleichzeitig soll sich die Landwirtschaft aber auch weiterentwickeln können. Soweit Bauten und Anlagen für die landwirtschaftliche Produktion nötig sind, sollen sie grundsätzlich realisiert werden können.

Die Nachfrage nach nichtlandwirtschaftlichen Nutzungen ehemals landwirtschaftlich genutzter Bauten ist gross. Der Druck auf das Nichtbaugelbiet nimmt zudem nicht zuletzt auch als Folge einer strengeren Begrenzung des Baugelbiets durch die am 1. Mai 2014 in Kraft getretene Teilrevision RPG 1¹⁰ zu. Dies kann Zersiedelungstendenzen fördern. Vor diesem Hintergrund ist die Stossrichtung der Landschaftsinitiative zu begrüssen. Diese will eine haushälterische Bodennutzung sicherstellen, Natur und Landschaft erhalten und das Kulturland schützen. Diese Anliegen werden von der Bevölkerung geteilt, die an der Urne wiederholt deutlich gemacht hat, dass sie eine zunehmende Verbauung der Schweiz stoppen will: So haben im Jahr 2012 Volk und Stände die Zweitwohnungsinitiative angenommen und im Jahr 2013 haben die Stimmberechtigten der Vorlage RPG 1 deutlich zugestimmt, welche das Fördern der Siedlungsentwicklung nach innen und die Reduktion überdimensionierter Bauzonen bezweckt.

4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

Die Aufgabenteilung im Bereich der Raumplanung wird mit dem vorgeschlagenen Verfassungsartikel nicht grundlegend geändert. Der Vollzugsaufwand dürfte sich damit ebenfalls nicht wesentlich ändern. Ein Mehraufwand kann sich für Bund und Kantone aus der in Absatz 5 verlangten Berichterstattung ergeben. Diese setzt voraus, dass im Nichtbaugelbiet periodisch die Anzahl der Gebäude und die von diesen beanspruchten Flächen erfasst werden. Nähere Angaben zu diesem Aufwand sind im Moment nicht möglich, zumal die Konkretisierung der Aufgabe durch den Gesetzgeber erfolgen soll. Anzuführen bleibt, dass bereits heute eine gewisse Datengrundlage in diesem Bereich vorhanden ist, die aber noch ausgebaut werden müsste.

Die wirtschaftlichen Effekte des neuen Verfassungsartikels sind insgesamt relativ gering. Für gewerbliche Nutzungen ausserhalb der Bauzonen ohne engen Bezug zur Landwirtschaft bringt Absatz 2 Buchstabe c eine gewisse Erschwernis mit sich, weil beispielsweise die bisherigen Möglichkeiten wegfallen, einen leeren Stall in ein gewerbliches Materiallager, zu einer Schreinerei oder zu einer gewerblichen Autowerkstätte umzunutzen (vgl. Ziff. 3.3). Zugleich würde dies aber zur Beseitigung einer Wettbewerbsverzerrung gegenüber Gewerbebetrieben in Bauzonen führen. Für Letztere kann der neue Artikel somit vorteilhaft sein, weil damit tendenziell gleich lange

¹⁰ AS 2014 899

Spiesse geschaffen werden. Eine gewisse Unsicherheit ergibt sich für die Landwirtschaft aus der Unklarheit, ob die Erstellung neuer Bauten und Anlagen für den bodenunabhängigen Pflanzenbau, für die bodenunabhängige Tierhaltung oder für die Gewinnung von Energie aus Biomasse oder damit in Zusammenhang stehende Kompostanlagen mit Artikel 75c vereinbar ist.

Die gesellschaftlichen Auswirkungen des vorgeschlagenen Verfassungsartikels sind ebenfalls eher gering. Der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet wird durch die Initiative gestärkt, was auch zur Folge hat, dass die Möglichkeiten des Wohnens im Nichtbaugebiet eng begrenzt bleiben. Insbesondere dürfen hier keine neuen nichtlandwirtschaftlichen Wohnbauten erstellt werden.

Positive Auswirkungen sind im Umweltbereich zu erwarten: Die Stärkung des Trennungsgrundsatzes und insbesondere die angestrebte Plafonierung der Anzahl der Gebäude und der von diesen beanspruchten Flächen im Nichtbaugebiet führt zu einem verbesserten Schutz der Landschaft, der Biodiversität und des Kulturlandes. Letzteres ist auch für die Erhaltung der Ernährungssicherheit von Belang. Zudem tragen die vorgeschlagenen Umnutzungsbeschränkungen für bestehende Bauten und Anlagen dazu bei, das Zersiedelungspotenzial einzudämmen, welches in der Landwirtschaftszone von zonenfremden Nutzungen ausgehen kann. Weiter kann dadurch auch das Störungspotenzial verkleinert werden, das zonenfremde Nutzungen für die Landwirtschaft haben können.

4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative

Die Initiative geht in die richtige Richtung: Sie will den andauernden Kulturlandverlust bremsen. Zu diesem Zweck sieht sie eine Stärkung des Trennungsgrundsatzes sowie eine Plafonierung der Anzahl der Gebäude und der von diesen beanspruchten Flächen im Nichtbaugebiet vor.

Es bleibt allerdings unklar, wie das Plafonierungsziel konkret erreicht werden soll. Hinweise auf Umsetzungsmittel und -instrumente fehlen im Verfassungsartikel. Dieser Mangel wird dadurch verstärkt, dass nach Absatz 2 Buchstabe a die Neuerstellung von Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet zwar auf spezifische Nutzungsarten beschränkt wird, im Grundsatz aber doch weiterhin möglich bleibt. Es ist daher davon auszugehen, dass im Nichtbaugebiet weiterhin auch neue Gebäude erstellt werden können und die Anzahl der Gebäude somit zunehmen wird.

Weiter ist teilweise unklar, ob bzw. inwiefern verschiedene Vorschriften des geltenden Raumplanungsrechts im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen mit dem vorgeschlagenen Verfassungsartikel in Einklang stehen. Diese Frage stellt sich insbesondere bei Vorschriften, die Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Landwirtschaft betreffen, und bei solchen, die regeln, inwieweit landwirtschaftliche Ökonomiebauten, die an Wohnbauten angebaut sind, zu Wohnzwecken umgenutzt werden können. Wegen dieser Unklarheiten dürfte bei Annahme der Initiative beim Bauen ausserhalb der Bauzonen während einer längeren Übergangszeit eine erhebliche Rechtsunsicherheit bestehen.

Es dürfte sich als schwierig erweisen, die offenen Fragen im Rahmen von nachfolgenden Gesetzgebungsarbeiten vollständig zu klären. Weil der Initiativtext keine klaren Vorgaben macht, ist damit zu rechnen, dass Differenzen, die bei Revisionsvorhaben zum Bauen ausserhalb der Bauzonen stets zutage treten, auch die Umsetzung der Landschaftsinitiative begleiten würden. Insofern wäre mit einer Annahme der Initiative im Hinblick auf das Gesetzgebungsverfahren nicht viel gewonnen. Für strittige Punkte würde es an eindeutigen Vorgaben fehlen. Der Bundesrat erachtet es deshalb als sinnvoller, der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe gegenüberzustellen. Mit dem Entwurf, den die UREK-S in die Vernehmlassung geschickt hat, liegt ein solcher Gegenvorschlag vor. Dieser nimmt wichtige Anliegen der Initianten auf, schafft aber gleichzeitig in verschiedenen Punkten Klarheit.

4.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Initiative ist mit dem für die Schweiz geltenden Völkerrecht vereinbar.

5 Schlussfolgerungen

Die Initiative greift wichtige Fragen der schweizerischen Raumplanung auf. Der Wortlaut des vorgeschlagenen Verfassungsartikels weist aber teilweise eine erhebliche Unbestimmtheit auf und kann damit zu Rechtsunsicherheit führen. Unklar ist zudem, wie die angestrebte Plafonierung der Anzahl der Gebäude und der von diesen beanspruchten Flächen im Nichtbaugebiet erreicht werden soll. Damit bleiben zentrale Umsetzungsfragen offen.

Der Bundesrat beantragt deshalb den eidgenössischen Räten mit dieser Botschaft, die Volksinitiative «Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen. Da die Gesetzesvorlage, welche die UREK-S auf der Grundlage der bundesrätlichen Vorlage zu «RPG 2» erarbeitet und als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative in die Vernehmlassung gegeben hat, den Eckwerten entspricht, die der Bundesrat am 18. Dezember 2020 festgelegt hatte, verzichtet er auf die Erarbeitung eines eigenen indirekten Gegenvorschlags.

