



Nationales Komitee «Radikale Zersiedelungs-Initiative NEIN»

Kurzargumentarium

Worum geht es?

Die eidgenössische Volksinitiative «Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung» oder einfach «Zersiedelungs-Initiative», kommt am 10. Februar 2019 zur Volksabstimmung. Es wird das einzige Thema sein, das den Bürgerinnen und Bürgern zur Abstimmung vorgelegt wird und aus diesem Grund im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen.

Ziel der Zersiedelungs-Initiative ist es, die Ausdehnung der Bauzonen auf unbestimmte Zeit zu verbieten. Laut ihren Initianten zeigt sich die Zersiedelung in einer geringen Baudichte und einer breiten Verteilung der Wohngebäude, was zu einem Anstieg des Transportvolumens führe. Die Initiative will die Förderung von kleinräumigen Strukturen für Wohnen und Arbeiten. Neueinzonungen sollen durch die Auszonung von Landflächen von vergleichbarer Qualität kompensiert werden. Die Initiative fordert, das Bauen ausserhalb der Bauzonen zu stoppen.

Die Initiative ist überflüssig und schädlich

Die Zersiedelungs-Initiative verhindert eine sinnvolle Entwicklung. Die wichtigste Massnahme des Initiativtextes sieht vor, dass jede Neueinzonung durch die Auszonung einer mindestens gleich grossen Fläche an einem anderen Ort kompensiert werden muss. Die Initiative geht mit ihren Forderungen zu weit und dient nicht den Interessen unseres Landes, wie Bundesrätin Doris Leuthard bei ihrer Pressekonferenz vom 26. November 2018 betont hat. Diese Initiative ist nicht zielführend, stellt einen Angriff auf den Föderalismus dar und verfolgt Ziele, denen das geltende Gesetz bereits Rechnung trägt. Die Ergebnisse der ersten Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1) sind noch nicht voll abschätzbar und die Botschaft des Entwurfs der zweiten Revision wurde gerade erst veröffentlicht. Eine Überregulierung ist unnützlich, das geltende Gesetz genügt.

Ausserdem schränkt die Initiative das Eigentumsrecht beim Bau von Wohnungen und Wirtschaftsgebäuden ein und schreibt vor, was Lebensqualität ist. Sie will die Landschaft erstarren auf dem heutigen Stand einfrieren lassen. Letztendlich ist der Boden ein Produktionsfaktor, der Flexibilität und keinen absoluten Schutz benötigt. Es geht darum, diese begrenzte Ressource zu schützen, indem die Interessen in jedem konkreten Einzelfall sorgfältig abgewogen werden. Es ist nicht zielführend, auf einem starren und unflexiblen Raumplanungsmodell zu beharren.

Nach Ansicht der Gegner der Initiative darf die Raumplanung kein Ziel an sich darstellen, sondern muss als Werkzeug betrachtet werden, das der Optimierung der verfügbaren Fläche unter Berücksichtigung aller Faktoren dient. Es geht darum, einen sinnvollen Lebensraum zu fördern, der eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung ermöglicht und nicht darum, diese zu behindern. Der Boden und die Raumplanung sind massgebliche Faktoren für das Zusammenleben in der Schweiz. Die Raumplanung hat also zwei Ziele: den Schutz und die haushälterische Nutzung des Bodens zu gewährleisten. Die Initiative steht dieser Idee entgegen. Sie möchte die angebliche Verbauung der Schweiz stoppen. Mit ihrer Annahme würde jedoch die Entwicklung unseres Landes verbaut.

Wenn Natur und Landschaft bewahrt werden sollen, ist es wichtig, Wohn- und Infrastrukturflächen besser zu nutzen und Bauzonen im richtigen Verhältnis zu planen. Bund, Kantone und Gemeinden sind bereits auf dem richtigen Weg, was die Initiative nicht berücksichtigt. Ein komplettes Einfrieren der Bauzonen würde den Bemühungen entgegenwirken, die unternommen wurden, damit die Schweiz ein attraktiver Ort zum Leben und Arbeiten bleibt. Aus diesem Grund setzt sich das nationale Komitee für die Ablehnung dieser überflüssigen und schädlichen Initiative ein.



Kontext

Auf Schweizer Ebene

Laut Art. 75 der Bundesverfassung (BV) legt der Bund die Grundsätze für die Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes (Abs. 1). Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen (Abs. 2). Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung (Abs. 3).

Das Schweizer Stimmvolk hatte in jüngster Zeit bereits mehrfach über Fragen der Raumplanung zu befinden:

Die Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG 1) ist am 1. Mai 2014 in Kraft getreten. Sie soll die Zersiedelung eindämmen und das Kulturland besser schützen, indem sie die Siedlungsentwicklung mehr nach innen lenkt.

Ausserdem haben das Volk und die Kantone 2012 die Initiative zum Zweitwohnsitz angenommen (Art. 75b BV), die den Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten einer Gemeinde auf 20 % beschränkt. In seiner Botschaft zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen, das Anfang 2016 in Kraft getreten ist, vertritt der Bundesrat die Meinung, dass der jährliche Verlust von Kulturland dadurch um etwa 2 % verringert werden wird.

Auf Kantonsebene

Der Kanton Zürich hat eine Kulturlandinitiative angenommen, die in Form eines allgemein formulierten Vorschlags forderte, wertvolles Kulturland zu schützen. 2016 haben die Zürcherinnen und Zürcher jedoch das Ausführungsgesetz abgelehnt, das vorsah, als Bauzonen ausgewiesenes Kulturland durch Flächen derselben Grösse zu kompensieren. Sie folgten damit der Argumentation, dass der neue kantonale Richtplan, der den Anforderungen des RPG 1 entspricht und im April 2015 vom Bundesrat genehmigt wurde, ausreichend sei, um das Kulturland zu schützen.

Im Kanton Bern gab es im Jahr 2014 eine Initiative, die darauf abzielte, das Kulturland qualitativ und quantitativ besser zu schützen. Diese wurde 2014 eingereicht, bevor sie zugunsten eines vom Grossen Rat beschlossenen Gegenvorschlags zurückgezogen wurde. Dieser Vorschlag sieht einen stärkeren Schutz der landwirtschaftlichen Nutzflächen und insbesondere der Fruchtfolgeflächen vor.

Im Jahr 2017 hat im Kanton Thurgau das Volk mit grosser Mehrheit den Gegenvorschlag zu einer kantonalen Kulturlandinitiative angenommen, die die Kantonsverfassung durch einen Zusatz ergänzt. Der Zusatz besagt, dass der Kanton und die Gemeinden auf den Erhalt des nicht besiedelten Gebiets achten und Massnahmen zur Förderung einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen ergreifen.



Hintergrund

Die Zersiedelungs-Initiative wurde am 21. Oktober 2016 mit 113 216 gültigen Unterschriften eingereicht.

Am 11. Oktober 2017 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Volksinitiative «Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)» und beantragte bei den eidgenössischen Räten, die Initiative Volk und Kantone ohne Gegenentwurf zur Ablehnung zu empfehlen.

Die Zersiedelungs-Initiative (Geschäft 17.063) wurde erstmals am 2. Februar 2018 von der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates behandelt. Diese empfiehlt mit 8 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen, keinen Gegenentwurf auszuarbeiten und mit 8 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen, die Initiative abzulehnen.

Am 5. März 2018 folgte der Ständerat der Empfehlung seiner Kommission, lehnte den Text mit 34 zu 2 Stimmen bei 9 Enthaltungen ab und verzichtete auf die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs.

Am 15. Mai 2018 beantragte die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates mit 19 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen ihre Ablehnung, da diese ihrer Ansicht nach zu weit gehe. Mit 18 zu 3 Stimmen bei 4 Enthaltungen sprach sie sich ausserdem gegen ein Eintreten auf einen direkten Gegenentwurf der Grünliberalen aus.

Der Nationalrat selbst beriet sich zweimal, am 31. Mai und am 7. Juni 2018, und schloss sich mit seiner Entscheidung, die Initiative mit 135 zu 33 Stimmen bei 22 Enthaltungen abzulehnen, dem Ständerat an. Die Idee, der Initiative einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen, wurde ebenfalls mit 146 zu 44 Stimmen verworfen. Nur die Grünliberalen (GLP), die Grünen und ein Teil der SP unterstützten den Vorschlag von Martin Bäumle (GLP/ZH), der sich darauf beschränkte, die Ausdehnung der Gesamtfläche von Bauten zu verbieten, die ausserhalb der Bauzone liegen.

Zur Abstimmung vorgelegter Text

Der Initiativtext lautet wie folgt:

Die Verfassung wird wie folgt geändert:

Art. 75, Abs. 4 bis 7

4 Bund, Kantone und Gemeinden sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für günstige Rahmenbedingungen für nachhaltige Formen des Wohnens und Arbeitens in kleinräumigen Strukturen mit hoher Lebensqualität und kurzen Verkehrswegen (nachhaltige Quartiere).

5 Anzustreben ist eine Siedlungsentwicklung nach innen, die im Einklang steht mit hoher Lebensqualität und besonderen Schutzbestimmungen.

6 Die Ausscheidung neuer Bauzonen ist nur zulässig, wenn eine andere unversiegelte Fläche von mindestens gleicher Grösse und vergleichbarem potenziellem landwirtschaftlichem Ertragswert aus der Bauzone ausgezont wird.

7 Ausserhalb der Bauzone dürfen ausschliesslich standortgebundene Bauten und Anlagen für die bodenabhängige Landwirtschaft oder standortgebundene Bauten von öffentlichem Interesse bewilligt werden. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen. Bestehende Bauten geniessen Bestandsgarantie und können geringfügig erweitert und geringfügig ungenutzt werden.



Die Initianten

Lanciert wurde die Initiative von den Jungen Grünen, welche die Hauptträger des heutigen Initiativkomitees sind.

Die Gegner

Folgende Parteien sprechen sich gegen die Zersiedelungs-Initiative aus: SVP, CVP, Grünliberale (diese haben einen Gegenentwurf unterstützt), BDP.

Die FDP wird an ihrer Delegiertenversammlung vom 11. Januar 2019 die Parole fassen.

Von den Verbänden sprechen sich der Schweizerische Gewerbeverband sgv, der Schweizerische Baumeisterverband SBV, Bauenschweiz, economiesuisse, der Schweizer Bauernverband SBV, die Tourismusverbände, der Schweizer Versicherungsverband SVV, die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB, das Centre Patronal, die Fédération romande immobilière FRI, die Union suisse des professionnels de l'immobilier uspi, die Chambre genevoise immobilière CGI und der Hauseigentümerverband (HEV) gegen die Initiative aus.

Alle Regierungen der 26 Kantone lehnen die Initiative entschieden ab.

Keybotschaft

NEIN zur Initiative – Überflüssig und unnütz

Die Initiative ist nicht nur radikal und schädlich und verhindert eine harmonische Entwicklung der Schweiz, sondern sie ist auch überflüssig und unnütz. Das Einfrieren der Bauzonen ohne jegliche zeitliche Beschränkung berücksichtigt weder die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft noch die Eigenheiten der Kantone und Regionen. Ganz allgemein gesagt ist es unnötig und kontraproduktiv, das geltende Raumplanungsrecht zu verschärfen. Die notwendigen Instrumente sind bereits vorhanden und die Aufteilung der Verantwortlichkeiten auf Bund, Kantone und Gemeinden (Föderalismus) ist effizient.

Die Anforderungen in den neuen Absätzen 4 und 5 des Art. 75 BV, die von den Initianten vorgeschlagen werden, verfolgen das Ziel, nachhaltige Wohn- und Arbeitsformen in Strukturen kleiner Grösse zu fördern, die sich durch kurze Wege (nachhaltige Quartiere) und eine hochwertige Dichte auszeichnen. Die Förderung der nachhaltigen Entwicklung ist heute bereits in der Verfassung verankert (Art. 2 und 73 BV). Der Bundesrat legt seine diesbezügliche Politik in der «Strategie Nachhaltige Entwicklung» fest. In der aktuellen Strategie 2016-19 sind die für das Handlungsfeld «Siedlungsentwicklung, Mobilität und Infrastruktur» festgelegten Ziele die Eindämmung der Zersiedelung und die Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Innenentwicklung.

Auch das Raumplanungsgesetz beinhaltet verschiedene Grundsätze und Ziele zugunsten einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und Verdichtung nach innen. Laut Art. 1, Abs. 2, Bst. a^{bis} des geltenden Raumplanungsgesetzes unterstützen Bund, Kantone und Gemeinden die unternommenen Bemühungen durch Raumplanungsmassnahmen, um die Siedlungsentwicklung unter Beibehaltung einer angemessenen Wohnqualität nach innen zu lenken. Art. 8, Abs. 1, Bst. c RPG zwingt die Kantone, ihre Richtpläne anzupassen und klar festzulegen, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird. In seinem Bericht als Antwort auf das Postulat von Graffenried Alec 14.3806, das die Frage stellte, wie das verdichtete Bauen in Ortszentren gefördert werden könne, ist der Bundesrat zu der Schlussfolgerung gekommen, dass die Kantone und Gemeinden über den notwendigen Handlungsspielraum verfügen, um eine Siedlungsentwicklung nach innen umzusetzen und zu fördern. Im Rahmen des «Impulsprogramms zur Innenentwicklung» unterstützt der Bund die in diesem Sinne unternommenen Bemühungen im Zeitraum 2016-2020 finanziell.

Das geltende Recht berücksichtigt also bereits die von den Initianten in den neuen Absätzen 4 und 5 des Art. 75 BV formulierten Ziele.



Die Initianten sind der Auffassung, dass die Zersiedelung trotz der Verabschiedung des RPG1 und der Annahme der Initiative über Zweitwohnungen nicht effizient gestoppt wird.

Mit dem neuen von der Initiative verlangten Absatz 6 ist die Ausscheidung neuer Bauzonen nur zulässig, wenn eine Fläche von mindestens gleicher Grösse und vergleichbarem landwirtschaftlichen Ertragswert aus der Bauzone ausgezont würde. Er fordert also das Einfrieren der Gesamtfläche für Wohnraum und Infrastruktur auf ihrem derzeitigen Niveau. Mit dieser Bestimmung wollen die Initianten verhindern, dass die Produktionskapazität der Landwirtschaft sinkt. Diese rigide Massnahme berücksichtigt weder die demographische Entwicklung noch die Wirtschaftsentwicklung. Auch den spezifischen Situationen eines jeden Kantons oder einer jeden Region wird nicht angemessen Rechnung getragen. Neben den Baugebieten (einschliesslich der angrenzenden Areale) beinhaltet die Wohn- und Infrastrukturfläche ausserdem alle anderen Infrastrukturen für das Wohnen und Arbeiten, die Freizeit und Mobilität.

Laut der neuesten Arealstatistik (2004/09) beläuft sich die Flächennutzung pro Einwohner heute auf 407 m². Die Schwelle von 400 m² pro Einwohner, die vom Bundesrat in der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-15 als Grenzwert festgelegt wurde, wurde also überschritten. Angesichts dieser Entwicklung haben die eidgenössischen Räte im Jahr 2012 das RPG1 unter Dach und Fach gebracht. Das Gesetz wird gerade umgesetzt. Derzeit ist es nicht möglich, zu sagen, in welchem Masse der Bodenverbrauch durch das RPG1 gebremst wird. Um die Auswirkungen dieser Gesetzesänderung angemessen beurteilen zu können, müssen zuerst die Vorschriften der Richtpläne in den Nutzungsplänen der Gemeinden umgesetzt werden.

Die ersten Zahlen sollten im Jahr 2022 verfügbar sein. Aber es scheint, dass das RPG 1 bereits Wirkung zeigt. In diesem Sinne hat Bundesrätin Doris Leuthard daran erinnert, dass zwischen 2012 und 2017 die Bauzonenfläche pro Einwohner von 309 auf 291 m² gesunken ist, was eine Verringerung von etwa 6 % bedeutet (*Le Matin* 26.11.18).

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das Einfrieren der Bauzonenflächen den Druck in Sachen Bauen ausserhalb der Bauzonen erhöhen würde, haben die Initianten den Absatz 7 hinzugefügt, der auf Verfassungsebene die Bauten und Anlagen regeln soll, die ausserhalb der Bauzone noch bewilligt würden. So könnten ausserhalb der Bauzone nur noch standortgebundene Bauten und Anlagen für die bodenabhängige Landwirtschaft und standortgebundene Bauten von öffentlichem Interesse bewilligt werden. Ebenfalls laut Absatz 7 würden bestehende Bauten Bestandsgarantie geniessen und könnten geringfügig erweitert oder umgenutzt werden. Diese Bestimmungen würden die Entwicklungsmöglichkeiten der Landwirtschaft stark einschränken, während sich die derzeitige Gesetzgebung bewährt hat.

Die Annahme der Absätze 6 und 7 der Initiative hätte also sehr schädliche Auswirkungen.

Ein Sprung ins Ungewisse

Es ist wichtig, die Natur und Landschaft zu bewahren. Deshalb haben Bund, Kantone und Gemeinden bereits Massnahmen gegen die Zersiedelung getroffen. Die Initiative berücksichtigt diese Situation in keiner Weise. Ein vollständiges Einfrieren der Bauzonen würde den Bemühungen entgegenwirken, die unternommen wurden, damit die Schweiz ein attraktiver Ort zum Leben und Arbeiten bleibt. Ausserdem müssten die von der Initiative zu Bauten ausserhalb der Bauzonen vorgesehenen Bestimmungen interpretiert werden, was die Umsetzung schwierig macht. Sollte die Initiative angenommen werden, muss das Parlament die neuen Verfassungsbestimmungen auf Gesetzesstufe umsetzen. Es bleiben sehr viele Unsicherheiten und Fragezeichen. Wie sieht es zum Beispiel mit der Umverteilung der Bauzonen aus, wenn in einem Kanton neue Bauzonen geschaffen werden müssen: Müsste die Auszonung dann innerhalb des betroffenen Kantons erfolgen oder könnte sie auch ausserhalb der Kantongrenzen an jedem anderen Ort der Schweiz vorgenommen werden? Es ist auch schwierig, vorherzusehen, welche Kosten diese Vorgänge verursachen würden.



Kurz: wichtigste Argumente gegen die Initiative

NEIN zur Initiative – für die Unterstützung der Raumplanung: Wir sind meilenweit entfernt von den besorgniserregenden Aussagen der Initianten. Die Siedlungsentwicklung nach innen und eine effiziente Flächennutzung sind erklärte Ziele der schweizerischen Raumentwicklungspolitik. Das Volk hat im Jahr 2013 Massnahmen angenommen, die es bereits ermöglichen, die Zersiedelung effizient zu bekämpfen. Kantone und Gemeinden arbeiten unablässig an deren Umsetzung. Von 2012 bis 2017 sind die Bauzonen in der Schweiz nur um 1,5 % gewachsen. Die durchschnittliche Bauzonenfläche pro Einwohner/in ist seit 2012 um 18 m² pro Einwohner sogar gesunken!

NEIN zur Initiative – für starke Infrastrukturen: Die grossen Infrastrukturprojekte des öffentlichen Sektors wären ebenfalls bedroht. Es werden nicht nur Einfamilienhäuser gebaut, sondern auch Schulkomplexe oder z. B. Bahnhöfe. Neben den Baugebieten beinhaltet die Wohn- und Infrastrukturfläche alle anderen Infrastrukturen für das Wohnen und Arbeiten, die Freizeit, Bildung und Mobilität.

NEIN zur Initiative – für bezahlbaren Wohnraum: Das Einfrieren der Bauzonen würde die Baulandpreise und somit die Preise für Wohn- und Gewerbeimmobilien ansteigen lassen. Dies wäre nicht nur für Investoren und Eigentümer nachteilig, sondern insbesondere auch für Mieter. Diese müssten als Erste die Mietpreiserhöhungen tragen. Dazu hätte die Umsetzung zur Folge, dass vor allem in den Zentren Bodenflächen rar würden und dass damit in den Zentren die Bodenpreise noch stärker steigen würden. Wer Geld hat, wer es sich leisten kann, wird seinen Wohnraum finden. Wer es sich nicht leisten kann, muss in die Peripherie.

NEIN zur Initiative - für den Föderalismus: Der Text wird zu Ungerechtigkeiten führen. Die Kantone, die zu grosse Bauzonen haben, werden einen Vorteil haben und diejenigen, die vorsichtig geplant haben, werden benachteiligt sein. Ausserdem verletzt die Initiative die Grundsätze des Föderalismus: Das Einfrieren der Bauzonen beeinträchtigt den Handlungsspielraum der Kantone und Gemeinden.

NEIN zur Initiative – für starke Kantone und Gemeinden: Nicht nur Private, sondern auch Gewerbe- und Industriebetriebe würden zunehmend in Kantone und Gemeinden mit genügend und bezahlbaren Baulandreserven ausweichen. Die Folgen wären ein Entwicklungsstopp in gewissen Regionen und noch grössere Pendlerströme.

NEIN zur Initiative - ein falsches Bild wird gezeichnet: Der Text vermittelt einen falschen Eindruck. Unser Land hat bereits viel getan und besitzt viele Grünflächen. Die Initiative verfolgt das Ziel, dass die Bauzonen in der Schweiz nicht mehr zunehmen. Die Zahlen des Bundesamts für Raumentwicklung zeigen jedoch, dass die Bauzonen seit 2012 konstant sind.

NEIN zur Initiative – für eine nachhaltige Landwirtschaft: Eine Einschränkung der bodengebundenen Landwirtschaft würde das Land noch stärker von Importen abhängig machen. Es wäre kaum mehr möglich, einen Betrieb zu erweitern und damit z. B. Eier, Geflügel oder erneuerbare Energie zu produzieren. Die Bauern müssten ausserdem auf viel teureres Bauzonenland ausweichen.

NEIN zur Initiative – für die Entwicklung von Wohn- und Arbeitsraum: Die Initiative führt zu Stagnation und einem Mangel an Wohn- und Wirtschaftsraum. Die KMU ebenso wie Industrieunternehmen und landwirtschaftliche Betriebe riskieren ihre Tätigkeiten nicht mehr an ihren traditionellen Standorten ausweiten zu können. Die Initianten haben die wirtschaftlichen Folgen ihres Texts nicht berücksichtigt.

NEIN zur Initiative zugunsten der Eigentumsfreiheit: Es geht darum, sich einer Ausweitung unnützer Pflichten und Verbote in der Raumplanung, die die Entwicklung unseres Landes stoppen und die Eigentumsfreiheit verletzen, entgegenzustellen.

NEIN zur Initiative breit unterstützt: Ein Komitee, das breite Unterstützung durch politische Parteien und Vereinigungen genießt, stellt sich mit Vehemenz gegen diese Initiative. Die Kantone, der Bundesrat, die parlamentarischen Kommissionen, der Nationalrat sowie der Ständerat, die Wirtschafts- und Branchenverbände – alle lehnen diesen übertriebenen Text klar ab.