



David Sassan Müller, lic. iur., Rechtsanwalt  
Juristischer Mitarbeiter der AIHK, Aarau

## NEIN zur «Zersiedelungsinitiative»

**Bevor im kommenden Jahr die nationalen Wahlen stattfinden, stehen zuerst einmal wichtige eidgenössische Volksabstimmungen an. Den Auftakt macht am 10. Februar 2019 die Abstimmung über die Eidgenössische Volksinitiative «Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)». Der Vorstand der AIHK hat einstimmig die NEIN-Parole zu dieser Initiative beschlossen. Lesen Sie hier die Gründe für die klare Ablehnung.**

Die Zersiedelungsinitiative will die weitere Ausdehnung von Bauzonen stoppen, indem deren Gesamtfläche auf unbefristete Zeit eingefroren wird. Die Ausscheidung neuer Bauzonen soll nur noch dann zulässig sein, wenn eine mindestens gleich grosse Fläche von vergleichbarem landwirtschaftlichem Ertragswert ausgezont wird. Gleichzeitig sollen Bund, Kantone und Gemeinden nachhaltige Formen des Wohnens und Arbeitens fördern und eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen anstreben. Ausserhalb der Bauzonen sollen nur noch Bauten für die bodenabhängige Landwirtschaft oder standortgebundene Bauten von öffentlichem Interesse bewilligt werden. Bestehende Bauten sollen Bestandesgarantie geniessen und geringfügig erweitert bzw. umgenutzt werden können.

### Raumpolitische Hintergründe

Als Reaktion auf die seit Jahrzehnten stark wachsende Ausdehnung der Siedlungsfläche haben die Eidgenössischen Räte im Jahre 2012 das Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) teilrevidiert. In der Volksabstimmung vom 3. März 2013 wurde das teilrevidierte RPG angenommen. Im Kern dieser RPG-Revision stand die Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen (Verdichtung), um dadurch Landschaft und Kulturland zu schonen. Die revidierten Gesetzesbestimmungen sind am 1. Mai 2014 in Kraft getreten. Seither haben die Kantone ihre Planungs- und Baugesetze überarbeitet

und an die neuen bundesrechtlichen Vorgaben angepasst.

Aus Sicht des Bundesrates besteht aber trotz der vorgenannten (Teil-) Revision des RPG nach wie vor Handlungsbedarf, weshalb im vergangenen Jahr eine zweite Teilrevisionsetappe

### «Kein Grund zur Eile im Raumplanungsrecht»

angepackt wurde. Im Vordergrund stehen dabei neue Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone. Künftig soll dies unter Berücksichtigung des sogenannten Planungs- und Kompensationsansatzes erfolgen.

Weshalb es angesichts des geschilderten Hintergrundes überhaupt einer Verfassungsänderung nach dem Gusto der Initiantinnen und Initianten (vgl. Box) bedarf, ist fragwürdig. Der von der Initiative geforderte Absatz 5 von Artikel 75 BV, der eine Siedlungsentwicklung nach innen anstrebt, deckt sich weitgehend mit der Stossrichtung des revidierten RPG. Zudem werden mit der später noch näher zu erläuternden zweiten RPG-Etappe auch die weiteren Forderungen der Initiative demnächst im Parlament diskutiert.

### Hauptgründe für Ablehnung durch die AIHK

Die Siedlungsfläche in der Schweiz hat sich in den letzten Jahrzehnten stark ausgedehnt. Das von den Initiantinnen und Initianten anvisierte Ziel einer

### Darum geht es

Die Eidgenössische Volksinitiative vom 21. Oktober 2016 «Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)» hat folgenden Wortlaut:

*Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) wird wie folgt geändert:*

*Art. 75 Abs. 4–7*

*<sup>4</sup> 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).*

*<sup>5</sup> Anzustreben ist eine Siedlungsentwicklung nach innen, die im Einklang steht mit hoher Lebensqualität und besonderen Schutzbestimmungen.*

*<sup>6</sup> 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.*

*<sup>7</sup> 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 Bestandesgarantie und können geringfügig erweitert und geringfügig umgenutzt werden.*

nachhaltigen Siedlungsentwicklung ist deshalb zweifellos richtig und wichtig. Eine austarierte, sowohl auf ökologische als auch ökonomische Nachhaltigkeit fokussierte Raumpolitik ist für die Wirtschaft von sehr grosser Bedeutung. Richtig ist daher, dass haushälterisch mit der Ressource Boden umgegangen werden muss.

Ob allerdings die starren Vorschriften der Zersiedelungsinitiative mit einem

generellen, unbefristeten Einfrieren der Gesamtfläche von Bauzonen eine zweckmässige Lösung darstellen, ist zu bezweifeln. Schliesslich hätte insbesondere die von der Initiative in Absatz 6 von Artikel 75 BV vorgesehene Einfrierung der Bauzonenfläche weitreichende Auswirkungen. Neueinzonungen wären nur noch möglich, wenn gleichzeitig anderswo eine mindestens gleich grosse Fläche von vergleichbarem landwirtschaftlichem Ertragswert ausgezont würde. Während ein solches Ausgleichssystem innerhalb einer Gemeinde oder auch eines Kantons

### «Baulandverknappung beeinträchtigt Wettbewerbsfähigkeit»

als bewältigbar erscheint, ist die Praktikabilität über die Kantonsgrenzen hinweg fragwürdig. Es hinge sehr viel vom Bundesgesetzgeber ab, der ein vollzugstaugliches Kompensationssystem schaffen müsste. Kantone, die viele unüberbaute Bauzonen aufweisen, müssten nötigenfalls gezwungen werden, Bauland zugunsten anderer Kantone abzugeben. Kantonale und regionale Unterschiede werden von der Zersiedelungsinitiative also ausgeblendet. In einzelnen Gegenden käme es rasch einmal zu einer Baulandverknappung, was die Grundstückspreise in diesen Gegenden in die Höhe schnellen liesse. Schwieriger würde auch die Neuansiedlung von Unternehmen, was zu einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz führen würde.

Tatsache ist ausserdem, dass das RPG jüngst revidiert wurde und mittlerweile auch die Kantone ihre Gesetzgebung entsprechend angepasst haben. Die Umsetzung der darin vorgesehenen griffigen Massnahmen ist derzeit in vollem Gang. Eine erneute, vorschnelle Änderung der Kriterien zur Schaffung neuer Bauzonen, noch bevor erste aussagekräftige Zahlen zur Wirkung der ersten RPG-Revision vorliegen, ist nicht sinnvoll! Erst wenn sich die vom Volk in der Abstimmung vom 3. März 2013 genehmigten Massnahmen in der Praxis etabliert haben, kann die Wirkung der neuen Regeln beurteilt werden.

## Bauen ausserhalb der Bauzone

Was das Bauen ausserhalb der Bauzonen betrifft, hätte eine Annahme der Initiative namentlich auf die Landwirtschaft tiefgreifende Auswirkungen. Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Produktion wären in der Landwirtschaftszone neu grundsätzlich unzulässig. Wie stark die Zahl der bewilligungsfähigen standortgebundenen Bauten und Anlagen beschränkt würde, hinge davon ab, wie das nach Absatz 7 des von der Initiative geforderten Artikel 75 BV erforderliche öffentliche Interesse interpretiert und wie umfangreich der Ausnahmekatalog ausfallen würde. Was die bestandesgeschützten Bauten anbelangt, wären die Möglichkeiten für Veränderungen und Anpassungen stark eingeschränkt.

Die Ziele der Initiative könnten somit ohne Verfassungsänderung über die in der Pipeline stehende, zweite Anpassungsetappe des RPG vollständig realisiert werden. Allerdings sieht die AIHK hier keinen Grund zur Eile. Es gilt auch diesbezüglich zunächst einmal abzuwarten, wie sich die im Rahmen der ersten Etappe erfolgte (Teil-)Revision in der Praxis bewährt.

## FAZIT

Die Initiative greift wichtige Fragen der schweizerischen Raumplanung auf. Das generelle, unbefristete Einfrieren der Gesamtfläche der Bauzonen nimmt indessen keine Rücksicht auf kantonale und regionale Unterschiede. Es ist nicht das richtige Instrument, um der Zersiedelung adäquat zu begegnen. Der Bundesrat lehnt die Initiative deshalb ab. Ebenso empfiehlt die Bundesversammlung Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen. Aus den hier dargestellten Gründen ist auch der Vorstand der AIHK einstimmig gegen diese Vorlage.