

Die RPG-Revision aus der Sicht des Planers : mehr Probleme als Lösungen

Autor(en): **Bieri, Hans**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **90 (1995)**

Heft 1

PDF erstellt am: **18.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-175673>

Nutzungsbedingungen

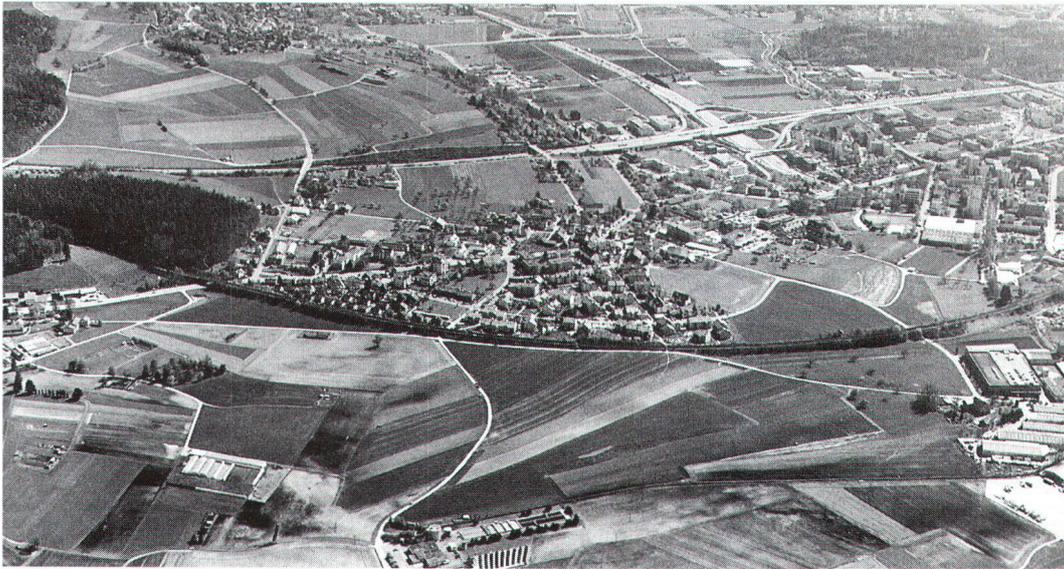
Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



Ein freieres Bauen in der Landwirtschaftszone förderte die Zersiedelung und verteuerte auch für die Landwirte den Boden. (BRP)

Une construction plus libre en zone agricole a engendré ici la dispersion et fait aussi renchérir le sol pour les agriculteurs.

Die RPG-Revision aus der Sicht des Planers

Mehr Probleme als Lösungen

Von Hans Bieri, dipl. Arch. ETH/SIA, Raumplaner, Geschäftsführer der SVIL, Zürich

Die Auswirkungen der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) auf die Landwirtschaft müssen auch im Zusammenwirken mit dem Bäuerlichen Bodenrecht (BGBB) und dessen raumplanerischem Konzept gesehen werden. Im Revisionsentwurf wird die Bodenabhängigkeit der Landwirtschaft als Kriterium für die Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone vollständig aufgehoben. Im BGBB wird bisher jedoch klar davon ausgegangen, dass in der Landwirtschaftszone nur eine überwiegend bodenabhängige Landwirtschaft zonenkonform ist. Das revidierte RPG und das BGBB, das auf das geltende RPG abgestimmt wurde, klaffen auseinander.

Die Minimalgrösse eines Landwirtschaftsbetriebes ist in Art. 7 BGBB so definiert, dass «mindestens die halbe Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie beansprucht» sein muss. In Zukunft wird ein Heer von Klein- und Kleinst-

betrieben, die als Landwirtschaftsbetriebe gelten, in die Lage versetzt, mit überwiegend bodenunabhängigen Betriebsteilen aufzustoeken. Dies tun sie unter dem Einfluss der neuen WTO immer weniger aus landwirtschaftli-

chen Motiven, sondern vermehrt dem zunehmenden Nachfragedruck aus den Agglomerationen gehorchend. Aber auch grössere, gutstrukturierte Betriebe können Immobilien abparzellieren, wenn sie immer noch eine gute Existenz haben. Dies öffnet nichtlandwirtschaftlichen Nutzungsinteressen an der Landwirtschaftszone Tür und Tor mit allen negativen Folgen für den bäuerlichen Grundbesitz und die Erhaltung des Ertragswertprinzipes. Das beschleunigt den Auflösungsprozess der Ordnungsstrukturen des ländlichen Raumes, statt ihn zu festigen.

Aufhebung der Bodenabhängigkeit

Die Aufhebung der Bodenabhängigkeit der Landwirtschaft in der RPG-Revision geht in ihrer Auswirkung weit über die Landwirtschaft hin-

aus. Die gesamte verfassungsrechtliche Ordnung des Raumes in bodenverändernde und bodenerhaltende Nutzungen gerät in Bewegung. Das Verhältnis der Gesellschaft zu ihrem Boden insgesamt also zur Entwicklung des Gesamt-raumes steht zur Diskussion. Im engeren Sinn geht es um Raumordnung ausserhalb der Bauzone. Da man sich in den letzten Jahrzehnten zu sehr auf «das Landschaftsbild» beschränkt hat, sind die tragenden und wichtigen Gesamtzusammenhänge der Raumordnung heute nicht in voller Klarheit präsent. Davon profitieren die Befürworter der Revision. Erinnern wir uns: schon die unter dem geltenden Recht bekannten bäuerlichen Betriebsverlegungen aufgrund der fortschreitenden Siedlungs- und Verkehrsentwicklung – aus traditionellen Dorflagen auf die restlichen freien Fluren und Landschaften – haben diese aus der Sicht der zunehmend international versorgten Agglomerationsbewohner angeblich so belastet, dass landwirtschaftliche Betriebsverlegungen in den achtziger Jahren nach einzelnen Exponenten der Raumplanungssämter bereits nicht mehr als zonenkonform gegolten haben. Inzwischen ist durch die neue Welthandelsordnung die Landwirtschaft auf sehr einschneidende Weise wirtschaftlich in die Enge getrieben worden. Daraus ging die Meinung hervor, die Beseitigung raumplanerischer Schranken schaffe für die Landwirtschaft mehr wirtschaftlichen Spielraum. Dass raumplanerische und bodenrechtliche Schranken für die Landwirtschaft bisher auch ein wirtschaftlicher Schutz waren (tiefe Boden- und Immobilienpreise, Schutz des bäuerlichen Erbrechtes nach dem Ertragswertprinzip) kommt in den Reformgedanken zu wenig zum Ausdruck. Um die Auswirkungen der RPG-Revision auf die bauliche Entwicklung und die Raumplanung insgesamt er-

fassen zu können, müssen wir deshalb die verschiedenen Ebenen, aus denen Baubedürfnisse aus der Landwirtschaft hervorgehen können, wieder freilegen. Die RPG-Revision zwingt uns Fragestellungen aufzuwerfen, die bisher kaum von Bedeutung waren. Die grobe Übersicht auf Seite 11 zeigt, dass ein neues Raumordnungsverständnis im Bereich der Landwirtschaft nicht auf diese beschränkt bleibt, sondern verschärft die Frage der Abgrenzung zu anderen Nutzungen. Auch aus den Ballungsgebieten stossen Nutzungsbedürfnisse auf den noch nicht überbauten Landschaftsraum nach, die das Verhältnis der Gesellschaft generell zu ihrem Boden tangieren. Die hier ausgebreiteten Zusammenhänge zwischen Boden und Bauten zeigen den zivilisatorischen Wandel auf, in dem wir uns befinden und worum sich die raumplanerische Debatte dreht. Es ist nicht die Frage zwischen Tradition und Moderne. Traditionelles Farming kann genauso die Produktionsgrundlagen zerstören, wie eine rezyklierendes Aggregat mit geschlossenen Stoffkreisläufen, das enorme Rohstoffinvestitionen und damit auch Energie benötigt. Es stehen vielmehr zwei Richtungen zukünftiger Entwicklung zur Diskussion, um die gerungen wird:

- Erzeugung geschlossener ökonomisch-technischer Welten auf Kosten der Lebenszusammenhänge unseres Planeten, oder
- Kultivierung des Planeten selbst als offenes System mit Gleichgewicht durch Intensivierung und Kultivierung des Stoffwechsels.

Der erste Weg endet beim Verzehr der natürlichen Fruchtbarkeit der Böden, der Rohstoffe und insbesondere der Energierohstoffe. Die Lebensbasis der Menschen wird geschmälert. Der Planet geht als Lebensgrundlage verloren, und die Zivilisation für eine überlebende Minderheit endet sinnbildlich im geschlosse-

nen «Raumschiff» in der Wüste. Der zweite Weg ist darauf ausgerichtet, den Planeten als offene Lebensgrundlage zu entwickeln und die Lebensgrundlagen global zu mehren und zu kultivieren. Der agrarische Boden und der menschliche Geist sind die zwei Hauptquellen der Produktion. Der zweite Weg verhindert die Verwüstung des Planeten, die ohne Eintritt des Menschen in die Erdgeschichte letztlich eingetreten wäre. Die Grundphilosophie der RPG-Revision müsste wohl eher dem ersten Weg zugeordnet werden.

Erweiterte Funktionen

Der Revisionsentwurf nennt neu die Sicherung der Ernährungsbasis als Zweck der Landwirtschaftszone. Dies ist um so bedeutungsvoller als knapp die Hälfte der besten Ackerböden der Schweiz bereits in Agglomerationsgebieten liegen und die Fruchtfolgeflächen zurzeit wegen sektorieller Überproduktion nicht mehr den notwendigen raumplanerischen Schutz geniessen! Diese Ergänzung im Revisionsentwurf wird jedoch relativiert durch die zusätzlich genannten Zwecke wie «Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraumes», die

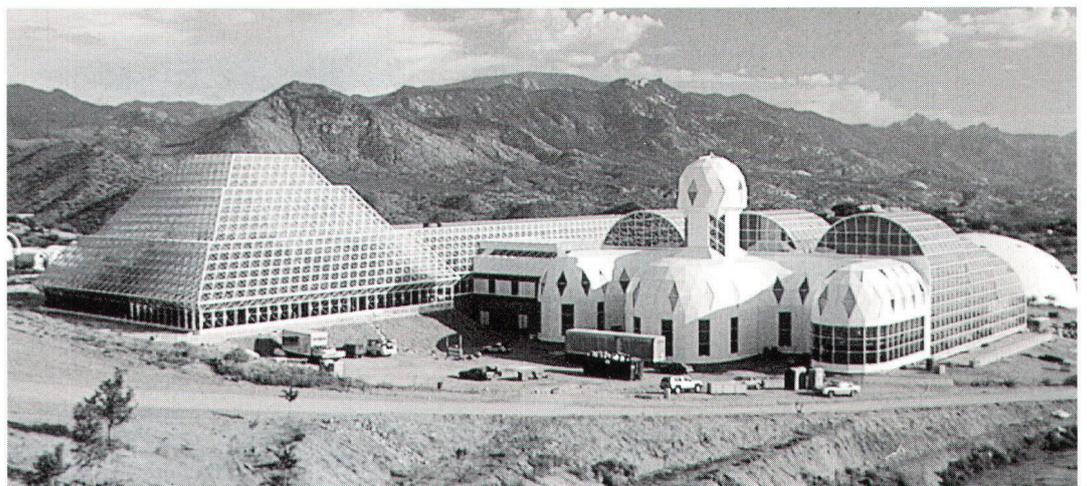
neu gleichberechtigt neben der Landwirtschaft genannt werden. Landschaft und Erholung werden zu selbständigen Nutzungsbereichen des ländlichen Raumes. Erhaltung von Landschaft und Erholung waren bisher aus der «Multifunktionalität» der bäuerlichen, flächendeckenden Landwirtschaft abgeleitete Grössen. Durch die vorliegende Formulierung von Art. 16 RPG-Rev. wird die Multifunktionalität der Landwirtschaft als Grundlage für die Abgeltung landwirtschaftlicher Leistungen nach Art. 31 a) und b) Landwirtschaftsgesetz jedoch klar relativiert. Es ist zu befürchten, dass damit der flächendeckende Charakter der Landwirtschaft und die Priorität der bodenabhängigen und somit der nichtbodenverändernden Nutzung der Landwirtschaft gemäss bestehendem Gesetz und bestehender Verfassung stark eingeschränkt würden.

Die Landwirtschaftszone wird somit unter Umgehung der Multifunktionalität der bodenabhängigen Landwirtschaft zum Objekt für Nutzungsinteressen aus der Agglomeration – z.B. als Landschafts- oder Erholungsparks wie auch für weitere Interessen.

Die Auswirkungen für die bodenabhängige Landwirtschaft sind nachteilig, weil sich aus dieser «Öffnung» im Bereich der ganzen Landwirtschaftszone (bereits eingetretene) Steigerungen der Boden- und Pachtlandpreise ergeben werden. Der Nutzungsdruck aus den Agglomerationen im Bereich Landschaft und Erholung bekommt noch ein grösseres Gewicht, wenn die «Kapazitätsvernichtung» in der Landwirtschaft zu einer vermehrten Ausdehnung des Brachlandes führen wird. Dann wird sich leider zeigen, dass die Nutzungen für Landschaft und Erholung von der Landwirtschaft getrennt betriebene Geschäfte darstellen werden. Dies führt zu einer völligen Veränderung des bisherigen Kulturlandschaftsverständnisses.

Zur Zonenkonformität

In Absatz 2 von Artikel 16 wird nun die Bodenabhängigkeit als bisher überwiegendes Kriterium für die Zulässigkeit landwirtschaftlicher Bauten in der Landwirtschaftszone entsprechend der in Abs. 1 vorgenommenen Ausdehnung der Nutzungsanwarter stark erweitert. Auch Bauten für die Erhaltung der Landschaft und



Müssen sich Pflanzen, Tiere und Menschen einst auf der zur Wüste verkommenen Erde in geschlossenen Systemen nach dem Modell «Biosphere» in Arizona USA am Leben erhalten? (Bild Keystone)

Plantes, animaux et gens devront-ils un jour, sur la terre transformée en désert, survivre en vase clos comme dans cette «Biosphère» d'Arizona?

Welche Kräfte wirken auf Bauvorhaben im ländlichen Raum ein?

Wirkungsebenen	Erläuterung	Auswirkungen auf das Bauen in der Landwirtschaftszone
1. Genereller wirtschaftlicher Wandel zu mehr Arbeitsteilung auch in der Landwirtschaft:	17. Jhd. verschiedene Berufe auf dem Bauernhof; 20 Jhd. der Familienbetrieb macht «alles»: Der «Karrer» als Teil eines Landwirtschaftsbetriebes wird heute zum «Traktoristen» oder Lohnunternehmer in der Landwirtschaftszone. Eine gewisse Arbeitsteilung findet innerhalb der Landwirtschaft statt. Die Bodenabhängigkeit bleibt.	z.B. Maschinenhalle für Maschinenring oder einzelne Lohnunternehmer in der Landwirtschaftszone. Diese ist in einem erweiterten Sinn entgegen vielen Baurechtsentscheiden klar bodenabhängig.
2. Technologischer Fortschritt, Steigerung der Machbarkeit durch just-in-time-Einsatz von Energie, Baustoffen und weiteren Produktionsmitteln auch in der Landwirtschaft:	Die Bedeutung des unmittelbaren Bodens und des natürlichen Klimas schwinden.	Kunststoff und Klimaaggregate (mit fossiler Energie) erlauben es, Pflanzen hors sol zu ziehen.
3. Strukturwandel in der Landwirtschaft:	Betriebe mit grösserer Stückzahl produzieren billiger. Kleinere und schwächere Betriebe scheiden laufend aus der Produktion aus und setzen zugunsten der verbleibenden Betriebe Produktionskapazität frei.	Erweiterung oder Neubau der Betriebszentren der weiterwachsenden Landwirtschaftsbetriebe. Landwirtschaftliche Neubauten und neu verlegte Betriebszentren, die Platz brauchen, treten in der Landschaft vermehrt in Erscheinung. Auch Betriebe ohne Tierhaltung brauchen mehr Platz. Das Wohnhaus muss auch bei viehlosen Betrieben beim Betriebszentrum liegen.
4. Wandel in der Einheit des bäuerlichen Familienbetriebes I:	<ul style="list-style-type: none"> • Der Betrieb wandelt sich unter den Einkommensverlusten zum extensiven Rohstoffproduzenten evtl. im Nebenerwerb. • Der Betrieb veredelt Rohstoffe, Tiere, Pflanzen zu Lebensmitteln; Die Topographie veredelt er zu Landschaft. Die Produktion «in die Tiefe» führt näher zum Konsumenten. Intensivierung der Betriebsführung. 	Baulich geringe bis keine Konsequenzen. Umfangreiche Bautätigkeit: Mastställe, Treibhäuser, Kalt- und Kühllhäuser, Keltereilokale, Rüst- und Verpackungsräume, Verkaufslokale, Remisen, Garagen, Wohnungen für zahlreiche Angestellte, Wohnhäuser.
5. Wandel in der Einheit des bäuerlichen Familienbetriebes II:	Die dezentral in der Fläche verteilten Landwirtschaftsbetriebe bekommen im neuen Spannungsfeld zwischen Agglomerationen und ökologischen Ausgleichs- und Erholungsräumen neue Aufgaben. <ul style="list-style-type: none"> • bodenbezogene Landschaftspflege. Bei Nutzungsvorhaben, die eine Privatisierung ganzer Landschaftsräume anstreben und Landschaftspflege mit Erholungsbedürfnissen verbinden, entstehen neuartige Interessenträger und auch neuartige Bauvorhaben. <ul style="list-style-type: none"> • die Landwirtschaft übernimmt Aufgaben als Versorgungsgewerbe, Läden, Werkstätten, touristisches Angebot. • Die Landwirtschaft stockt mit gewerblichen Zweigen auf, da der bäuerliche Einkommenserfall und die technischen Mittel die Entwicklung zum Nebenerwerbsbetrieb fördern. Zudem sind Gewerbestandorte ausserhalb der Bauzone bezüglich Immobilienkosten attraktiv. • Herausbildung randständiger Wirtschaftsräume, die durch die Perspektive der WTO wirtschaftlich benachteiligt werden. Selbständige Politik ländlich peripherer Räume, Regio plus. 	Vermutlich genügt bei herkömmlichen Landwirtschaftsbetrieben die bestehende Bausubstanz. z.B. Weekendsiedlungen mit landschaftspflegerischen Aufgaben? z.B. Gewerberäume mit Versorgungsaufgaben in der Region; Ferienwohnungen usw. Rein gewerbliche Nutzung ehemaliger landwirtschaftlicher Bausubstanz, die neu nun auch aus bodenunabhängiger landwirtschaftlicher Produktion hervorgehen kann. Zusätzliche Wohnungen für Arbeitskräfte auch im Hinblick auf Verkauf an Dritte. Generell freiere Investitionspolitik und freiere Standortwahl baulicher Investitionen in den peripheren Landschaftsräumen – als «wirtschaftlicher» Ausgleich in den Randregionen.
6. Zivilisatorischer Landschaftswandel:	Erde als Lebensraum; ganzheitlicher ökologischer Ansatz auf der Grundlage einer flächendeckenden bäuerlichen nachhaltigen Landwirtschaft. Die Welt als blühender Garten. Künstliche Lebensräume: Tendenz zu verstärkt bodenunabhängiger Versorgung. Hauptenergie: Fossile Brennstoffe für Betrieb der boden- und klimaunabhängigen Produktion. Lokale Bezüge Siedlung – bodenbezogenes Hinterland werden durch internationale Transportbeziehungen und Agrarhandel aufgelöst. Einsatz von Gentechnologie zur Konzentration der Nahrungsmittelproduktion aus kurzfristigen Effizienzgründen auf kleinerem Raum; Partikulärer ökologischer Ansatz in sich geschlossener Stoffwechselläufe. Externalisierung der Erde als Lebensraum.	Bisheriges bauliches Grundkonzept der Kulturlandschaften; Grundsätzliche Bodenabhängigkeit der Landwirtschaft. Bauten als Teil der Kulturlandschaft. Extremes Bsp: Biosphäre II, jene raumschiffhaften Glas- und Stahlgebilde in der Wüste Arizonas, die alle Klimazonen in Miniaturausführung enthält. Anlagen für Just-in-time-Produktion der Nahrungsmittel im Nahbereich der Grossagglomerationen mit hohem Energiebedarf in der Produktion. Extensive Produktion von Nahrungsrohstoffen im Fernbereich der Bevölkerungsballungen (Ausland); Energieverbrauch im Transport.
7. Einfluss GATT/WTO:	Wegverlagerung der bodenabhängigen (ehem. bäuerlichen) Landwirtschaft aus den Ballungsgebieten zugunsten «mehr Ökologie» bei gleichzeitiger Tendenz zur bodenunabhängiger Just-in-time-Produktion von Nahrungsmitteln und Erhöhung der Agrarimporte aus den «alten» Kolonialgebieten.	Dramatischer Kulturlandschaftswandel; Zweckentfremdung grosser Teile der bäuerlichen Bausubstanz; Rückzug der bäuerlichen Landwirtschaft aus der Fläche. Vormarsch der bodenunabhängigen Just-in-time-Produktion im Nahbereich der Agglomerationen; Privatisierung ganzer Erholungslandschaften mit Pflege- und Tourismuseinrichtungen; Lockerung der Raumordnung in den Peripherien, um Standortnachteile zu kompensieren.

des Erholungsraumes gelten neu als bodenabhängig und zonenkonform. Auch Bauten im Sinne einer privat betriebenen Erholungslandschaft sind zugelassen. Grundsätzlich ist gemäss Revisionsentwurf jedes Erholungsbedürfnis in der Landwirtschaftszone bodenabhängig. Und was bodenabhängig ist, ist gleich auch zonenkonform. Die Interessenabwägung, die bisher bei standortgebundenen Bauten nötig war, entfällt. Bodenabhängigkeit ist ein umfassenderer Begriff als Standortgebundenheit. Für die geistige Kehrtwende der Revision ist es sehr treffend, dass bei der Landwirtschaft das Kriterium der Bodenabhängigkeit aufgehoben wird, während gleichzeitig die Bodenabhängigkeit auf weitere Nutzungen ausgedehnt wird, um diese in der Landwirtschaftszone als zonenkonform verankern zu können.

Raumplanerisch sind bei der zunehmenden Tendenz zur Privatisierung der Landschaft Erholungsbauten und Bauten für die Landschaftspflege zu erwarten, die durch den bisherigen Begriff der Standortgebundenheit in den Landwirtschaftszonen verhindert werden konnten. Natürlich wird man nun einwenden, die Bevölkerung hätte ein Recht auf Erholung und Freizeit. Das Problem liegt nun allerdings darin, dass die Agglomerationen wichtige Reproduktionsbedürfnisse zunehmend auf die noch freien Landschaftsräume zu verlagern versuchen – und zwar bei gleichzeitiger Kritik an der die Landschaft übernutzenden intensiven bäuerlichen Landwirtschaft.

Systemwechsel

Der Begriff der Landwirtschaft selbst wird neu auch auf ausschliesslich bodenunabhängige Nutzungen ausgedehnt. Von grösster Tragweite ist jedoch, dass eine Angliederung oder eine Bindung bodenunabhängiger Betriebszweige an bodenabhängige landwirtschaftliche Nutzungsformen

gänzlich fehlt. Hier findet ein derart grundlegender Systemwechsel statt, dass Absatz 2 des Entwurfes von Art. 16 RPG-Rev. betreffend der bodenabhängigen Bauten/Nutzungen überflüssig und sogar mehr als tautologisch ist. Je mehr die herkömmliche Bodenbewirtschaftung durch ertragreichere, bodenunabhängige Einkommensquellen ergänzt oder gar ersetzt werden kann, um so grösser wird der Anreiz, die flächendeckende Bewirtschaftung aufzugeben, die bisher die Grundlage der Multifunktionalität der bäuerlichen Landwirtschaft war.

In Absatz 3 wird neu die Zonenkonformität auf Bauten für nichtbodenabhängige Nutzungen ausgedehnt, die der langfristigen Erhaltung eines Landwirtschaftsbetriebes dienen. Damit wird die bisher geltende Grenze, dass die Bauvorhaben sich letztlich in einen überwiegend bodenabhängigen Betrieb einfügen müssen, aufgehoben. Letztlich können so bodenunabhängige Bauten erstellt werden, auf die das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) im Erbfall keinen Zugriff mehr hat, weil der im BGBB verlangte «überwiegend landwirtschaftliche Charakter» (Art. 7, Abs. 5 BGBB) nicht mehr gegeben ist. Dies schwächt den bäuerlichen Grundbesitz. Allein schon durch Art. 16 Abs. 3 wird ein Baudruck wegen der späteren Abparzellierungsmöglichkeiten neu erstellt oder älterer Bausubstanz geschaffen. Wir betonen nochmals: Endnutzer der vorerst bäuerlich-gewerblichen Baubedürfnisse ist der Interessent aus den Agglomerationen, der in Zukunft vermehrt hohen Knappheitskosten auszuweichen versucht.

Bodenunabhängige Tier- und Pflanzenproduktion

In Abweichung zum BGBB stünde die Landwirtschaftszone nicht nur den bäuerlichen Selbstbewirtschaftern offen, sondern auch den zierpflanzenproduzierenden Gärtnereibetrieben. Es ist vorauszu-



Durch den Verzicht auf das Prinzip einer bodenabhängigen Nutzung würde in der Landwirtschaft ein grundlegender Systemwechsel mit unübersehbaren Folgen auch für die Landschaft vollzogen.

(Bild Stähli)

sehen, dass die heute in den Gewerbebezonen produzierenden Gärtnereibetriebe nach der Gesetzesrevision umsiedeln. Nur reine Handelsbetriebe werden in den Gewerbebezonen bleiben. Da die Gärtnereibetriebe ungefähr den 10- bis 20fachen Ertrag einer landwirtschaftlichen Nutzung abwerfen, bedeutet dies eine erhebliche Konkurrenzierung auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt. Die Gesetzesänderung könnte auch sehr viele Bewirtschafteter von Nebenerwerbsbetrieben, welche sonst die Landwirtschaft aufgeben und ihr Land verpachtet hätten, ermuntern, ihre Betriebe aufzustocken. Dadurch wird eines der wesentlichen Ziele der Strukturanpassung gemäss 7. Landwirtschaftsbericht verunmöglicht. Bauern mit bereits überdurchschnittlich guter Existenz können ebenfalls solche Intensivbetriebszweige angliedern. Bauernbetriebe mit guter Exi-

stenz, die sich vergrössern möchten, haben mit einer Verknappung des Angebots auf dem Bodenmarkt zu rechnen und sind gezwungen, sich auf bodenunabhängige Betriebszweige zu verlegen. Eine solche Entwicklung führt an einer flächendeckenden, naturnahen Produktion vorbei und ist unerwünscht.

Kleinbetriebe, welche kein landwirtschaftliches Gewerbe mehr im Sinne der Art. 5 und 7 BGBB darstellen, fallen normalerweise nur noch bezüglich der dazugehörigen Grundstücke unter das BGBB. Die Gebäude können auf Gesuch hin abparzelliert werden. Solche Gebäude können zwar nicht mehr als Standort von bodenunabhängigen Betriebszweigen verwendet werden. Es wird aber eine starke Nachfrage nach bäuerlichen Kleingewerben geben, deren Land als Folge der Gesetzesrevision nicht mehr für die Aufstockung anderer Betriebe dient. Letztere hätten

La révision de la LAT du point de vue du planificateur

Plus de problèmes que de solutions

Par Hans Bieri, dipl. arch. EPF/SIA, aménagiste, directeur de l'Association Suisse Industrie+Agriculture, Zurich (résumé)

Les conséquences de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) dans le domaine de l'agriculture doivent également être analysées par rapport au droit foncier rural et notamment par rapport aux concepts de planification que celui-ci comprend. Dans le projet de révision, le critère de la dépendance du sol en tant que critère de conformité à la zone agricole a été complètement abandonné. Or, la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) part de l'idée que seules les entreprises agricoles tributaires de l'exploitation du sol sont conformes à la zone agricole. Le projet de révision de la LAT et la LDFR en vigueur sont donc en discordance.

Selon la LDFR, on entend par entreprise agricole une entreprise dont l'exploitation exige plus de la moitié du potentiel de travail d'une famille paysanne. Cependant, le projet de révision de la LAT entraînerait une multiplication de petites et toutes petites entreprises considérées comme des entreprises agricoles qui pourraient s'adjoindre des secteurs de production essentiellement non tributaires du sol. De plus, les grandes exploitations prospères pourraient se défaire de certains de leurs bâtiments. Cela porterait atteinte à la propriété foncière rurale ainsi qu'au principe fondamental de la valeur de rendement.

Suppression de la dépendance du sol

La suppression du critère de la dépendance du sol selon le projet de révision de la LAT aurait des conséquences dépassant largement le domaine de l'agriculture. Elle implique en fait une réflexion sur l'aménagement des territoires hors zone à bâtir. Souvenons-nous de la mauvaise expérience des «colonisations», c'est-à-dire des transferts d'entreprises loin des villages en expansion. Aujourd'hui, en ces temps difficiles pour l'agriculture, on entend dire que la suppression des barrières de l'aménagement du territoire laisserait une plus grande marge d'ac-

tion à l'agriculture. Néanmoins, le projet de révision ne tient pas suffisamment compte du fait que ces obstacles juridiques ont également fait office de protection économique (prix fonciers et immobiliers plus bas, protection du droit successoral grâce au principe de la valeur de rendement).

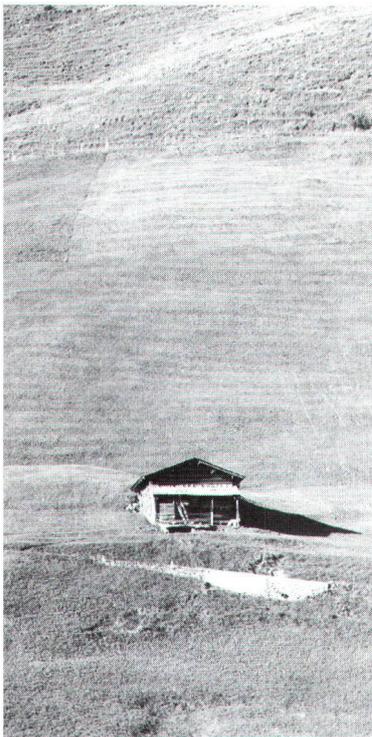
Les besoins d'utilisation du sol émanant des grandes agglomérations vont progressivement s'accroître et exercer une pression très forte sur les espaces non construits. Or, le projet de révision de la LAT semble davantage fondé sur une conception tendant à créer des mondes économiques fermés au détriment des équilibres de notre planète! Pourtant, il faudrait au contraire développer et faire prospérer nos ressources et nos bases d'existence!

Le projet de révision mentionne expressément le fait d'assurer la base d'approvisionnement comme un des buts de la zone agricole. Ceci est très important, car près de la moitié des meilleures terres agricoles sont proches des zones urbanisées. Il est néanmoins dommage que le projet mette à égalité l'agriculture, la préservation du paysage et les espaces de détente. Jusqu'à présent, le caractère multifonctionnel de la zone agricole découlait de l'agriculture. La

nouvelle définition de la zone agricole risque de faire de celle-ci l'enjeu d'intérêts citadins, par exemple pour des parcs ou d'autres activités. Or, les utilisations du sol destinées à la détente et la mise en valeur du paysage sont des entreprises totalement différentes de l'exploitation agricole du sol. Les prix des terrains agricoles vont en outre augmenter.

Changement de système

Le projet prévoit l'élargissement de la notion de dépendance du sol. Les bâtiments servant à la sauvegarde du paysage et des espaces de détente seraient considérés comme conformes à la zone. La pesée des intérêts qui était obligatoire pour les constructions hors zone à bâtir serait supprimée. Le critère de l'implantation imposée serait remplacé par le critère de la dépendance du sol. Il est étonnant de voir que le critère de la dépendance du sol serait supprimé pour l'agriculture et simultanément introduit pour les autres utilisations du sol. Avec la tendance actuelle à l'appropriation du paysage, il est à craindre que l'on assiste à une multiplication des constructions destinées à la détente et à l'entretien du paysage. Les utilisations complètement indépendantes du sol seraient, selon le projet, considérées comme agricoles. Le fait qu'il



Renoncer au principe d'une utilisation liée au sol équivaudrait à un changement fondamental de système en agriculture, avec des suites imprévisibles pour le paysage aussi.

sogar damit zu rechnen, dass das bereits gepachtete Land gekündigt und nicht mehr parzellenweise verpachtet und durch eine Hintertüre die Aufstockung mit bodenunabhängigen Betriebszweigen zu Lasten entwicklungsfähiger Familienbetriebe ermöglicht würde.

Gefahren neuer Bauten

Dieser Absatz gestattet Bauten und Anlagen, die der Aufbereitung, Lagerung und dem Verkauf von überwiegend betriebseigenen Erzeugnissen dienen. «Vorwiegend betriebseigen» heisst nicht mehr «vorwiegend bodenabhängig». Die Erzeugnisse können also ausschliesslich bodenunabhängig produziert sein. Dies öffnet einen sehr grossen Raumbedarf auch für den Handel. Die Frage stellt sich, ob die Landwirtschaft selbst diese Möglichkeiten gegen die professionellen Verteiler nutzen könnte, oder ob nicht vielmehr der billige Boden ausserhalb der Bauzo-

n'y ait plus obligatoirement un lien avec une exploitation tributaire du sol montre que le système est fondamentalement différent. S'il est possible de compléter, voire de remplacer, l'exploitation traditionnelle par des activités plus rémunératrices, l'envie d'abandonner l'agriculture ne fera que grandir. Des bâtiments servant à une utilisation non dépendante du sol pourront être construits. Le droit foncier rural ne leur sera plus applicable en cas de succession car le «caractère agricole prépondérant» aura disparu. La propriété rurale s'en trouvera considérablement affaiblie. La possibilité de soustraire de l'ensemble du domaine agricole des bâtiments nouveaux ou anciens va créer une pression énorme, car, ne l'oublions pas, les utilisateurs des bâtiments destinés à l'origine à un usage agricole et artisanal seront en fin de compte des personnes provenant des agglomérations urbaines qui chercheront des conditions d'implantation plus favorables.

Constructions indésirables

La zone agricole serait, selon le projet, ouverte aux entreprises d'horticulture productrices de fleurs. Il y a fort à parier que ces entreprises implantées à l'heure actuelle en zone artisanale et qui ont des rendements 10 à 20 fois supérieurs à ceux d'une exploitation agricole iraient s'installer en zone agricole. Quelle concurrence sur le marché foncier rural! Les grandes entreprises agricoles prospères seraient obligées de s'adjoindre des secteurs de production non tributaires du sol pour se développer. Cela serait une évolution indésirable par rapport aux objectifs du dernier rapport sur l'agriculture. Le fait d'autoriser en zone agricole des constructions et installations servant à la préparation, au stockage et à la vente de produits provenant essentiellement de l'entreprise permet

également de commercialiser des productions non tributaires du sol. Les agriculteurs et les distributeurs professionnels vont ainsi entrer en concurrence.

La possibilité d'adjoindre des secteurs de production non tributaires du sol va créer un besoin de logements pour les employés dont le nombre va augmenter. Le droit foncier rural ne sera applicable qu'aux entreprises supérieures à la moyenne qui souhaiteraient acquérir des terrains. Il n'y aura plus d'autre frein à la multiplication des constructions en zone agricole que les dispositions de la loi sur la protection des eaux et sur la protection des animaux. La zone agricole serait de plus en plus ouverte à la population citadine.

Effets à long terme

Les propositions de révision auraient des effets à long terme. Il serait donc difficile de mesurer pleinement les «effets importants» des constructions et installations et de prévoir une planification en temps utile. La suppression du critère de la dépendance du sol, qui permettait de protéger la zone agricole face à l'implantation d'entreprises non liées à l'agriculture, risquerait d'aboutir progressivement au confinement des entreprises agricoles dans quelques endroits épargnés par l'expansion d'entreprises «plus modernes». La possibilité d'adjoindre des secteurs de production non tributaires du sol pour assurer la viabilité d'une entreprise associée à la possibilité de changer complètement l'affectation des bâtiments risque de vider de son sens la notion de zone agricole. La LDFR est applicable aux entreprises agricoles et aux entreprises mixtes qui doivent avoir un caractère agricole prépondérant. Si le secteur artisanal créé grâce à un changement d'affectation devient prépondérant, la LDFR n'est plus applicable. Le principe de l'exploitation à titre personnel devient caduc.

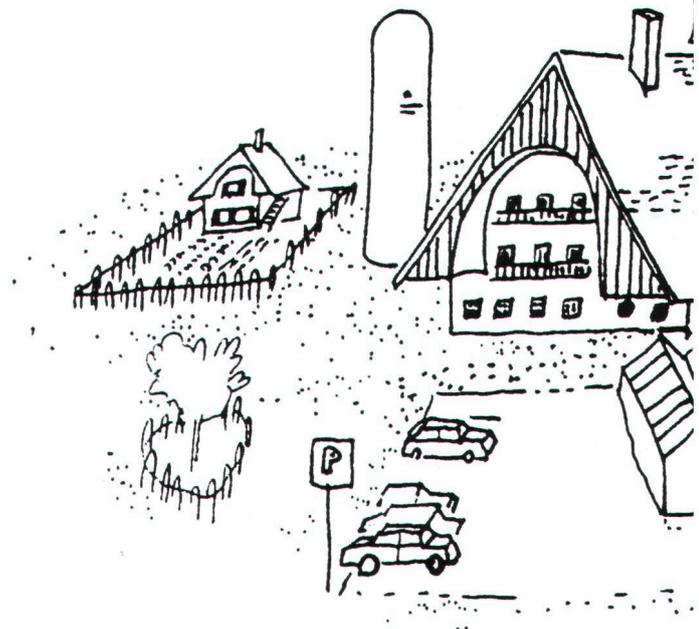
ne das Interesse der Verteiler an bäuerlichen Standorten weckt. Dasselbe gilt generell für die Nahrungsmittelindustrie, die ihre Verarbeitungsstandorte an die Produktionsflächen knüpfen möchte. Die Gefahr, dass viele Landwirtschaftsbetriebe auf Gärtnereibetriebe umstellen, ist nicht so gross. Hingegen ist anzunehmen, dass Gärtnereibetriebe, welche bis heute reine Produktionsflächen in den Landwirtschaftszonen hatten, ihre Betriebsstätten weitgehend in die Landwirtschaftszonen verlegen werden. Die Verlockung mit Lagerschuppen, Treibhäusern usw. in die Landwirtschaftszone mit tieferen Bodenpreisen als in den Bauzonen auszuweichen, ist sehr gross. Daher wird auch der Druck zunehmen, landwirtschaftliche Betriebe zu erwerben, was sie als Selbstbewirtschafter ohne weiteres können. Die Formulierung des entsprechenden Gesetzesvorschlages lädt die Gärtner und andere Verarbeiter von Nahrungsmitteln zu einem solchen Tun ein. Leidtragende sind Familienbetriebe, die in der bo-

denbewirtschaftenden Landwirtschaft bleiben möchten. Raumplanerisch für die bäuerliche Landwirtschaft sinnvoller wäre die Bewilligung von Bauten, die für die Verarbeitung und den Verkauf vorwiegend bodenabhängig und selbst produzierter Produkte notwendig sind. Dies ist nach geltendem Recht möglich – aber nicht immer bewilligt worden. Die Raumplanungsverordnung oder neu zu schaffende Vollzugsrichtlinien sollten hier endlich Klarheit schaffen.

Vom Hof zum Weiler?

Durch die Möglichkeit, nicht-bodenabhängige Produktionsformen aller Art angliedern zu können, kann der Wohnbedarf für Angestellte stark ansteigen. Sie haben inskünftig alle das Recht, am Ort der Betriebsstätte zu wohnen. Gemäss BGGB können Betriebe bis zu einer überdurchschnittlich guten Existenz vergrössert werden. Diese ist so definiert, dass 2¹/₂ bis 3 Arbeitskräfte ein paritätisches Auskommen finden. Nach dem neuen Artikel 16, 3 a kann die-

Die Öffnung zu bodenunabhängigen Produktionsformen wird dazu führen, dass Bauernhöfe zu immer grösseren Baukomplexen erweitert werden. (Bild Heinz Inderbitzin)



se Aufstockungsgrenze ohne weiteres überschritten werden auf sechs oder mehr Arbeitskräfte. Das Bodenrecht wird nur noch dort wirken, wo Betriebe, welche eine überdurchschnittlich gute Existenz darstellen, noch Land zukaufen wollen. Wenn sie sich aber durch innere bodenunabhängige Aufstockung vergrössern, steigt entsprechend der Anspruch auf neu zu schaffenden Wohnraum. Auch hier werden Spezialbetriebe aller Art entstehen, welche höchstens noch durch die Begrenzungen des Gewässerschutz- und des Tierschutzgesetzes in ihrer Ausdehnung gehemmt sein werden.

Diese Öffnung wird den Ausbau von Bauernhöfen zu Weilern ermöglichen. Als Folge davon werden die Preise für landwirtschaftliche Gewerbe ansteigen. Ebenso werden dort billige Arbeitskräfte untergebracht, die mit Wohnmöglichkeiten im Grünen, Kleintieren, Garten usw. sesshaft werden – während die angestammte Bevölkerung wegen dem Erbrecht von Haus und Hof musste ... Raumpla-

nerisch wird allein durch die Öffnung von Art. 16 ein Bau-schub ausgelöst, der der bauerlichen Einkommensbildung mehr schadet als nützt und die Landschaftszone vermehrt den Interessen aus den Agglomerationen öffnet.

Abgrenzungsprobleme

Die Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen in Art. 16 und 24 RPG-Revision haben ausgeprägte Langzeitwirkung. Ob im Einzelfall die «erheblichen Auswirkungen» überhaupt absehbar sind, und deshalb eine rechtzeitige Planungspflicht sich in der Praxis durchsetzt, ist eher fraglich. Vor allem käme diese Praxis der bisherigen Spezialzone gemäss Art. 18 RPG gleich. Die flächendeckende Wirkung der Änderung von Art. 16 und 24 RPG-Revision würde jedoch kaum wesentlich eingeschränkt. Weil die Bodenabhängigkeit als Grenzkriterium für die Landwirtschaft aufgehoben wurde, müssten nun Obergrenzen festgelegt werden. Dies ist ein schwieriges Unterfangen und wirft doch gerade in einer Zeit des tech-

nologischen Wandels zahllose Abgrenzungsprobleme auf, die man mit der Revision ja bekanntlich beseitigen wollte. Ob der neue Art. 18a RPG-Revision mit der Planungspflicht für Bauten und Anlagen, welche erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben werden, eine genügende Bremse und dauerhaft genug sein wird, damit die Landwirtschaftsbetriebe nicht zu rein bodenunabhängigen Unternehmen auswachsen, ist kaum anzunehmen. Bestimmt aber werden diese Grenzen dann fallen, wenn sich die bauerliche Landwirtschaft zu wesentlichen Teilen aus der Fläche zurückgezogen und «zeitgemässeren» Bedürfnissen Platz machen sollte.

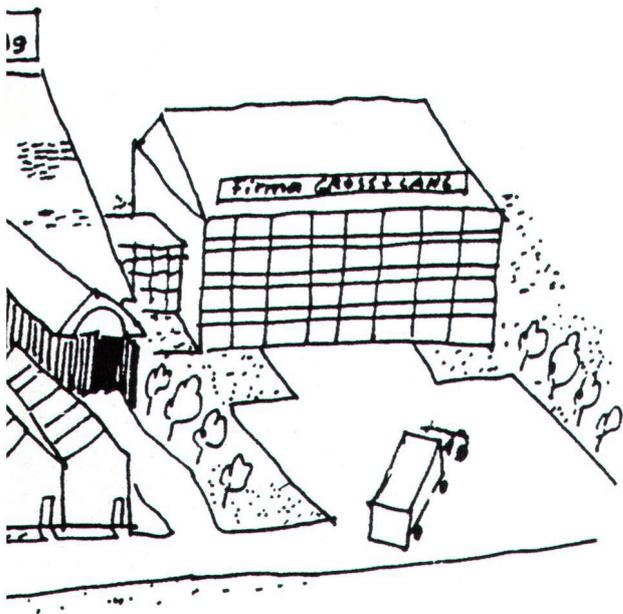
Nachteile der Zweckänderung

Die Ausnahmen für Bauen ausserhalb der Bauzonen müssen in ihrer Dynamik gesehen werden. Über Art. 16 RPG-Revision ergibt sich die Möglichkeit zur Angliederung oder Neuerrichtung bodenunabhängiger Betriebszweige, die der langfristigen Erhaltung eines landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Betriebes dienen. Die Zweckbindung der neu zu erstellenden Bauten und Anlagen an überwiegend betriebseigene Erzeugnisse enthält keine Abgrenzungskriterien zwischen landwirtschaftlich - bodenabhängigen und gewerblichen Nutzungen. Daraus und aus dem Umstand, dass landwirtschaftliche Bauten auch direkt mit der Absicht zur vollständigen gewerblichen Zweckänderung erstellt werden können, sind der Phantasie, die Zonen-grenze zu umgehen, keine Grenzen gesetzt. Dabei sind auch die Angestelltenwohnungen von besonderem Interesse. Der Einwand, dass die landwirtschaftlichen und gewerblichen Bedürfnisse an sich sehr beschränkt seien, sticht vor dem Nutzungsdruck aus den Ballungsgebieten nicht.

In Art. 24, Abs. 2 werden vollständige Zweckänderungen für gewerbliche Nutzungen erlaubt, wenn dies der Erhaltung des Landwirtschaftsbetriebes dient. Die Kantone können aber nach Art. 24 a) unabhängig vom bestehenden Landwirtschaftsbetrieb vollständige Zweckänderungen gestatten. Hier stellt sich auch die Frage der Anwendbarkeit des BGBB. Denn dieses ist auch für Landwirtschaftsbetriebe mit gemischter Nutzung anwendbar. Der gewerbliche Nutzungsteil muss aber immer untergeordneter Natur sein. Wird der gewerbliche Teil, der über die Zweckänderung eingerichtet werden kann, zum Haupterwerb, ist das BGBB nicht mehr anwendbar. Das Prinzip der Selbstbewirtschaftung und somit ein wichtiger Teil des BGBB wird obsolet, wo «der Erwerber über eine rechtskräftige Baubewilligung für eine nach Art. 24 RPG zulässige nichtlandwirtschaftliche Nutzung des Bodens verfügt;» (vgl. Art. 64, Abs. 1 lit. b BGBB).

Art. 24.1 b RPG-Revision, der unverändert bleibt, legte bisher bereits fest, dass Ausnahmebewilligungen nur erteilt werden dürfen, wenn keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Dadurch wurde verhindert, dass auch die Grundsätze des bauerlichen Bodenrechtes ausser Kraft gesetzt werden. Alle Grundstücke ausserhalb Bauzonen, auf denen sich landwirtschaftliche Bauten befinden, haben gemäss Art. 86 BGBB keine Anmerkung im Grundbuch. Sie dienen also der Landwirtschaft. Nicht zonenkonforme und das heisst nicht bodenabhängige und nichtlandwirtschaftliche Bauten und Anlagen, welche einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordern, werden normalerweise abparzelliert oder erhalten die Anmerkung gemäss BGBB «nichtlandwirtschaftliches Grundstück». Soweit die neuen Ausnahmen Art. 86 BGBB tangieren, müssten sie abparzelliert und

L'ouverture à des formes de production indépendantes du sol conduira à la transformation des fermes en complexes toujours plus grands.



aus dem Geltungsbereich des BGGB herausgenommen werden. Diese Klarheit zugunsten der bodenabhängigen Landwirtschaft wird jedoch durch die in der Revision vorgeschlagenen Ergänzungen zu Art. 24 RPG und neu durch Art. 24 a RPG preisgegeben. Daraus ergibt sich, dass Landwirtschaftsbetriebe mit knappen Einkommen von der Möglichkeit Gebrauch machen, mittels bodenunabhängiger Produktion baulich aufzustocken (Art. 16 RPG-Revision) und anschliessend eine vollständige Zweckänderung vorzunehmen (Art. 24/24a RPG-Rev.), wie wenn eine Bauzonengrenze überhaupt nicht bestünde. Damit entstehen die folgenden Nachteile:

- Die durch das BGGB bewirkte Tendenz zu sinkenden landwirtschaftlichen Boden- und Liegenschaftspreisen wird gestört.
- Die Senkung der landwirtschaftlichen Produktionskosten im Hochpreisland Schweiz wird an einer emp-

findlichen Stelle durchkreuzt.

- Die Verschuldung an der Einkommensgrenze stehender Betrieben wird gefördert.
- Ebenfalls von Belang ist die Übernutzung der bestehenden landwirtschaftlichen Infrastrukturen (Wegnetz usw.) durch die in der RPG-Revision vorgesehenen beträchtlichen Nutzungserweiterungen in der Landwirtschaftszone.
- Die Zersiedelung der Landwirtschaftszone nimmt zu auf Kosten der multifunktionalen Leistungen der angestammten und weiter bodenabhängig produzierenden Landwirtschaft. Dadurch gerät auch ein Teil des Direktzahlungskonzeptes politisch noch zusätzlich in Gefahr, da die Öffentlichkeit den landschaftserhaltenden Nutzen der Landwirtschaft durch die «Verspekulierung» der bäuerlichen Liegenschaften gefährdet sieht.

Dorfkerne im Umbruch

Oder die Sorgen eines heutigen Landwirts

Godi Schär ist Landwirt in Hegi ZH und bewirtschaftet seit 20 Jahren den Schlossbetrieb. Im Rahmen eines Diskussionsabends äusserte er sich als Direktbetroffener über die strukturellen Veränderungen im Dorfkern und deren Folgen für die Landwirtschaft. Aber lassen wir ihn gleich selbst zu Worte kommen:

«1924 gab es in Hegi 38 Milchlieferanten, die 280 000 Liter Milch produzierten. Heute sind es noch zwei mit einer Produktionsmenge von 200 000 Litern. Zu den 38 Rindviehhaltern kamen vor 70 Jahren fünf Ziegenhalter. Das ergab 43 Bauernfamilien. Nun haben wir noch drei Vollerwerbslandwirte, einen Gemüseproduzenten und vier Nebenerwerbsbetriebe, also acht Betriebe. Im Dorfkern bin ich der letzte Betrieb mit Tierhaltung. Früher lebte ich im Dorf unter meinesgleichen, heute bin ich hier bald ein Fremder und muss ich mich dagegen wehren, dass wir nicht verdrängt werden. Damals reichte eine jährliche Durchschnittsmenge von 7400 Litern Milch für eine Familie aus, nun sind es pro Produzent 100 000 Liter; nach den EG- und GATT-Richtlinien sollten es 250 000 Liter pro Bauer sein und morgen wird man nochmals 100 000 Liter mehr verlangen. Will ich mich danach richten, benötige ich einfach mehr Produktionsraum in der Kernzone. Bei den hiesigen Bodenpreisen ist das aber absolut unmöglich.

Und dann der Tierschutz: Er verlangt mindestens 60 Tage Weidemöglichkeit für das Vieh, was aber bei den heutigen Verkehrsverhältnissen die Tiere und Automobilisten hysterisch machte. Dazu kommt, dass kaum mehr ein

Stall, der vor 20 Jahren gebaut worden ist, den heutigen Tierschutzvorschriften genügt. Für mich bedeutet das teure Sanierungsarbeiten in einer Zone, wo die Landwirtschaft schon jetzt in Frage gestellt ist. Nicht besser sieht es mit dem Lärmschutz und der Lufthygiene aus. Ich bin gezwungen, die überbetrieblichen und teuren Vollernemaschinen bei guter Witterung und auch nachts einzusetzen. Und die Kühe wollen während sieben Tagen in der Woche mit frischem Futter versorgt und morgens und abends gemolken werden. Das alles zieht für meine Nachbarn zu Unzeiten Störungen nach sich – desgleichen, wenn ich Jauche ausführe.

Abschliessend glaube ich, dass man jedem Landwirt die Entscheidung, wie lange er in der Kernzone leben kann, selbst überlassen muss. Soll er in die Landwirtschaftszone ausgesiedelt werden, sollte man ihn steuerlich und planerisch unterstützen und nicht bestrafen, denn schliesslich sind es politische Zwänge, die ihn zu einer Aussiedlung oder Aufgabe zwingen. Was die Kernzonengestaltung anbelangt: Das Zentrum der Kernzone sollte im alten Stil voll ausgenutzt werden können. Dafür müsste am Rand einer Kernzone ein Grüngürtel von mindestens 30 m zur nächsten Bauzone vorgesehen werden, damit der Kernbereich nicht durch angrenzende Blockbauten erdrückt wird. Und bei den Aussenwachen sollten die Landwirtschaft und das Gewerbe so bauen dürfen, dass sie in ihrer Produktion nicht benachteiligt werden, denn ein Dorf muss leben und darf nicht zu einem Museum verkommen.



Mit der Umnutzung und Verspekulierung bäuerlicher Siedlungen wird der landschafts- und kulturellerhaltende Nutzen der Landwirtschaft gefährdet. (Bild Stähli)

L'utilisation agricole des terres, qui protège le patrimoine culturel, est menacée par les changements d'affectation des demeures paysannes et par la spéculation.