# Das Raumplanungsgesetz und seine Bedeutung für die Anliegen der Landwirtschaft und der Bergregionen

Autor(en): **Maissen, Theo**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **99 (1981)**

Heft 14

PDF erstellt am: **19.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-74459

**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 Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

**http://www.e-periodica.ch**

Das Raumplanungsgesetz (2)*

# Das Raumplanungsgesetz und seine Bedeutung für die Anliegen der Landwirtschaft und der Bergregionen

Von Theo Maissen, Sevgein

**Die durchgehende und umfassende Planung bildet eine Voraussetzung dafür, dass im Interesse der Landwirtschaft im allgemeinen und der Bergregionen im speziellen die teilräumlich unterschiedlichen Verhältnisse in der Raumplanung hinreichend berücksichtigt werden. Angesprochen sind damit in erster Linie einmal die Planungsebenen des Bundes und der Kantone/Regionen. Daneben bedingt aber die durchgehende und umfassende Planung, dass auch im Teilbereich der Landwirtschaft auf regionaler/lokaler Ebene der Schritt vom rein quantitativen «Flächendenken» zu differenzierten Nutzungsüberlegungen gemacht wird, in denen auch boden- und allgemein agrarrechtliche Belange ihren Platz haben müssen. Zum Schluss und zur Vervollständigung dieser Hinweise ist in den beiden Abbildungen der für das Berggebiet denkbare Ablauf des Richtplanungsprozesses (ergänzt bis zur Stufe der Nutzungsplanung) modellhaft dargestellt.**

**Pour que l'aménagement du territoire – dans l'intérêt de l'agriculture et plus spécialement des régions de montagne – puisse suffisamment tenir compte des différentes conditions régionales et locales, il faut une planification intégrale et approfondie. Il s'agit en première ligne des niveaux de planification Confédération et cantons/régions. Mais une planification intégrale et approfondie exige aussi que dans le domaine partiel de l'agriculture, au niveau régional/local, on abandonne une manière de penser se fixant d'un point de vue purement quantitatif sur les surfaces pour des réflexions plus différenciées sur l'affectation du sol incluant notamment les problèmes du droit foncier et agricole. Pour compléter ces remarques, les deux figures montrent un modèle pour l'établissement d'un plan directeur en région de montagne (complété jusqu'au niveau du plan d'affectation).**

## Ein Wort zuvor

Wenn heute die Begriffe *Raumplanung* und *Landwirtschaft* im Zusammenhang erwähnt werden, drängen sich zwei Gedanken auf:

- Was bedarf es noch der langen Rede über dieses Thema, heute, 60 Jahre nachdem *Hans Bernhard* in der *Bewegung der Innenkolonisation* ein eidgenössisches Siedlungsgesetz gefordert hat mit dem Ziel der Erhaltung einer ausreichenden Basis für die Selbstversorgung? Fast wäre man geneigt, aus *Goethes* Faust als Maxime zu zitieren:
  *«Der Worte sind genug gewechselt, lasst mich auch endlich Taten sehn!»*
- In bezug auf den landwirtschaftspolitischen Zielbereich der Raumplanung ist zumindest aus der gegenwärtigen Sicht eine weitere paradoxe Situation festzustellen. Landwirtschaftsvertreter verstehen unter dem raumplanerischen Postulat einer zweckmässigen Nutzung des Bodens, dass möglichst viel des landwirtschaftlich gut geeigneten Bodens für die agrarische Produktion erhalten werde. Nun erzeugt aber die schweizerische Landwirtschaft seit Jahren in einzelnen Produktionsbereichen Überschüsse, die mit Mitteln der öffentlichen Hand verwertet werden müssen. Die Folgerung aus dieser Situation wäre doch, dass jeder Quadratmeter der landwirtschaftlichen Nutzung entzogener Boden mithilft, das Problem der Überschüsse zu dämpfen. (Dass diese Folgerung nicht so abwegig ist, zeigt folgende Überlegung:
  Von 1942–1967 betrug der Kulturlandverlust durch Überbauung rund 100 000 ha. Auf dieser Fläche könnten drei Millionen Zentner Milch für den Markt produziert werden, was den Bund jährlich Verwertungsverluste von 75 Millionen Franken kosten würde (ohne Aufwendungen für zusätzliches Schlachtvieh).

Derart einfach sind nun aber die Zusammenhänge zwischen der Landwirtschaft und der Raumplanung freilich nicht. Immerhin zeigen diese Überlegungen, dass nicht von vornherein von einer vollständigen Übereinstimmung zwischen den Anliegen der Landwirtschaft und der Raumplanung ausgegangen werden kann. Dies mag auch die Rechtfertigung dafür sein, dass trotz der schon seit Jahrzehnten dauernden Diskussionen diese Thematik aus der aktuellen Sicht unser Interesse weiterhin erfordert.

## Zu den Beziehungen zwischen der Raumplanung und der Landwirtschaft in Bergregionen

Die Stellung der Landwirtschaft ist im heutigen Industriestaat wie auch in der künftigen Dienstleistungsgesellschaft, nicht zuletzt wegen der notwendigen staatlichen Eingriffe, äusserst komplex. Die in einer Wechselbeziehung mit dem Geschehen in anderen Wirtschafts- und Sozialbereichen stehende Produktion von Gesetzen und Vorschriften für die Regelung der Belange der Landwirtschaft ist gleichzeitig einer Eigendynamik unterworfen, indem auch staatliche Massnahmen Fehlentwicklungen auslösen können, die dann wiederum mit staatlichen Eingriffen korrigiert werden müssen. Auch die Raumplanung ist als staatlicher Interventionsbereich vielschichtig. Wenn nun gar die Landwirtschaft und die Raumplanung in Verbindung mit Anliegen der Bergregionen diskutiert werden sollen, sind von der Sache her die Problemzusammenhänge nur noch schwer überblickbar. Es ist deswegen vorerst angezeigt, über grundsätzliche Fragestellungen diese Beziehung etwas zu ordnen:

### Was erwartet die Öffentlichkeit von der Landwirtschaft?

Aus der Sicht der Raumplanung als ordnungspolitisches Instrumentarium erwartet der Staat, oder allgemeiner gesagt die Öffentlichkeit von der Landwirtschaft nicht mehr und nicht weniger, als dass sie die für die *landwirtschaftliche Primärproduktion bestimmten Flächen nutzt und bewirtschaftet* unter Beachtung der Ziele:

- *Sicherung der Produktion organischer Erzeugnisse:* in Normalzeiten als Beitrag zur Landesversorgung mit möglichst kostengünstigen, qualitativ hochstehenden agrarischen Halb- und Endprodukten, in Zeiten gestörter Zufuhren zur Gewährleistung einer minimalen Versorgung mit Nahrungsmitteln.
- *Beitrag zur Erhaltung der Kulturlandschaft* unter Berücksichtigung der Postulate des Umweltschutzes.

### Was erwartet die Landwirtschaft von der Raumordnungspolitik?

Sozusagen als Gegenleistung, die jedoch je länger je mehr den Charakter einer unabdingbaren Voraussetzung erhält, erwartet die Landwirtschaft von der Raumplanung, dass diese dafür sorgt,

- dass möglichst viele der für die landwirtschaftliche Nutzung bestgeeigneten Flächen der Agrarproduktion erhalten bleiben;
- dass die für die landwirtschaftliche Nutzung vorgesehenen Flächen dem bäuerlichen Bodenmarkt (Bodenpreis ≅ Ertragswert) nicht entzogen bzw. wieder zugeführt werden;
- dass aus raumplanerischen Massnahmen entstehende Vor- oder Nachteile ausgeglichen werden.

*) Vgl. «Schweizer Ingenieur und Architekt», Heft 12: 229–233, 1981

Als *raumplanerisches* Mittel für die Erreichung des *ersten Zieles* und teilweise auch des *zweiten Zieles* dient die Trennung von Baugebiet und Nicht-Baugebiet sowie die Schaffung von eigentlichen Landwirtschaftszonen. Zusätzliche Massnahmen wären notwendig für die volle Erreichung von Ziel zwei und für die Erfüllung des Vor- und Nachteilausgleiches.

### Besondere Situation in Rand- und Berggebieten

Die im allgemeinen Fall verhältnismässig einfache und transparente Beziehung zwischen den erwähnten Zielen und den darauf abgestimmten raumplanerischen Mitteln wird überall dort, wo der Landwirtschaft aus übergeordneten Interessen noch in bedeutendem Mass zusätzliche Funktionen zukommen, erheblich komplizierter. Die Raumplanung hat zu berücksichtigen, dass die Landwirtschaft in weiten Teilen des Berggebietes einen wesentlichen Beitrag zur *Sicherstellung der gesellschafts- und staatspolitischen Funktionen des Alpenraumes* zu leisten hat. Es geht dabei um

- die Aufrechterhaltung einer minimalen Denzentralisation und von Mindestbesiedlungsdichten in abgelegenen Gebieten,
- die Erhaltung der ländlichen Infrastruktur und Organisationsstrukturen sowie von minimalen Einkommens- und Konsumströmen,
- den Bestand der dynamischen Kontinuität der politischen Strukturen und der Schichtung der schweizerischen Bevölkerung,
- die Bewahrung kultureller Güter und Werte.

Diese zusätzlichen Funktionen hat die Landwirtschaft im Grunde genommen in den meisten Landesgegenden zu erfüllen. Sie bekommen aber in vielen Bergregionen oder in anderen wirtschaftlichen Randgebieten einen besonderen, wenn nicht gar einen dominierenden Stellenwert. Damit sind für diese Gebiete Randbedingungen gegeben, deretwegen sich die Planungsprobleme grundsätzlich anders stellen als in den übrigen Landesregionen.

## Ländlicher Raum im Berggebiet: Der Versuch einer Systematisierung und daraus abzuleitende Forderungen

Das zur Diskussion stehende *Problemdreieck Raumplanung-Landwirtschaft-Bergregion* weist je nach den örtlichen oder regionalen Gegebenheiten verschiedene Teilaspekte auf. Diese Unter-

*Tabelle 1. Darstellung der unterschiedlichen Verhältnisse im Berggebiet am Beispiel der Wirtschaftsstrukturen in Gemeinden der Region Surselva*

| | | Anteil Beschäftigte (1975) | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Landwirtschaft | Gewerbe/ Industrie | Dienstleistungen/ Tourismus |
| Agrargemeinde | (z.B. Safien) | 75% | 11% | 14% |
| Industriegemeinde | (z.B. Trun) | 6% | 74% | 20% |
| Dienstleistungsort | (z.B. Ilanz) | 1% | 37% | 62% |
| Touristikort | (z.B. Laax) | 6% | 16% | 78% |
| zum Vergleich | Surselva | 25% | 35% | 40% |
| | Graubünden | 9% | 36% | 55% |
| | Schweiz | 6% | 45% | 49% |

Andere Bereiche, in denen ebenfalls grosse Unterschiede innerhalb des Berggebietes festzustellen sind:

| | |
|---|---|
| Bevölkerungsentwicklung | Verkehrserschliessung |
| Einkommen und Vermögen | Gemeindefinanzen |
| Soziale Verhältnisse | Politische und administrative |
| Angebot Infra- und Suprastruktur | Gemeindeorganisation |

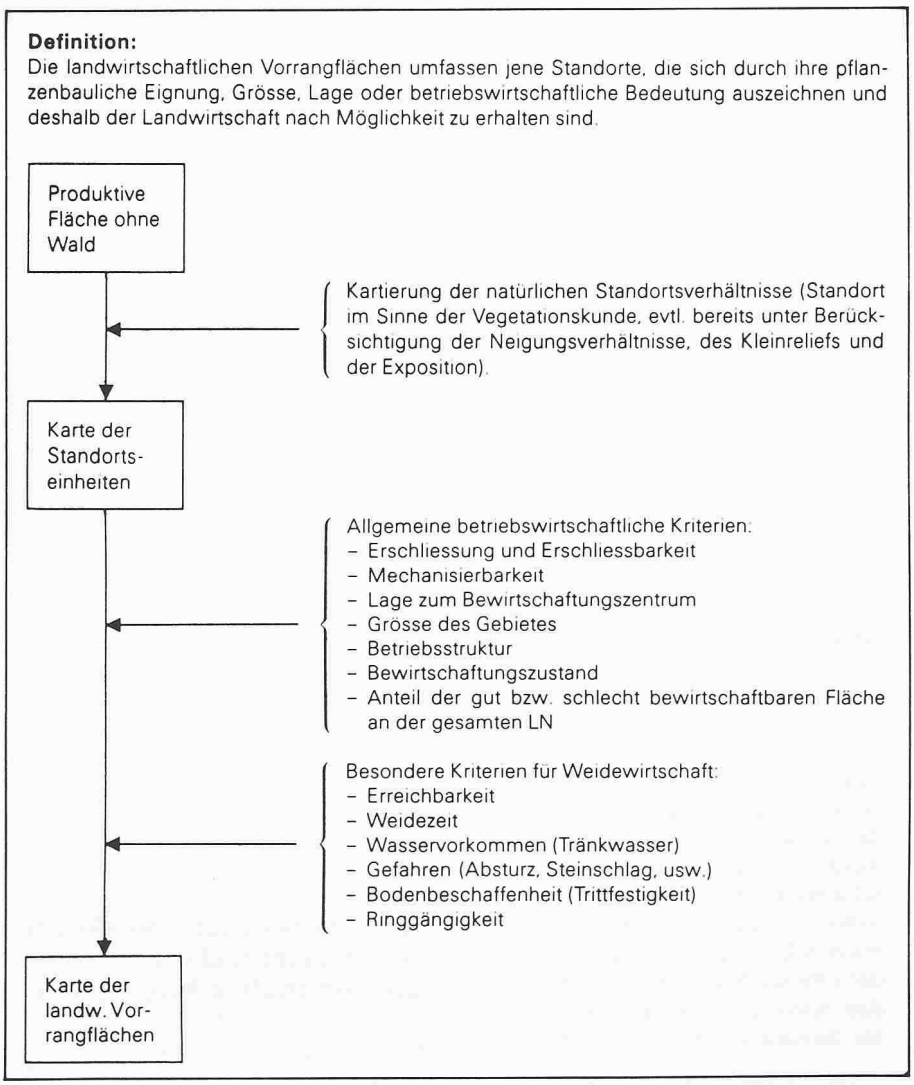



*Bild 1. Bezeichung der landwirtschaftlichen Vorrangflächen*

schiede sind zur Kenntnis zu nehmen und im praktischen Handeln gebührend zu berücksichtigen.

**Gibt es das «Berggebiet»?**

Es hat sich gewissermassen eingebürgert, dass das Berggebiet aufgrund des Viehwirtschaftskatasters abgegrenzt wird. Nun spiegelt aber das Viehwirtschaftskataster lediglich die für die Viehwirtschaft massgebenden natürlichen, produktionstechnischen und für den Absatz bedeutenden Faktoren wider. Im «Berggebiet» wird jedoch nicht nur Viehwirtschaft betrieben, vielmehr haben wir einen facettenreichen, multifunktionalen Wirtschafts- und Lebensraum vor uns. *Das* Berggebiet, auch innerhalb der gleichen Zonen gemäss Viehwirtschaftskataster, gibt es deshalb nicht. Die Unterschiede in bezug auf die natürlichen, demographischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse können innerhalb des Berggebietes ebenso gross oder können in Einzelfällen noch bedeutsamer sein als zwischen Tal- und Berggebieten (vgl. dazu Tabelle 1).

**Forderung nach einer durchgehenden und umfassenden Planung**

Der ländliche Raum des Berggebietes lässt sich demnach etwa wie folgt gliedern:

- Agrarräume: produktionsorientiert landschaftspflegeorientiert
- ländliche Gewerbe- und Industrieräume
- ländliche Tertiärräume
- Touristikräume.

Diese Gliederung aufgrund der wirtschaftlichen Funktionalität der Teilräume zeigt, dass von den Gegebenheiten her sehr direkte, aber auch sehr unterschiedliche Querbeziehungen zu den Zielen und Planungsgrundsätzen der Raumplanung (Raumplanungsgesetz Art. 1 und Art. 3) bestehen. Raumplanung im Berggebiet kann sich deshalb nicht beschränken auf

- die Trennung von Baugebieten/Nichtbaugebieten und die Bezeichnung von Schutzgebieten, und
- das «Zusammensetzen» von bestehenden Orts- und Regionalplanungen zu Richtplänen.

In bezug auf die Art und die Durchführung der Raumplanung hat zwar ein bemerkenswerter und bedeutsamer Wandel der Anschauungen stattgefunden, indem nun auch offiziell dem Planungsprozess und der damit zusammenhängenden Koordination gegenüber den Planfestsetzungen, die nur als momentane Bilanzen gelten können, das Hauptgewicht beigemessen werden soll. Die Gefahr ist aber unübersehbar, dass

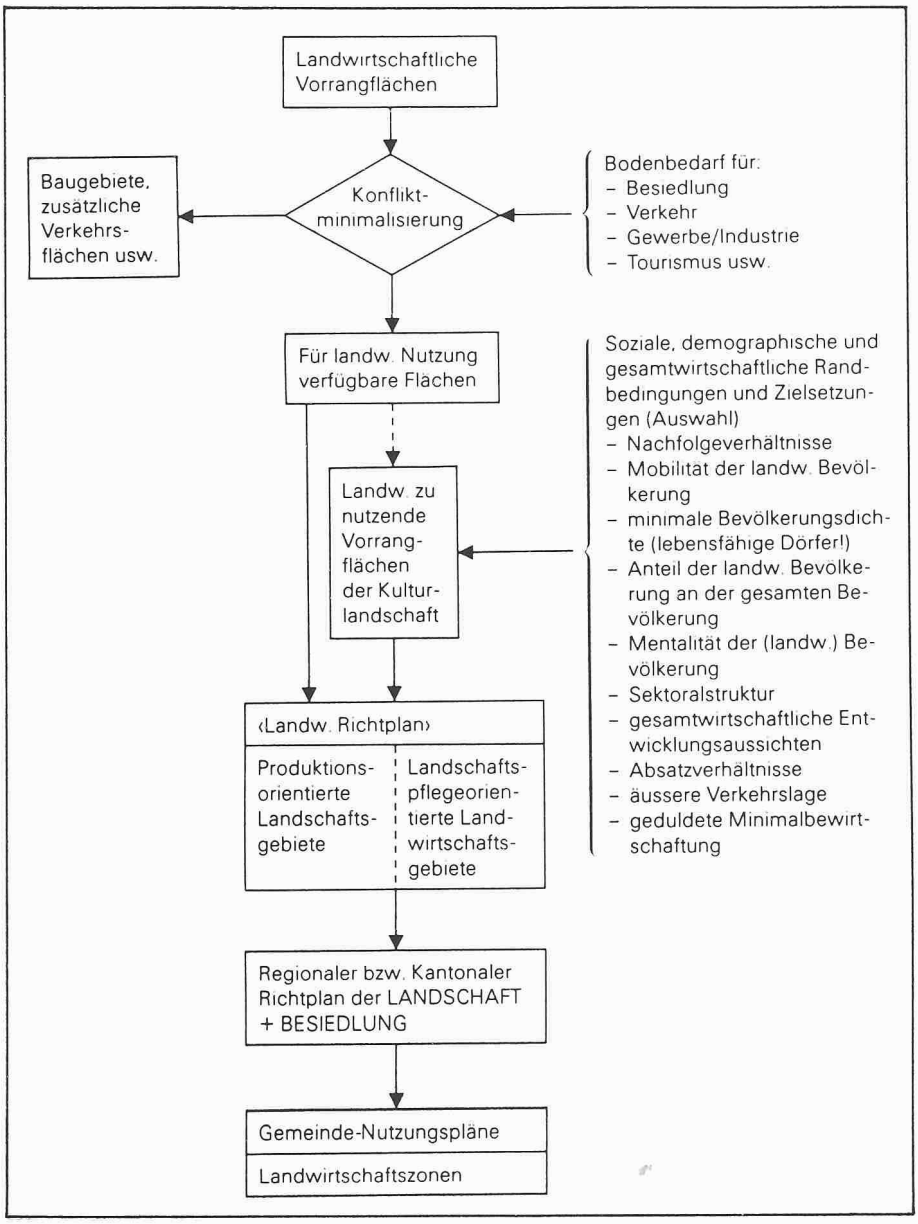



*Bild 2. Von den landwirtschaftlichen Vorrangflächen zu den Landwirtschaftszonen*

die auf dem Weg vom «ersten Raumplanungsgesetz» zum heute geltenden Gesetz geänderte «Planungsphilosophie» auch ein übersteuerter Rückzug auf zu eingeengte Aufgabenbereiche der Raumplanung mit sich bringt. Diese durch die politisch etwas rauhe Auseinandersetzung um das «erste Raumplanungsgesetz» bedingte übersteuerte Kurskorrektur hätte letztlich zur Folge, dass der Wechsel vor allem darin bestünde, dass an die Stelle der technokratischen Leitbilder und Pläne eine bürokratische Koordination tritt. Aus dieser Sicht heraus sind mit Blick auf die spezifischen Anliegen der Landwirtschaft wie auch der Bergregionen die Forderungen nach einer *durchgehenden und umfassenden Planung zu verstehen.*

Die *durchgehende Planung* setzt voraus, dass sich alle Planungsebenen, also Bund, Kanton/Region und Gemeinde, im Rahmen ihrer Rechte und Pflichten am Entscheidungsprozess über die Raumnutzung beteiligen und sich an die getroffenen Entscheide in ihrem praktischen Handeln auch halten (die letzte Forderung erscheint trivial, ist es jedoch nicht, wenn der Alltag des heute dominierend sektoriellen Verwaltungshandelns als Ausgangspunkt genommen wird). Die Auseinandersetzung mit Fragen der Raumplanung auf allen Ebenen setzt jedoch voraus, dass nicht nur singuläre Raumnutzungsprobleme der Koordination unterworfen werden, sondern auch die übergeordneten Zusmmenhänge. Es gilt mit allen Mitteln zu verhindern, dass neben die bestehende asymmetrische Wirtschaftsförderung des Bundes nun auch noch eine asymmetrische Raumplanung tritt. Der Richtplan als jeweiliges Zwischenergebnis eines gemeinsamen Denk- und Entscheidungsprozesses im Rahmen einer durchgehenden Planung wäre demnach auch immer ein Spiegelbild des jeweiligen Standes der politischen Auseinandersetzung über das interre-

gionale Gleichgewicht. In der Gesamtheit der Richtpläne kommt letztlich zum Ausdruck, wieweit die verschiedenen Politikvariablen, die kurz- und mittelfrisitig als Parameter auch die Rahmenbedingungen für die räumliche Entwicklung bestimmen, auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung abgestimmt sind.

Zur Illustration sei auf das Beispiel der in der Gesamtverkehrskonzeption vorgeschlagenen neuen Eisenbahn-Haupttransversalen durch das Mittelland hingewiesen. Eine im Rahmen raumplanerischer Aktivitäten vorgenommene Koordination wäre als völlig unzureichend zu bezeichnen, wenn es dabei einzig darum ginge, die Linienführung derart zu wählen, dass andere Bodennutzungsansprüche möglichst wenig tangiert und die Verkehrsverhältnisse bestmöglich verbessert würden. Eine Koordination im Rahmen einer durchgehenden Planung würde die Wirkungszusammenhänge auf allen Planungsebenen miteinbeziehen. So wäre im besonderen zu prüfen, wieweit es mit Blick auf das Ziel der Erhaltung einer angemessenen Dezentralisation sinnvoll ist, mit öffentlichen Geldern die Verkehrsengpässe immer wieder zu öffnen und die Ballungszentren einander näher zu bringen mit dem Effekt, dass die agglomerativen Kräfte noch stärker werden, um auf der anderen Seite mit zusätzlichen öffentlichen Mitteln die unter dieser Entwicklung leidenden und benachteiligten Regionen zu fördern.

Die Forderung nach einer *umfassenden Planung* enthält zum einen, dass keine bestehende Nutzung im Rahmen des Planungsprozesses von der Diskussion ausgeklammert wird, sondern dass in der Interessenabwägung für die Entscheidung über die Raumnutzung immer der ganze Raum miteinbezogen wird. Für die Planung sollte das als eigentliche Prämisse gelten, nicht zuletzt deshalb, weil ja auch über die bestehenden Nutzungen in wesentlichen Teilen einmal ein mehr oder weniger willkürlicher oder zufälliger Entscheid getroffen worden ist. Das heisst freilich nicht, dass diese früheren Entscheide aus heutiger Sicht falsch sein müssen, aber noch viel weniger kann das bedeuten, dass diese Entscheide auch unter heutigen Bedingungen a priori richtig sind. Als Beispiel sei hier lediglich darauf hingewiesen, dass für die Landwirtschaft, vor allem in den Bergregionen, die generelle Ausklammerung des Waldareals auf dem Planungsprozess eine denkbar schlechte und den tatsächlichen Verhältnissen wenig angepasste Ausgangslage darstellt. Ganz abgesehen davon, dass gerade in Bergregionen nur den Paragraphen nach, nicht aber nach praktischen und logischen Gesichtspunkten klar ist, was im einzelnen zum Wald gehört und was nicht.

Zum anderen heisst *umfassende Planung*, dass es spätestens im Rahmen der Nutzungsplanungen keine Flächen mehr hat, über deren fortzuführende oder anzustrebende Nutzung nicht gesprochen wurde. Es darf deshalb ein «übriges Gemeindegebiet» ohne mindestens kennzeichnende überlagerte Nutzungen gar nicht mehr geben (wobei auch hier die Ausnahme diese Regel bestätigen soll). Ein grosser Teil der heute vielerorts grosszügig bemessenen «übrigen Gemeindegebiete» sind das Ergebnis einer nur halb durchdachten Planung, indem in einer ausgesprochen partiellen Vorgehensweise lediglich einseitige Nutzungsansprüche (meist der Baulandbedarf) zur Diskussion gestellt wurden.

## Folgerungen für die Landwirtschaft in der regionalen/lokalen Planung

Die durchgehende und umfassende Planung bildet eine Voraussetzung dafür, dass im Interesse der Landwirtschaft im allgemeinen und der Bergregionen im speziellen die teilräumlich unterschiedlichen Verhältnisse in der Raumplanung besser oder gar hinreichend berücksichtigt werden. Angesprochen sind damit in erster Linie einmal die Planungsebenen des Bundes und der Kantone/Regionen. Daneben bedingt aber die durchgehende und umfassende Planung, dass auch im Teilbereich der Landwirtschaft auf regionaler/lokaler Ebene der Schritt vom rein quantitativen «Flächendenken» zu differenzierten Nutzungsüberlegungen gemacht wird, in denen auch boden- und allgemein agrarrechtliche Belange ihren Platz haben müssen. Zum Schluss und zur Vervollständigung dieser Hinweise ist in den Bildern 1 und 2 der für das Berggebiet denkbare Ablauf des Richtplanungsprozesses (ergänzt bis zur Stufe der Nutzungsplanung) modellhaft dargestellt.

Adresse des Verfassers: Dr. *Th. Maissen*, Curschetta, 7131 Sevgein