

# Das RPG aus der Sicht eines praktizierenden Kulturingenieurs: die Bedeutung des Gesetzes bei der Arbeit in Region und Gemeinde

Autor(en): **Walter, Rudolf**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

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

Heft 15

PDF erstellt am: **24.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-74464>

## **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.

# Das RPG aus der Sicht eines praktizierenden Kulturingenieurs

## Die Bedeutung des Gesetzes bei der Arbeit in Region und Gemeinde

Von Rudolf Walther, Brugg

In Erfüllung des Verfassungsauftrages legt das RPG Grundsätze für eine von den Kantonen zu schaffende Raumordnung fest. Planungsträger der Richtplanung sind die Kantone. Die für das Grundeigentum verbindliche Nutzungsplanung vollzieht sich auf Gemeindeebene. Das Gesetz nennt die Region nicht, überlässt aber gewachsene Strukturen dem kantonalen Recht. Wir wissen alle, dass die Planung an der Gemeindegrenze nicht haltmacht und sich auf regionale Konzepte abstützen soll. Durch die Schaffung von Landwirtschaftszonen wird die Raumplanung auf eine breitere, ganzheitliche Basis gestellt. Die Integralmelioration vermag in ländlichen Verhältnissen die Dinge zu ordnen und damit die angestrebte Nutzung zu schaffen. Meliorationsprojekte sind daher künftig noch in vermehrter Masse mit den Erfordernissen der Raumplanung, den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes zu koordinieren. Dort, wo noch Lücken bestehen, hat das kantonale Recht das vom RPG geschaffene Instrumentarium zu ergänzen bzw. zu verfeinern. Diese Feststellung trifft sowohl auf die Baugesetz- wie die Agrargesetzgebung zu.

En exécution de la compétence constitutionnelle de la Confédération, la loi sur l'aménagement du territoire formule les principes d'un aménagement à réaliser par les cantons. Les cantons sont responsables de l'établissement des plans directeurs. Par contre, les plans d'affectation, obligatoires pour les propriétaires fonciers, sont établis au niveau de la commune. La loi n'utilise pas le terme de région; cependant, les cantons sont libres de tenir compte de leurs structures traditionnelles. Nous savons tous que la planification ne s'arrête pas aux frontières communales, mais doit se fonder sur des conceptions régionales. La création de zones agricoles élargit la base de l'aménagement du territoire et le rend plus compréhensif. Dans un environnement rural, une amélioration intégrale arrive à apporter un nouvel ordre permettant de réaliser l'affectation voulue du sol. Il conviendra donc à l'avenir de coordonner davantage encore les projets d'améliorations foncières avec les intérêts de l'aménagement du territoire et de la protection de la nature et du paysage. Le droit cantonal devra préciser la loi sur l'aménagement du territoire et, le cas échéant, combler ses lacunes. Ceci est particulièrement vrai pour la législation concernant les constructions et l'agriculture.

### Einleitung

Meine Aufgabe ist es, aus der Sicht des Kulturingenieurs Konsequenzen herzuleiten und auch Erwartungen auszuloten, die sich in Anwendung und Vollzug des Gesetzes auf den Planungsebenen der Region und Gemeinde heute schon erkennen lassen, gleichwohl ob wir in der Funktion eines Raumplaners, eines Gemeindeingenieurs oder eines Meliorationsfachmannes beruflich engagiert sind.

In meiner Betrachtung beschränke ich mich ausschliesslich auf die Grundstrukturen des ländlichen Raumes im Mittelland, der vorwiegend durch die Produktionsflächen der Land- und Forstwirtschaft mit seinen Wohnstätten der ländlichen Bevölkerung geprägt ist.

Meine Beurteilung des Gesetzes kann nicht abschliessend sein, sie ist eher als Versuch einer vorläufigen Stellungnahme zu werten. Ich hoffe indessen, dass meine Ausführungen Denkanstösse geben für die Diskussion.

### Das Gesetz aus der Sicht des Kulturingenieurs

#### Frage 1:

Bedeutet das RPG für uns Neuland bezüglich der Zielsetzung und Anwendung der Mittel zur Schaffung einer räumlichen Ordnung?

Dies, nachdem doch die kantonalen Gesetzgebungen in weiten Teilen des Landes weit schärfere Bestimmungen enthalten als das RPG und die Grobstrukturen der Raumplanung geschaffen sind oder vor dem Abschluss stehen?

Wenn wir uns Rechenschaft geben über das bisherige Planungsgeschehen, so stellen wir fest, dass sich dieses praktisch allein auf das Baugebiet konzentriert hat. Im «übrigen Gemeindegebiet» ist recht und schlecht etwas in Landschaftsplanung gemacht worden. *Das Raumplanungsgesetz verlangt nach den Zielsetzungen und mat. Grundsätzen der Art. 1 und 3 eine integrale Planung des Raumes, mit andern Worten: das übrige Gemeindegebiet erhält gleichrangige Bedeutung wie die Bauzone.*

In Art. 14 wird die Bodennutzung bundesrechtlich vorab auf drei Zonen beschränkt, nämlich die *Bauzonen*, die

*Landwirtschaftszonen* und die *Schutzzonen*. Sie bestimmen zusammen mit dem Wald die Nutzung des Raumes. Den Kantonen ist es überlassen, weitere Zonen auf ihrem Hoheitsgebiet zu erlassen und diese auch zu differenzieren.

Mit anderen Worten: das sogenannte bisherige «übrige Gemeindegebiet» ist nach Bundesrecht zum Schutz der Landschaft und des landwirtschaftlich genutzten Bodens künftig mit der selben Intensität zu planen wie die *Bauzone*.

Das heisst, *die vorhandenen Planungen auf Stufe Region und Gemeinde sind abzulösen durch solche, die der Nutzungsordnung nach RPG entsprechen*. Wir haben allen Grund, *diese Verpflichtung zu begrüssen*. Damit werden m. E. Vorgaben für die Strukturverbesserungen geschaffen, die einen langfristig wirksamen Einsatz der Mittel garantieren. Die Überprüfung bzw. Anpassung der Ortsplanungen an das neue Recht erfordert Fachleute und wird integrale Massnahmen zur Neuordnung der dinglichen Rechte an Grund und Boden auslösen.

Die Frage lässt sich dahin beantworten, dass das RPG das Planungsfeld erweitert, indem das Umland ausserhalb der Bauzone gleichrangige Bedeutung erfährt – diese Tatsache ist gerade für uns von grosser Bedeutung. An der Planungsmethodik und dem Gebrauch der Mittel wird sich indessen nichts ändern.

#### Frage 2:

Schafft das RPG zusätzliche Randbedingungen für die Durchführung einer Melioration, einer Landumlegung oder Erschliessungsmassnahme?

Genügt die heutige theoretische und praktische Ausbildung den aktuellen Anforderungen unseres Berufes?

Zweifellos schafft das Gesetz für die Planung im ländlichen Raum, und dazu zählen wir die *Güterzusammenlegung in ihrer heutigen Entwicklungsform*, weitere Randbedingungen, die eine Zusammenarbeit mit anderen Fachleuten erfordert. Die durchführenden Organe sind angewiesen, auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die ökologischen Gesichtspunkte, den Schutz der Landschaft und was der Dinge mehr sind, vermehrt zu achten. *K. Ewald* bezeichnet dies als «die sanfte Melioration». Es darf nicht mehr vorkommen, dass durch Meliorationsmassnahmen die Landschaft ausgeräumt wird. Diese Randbedingungen, die nur angedeutet sind, verlangen zwangsläufig das Verständnis zur Zusammenarbeit mit Fachleuten der Landschaftspflege, des Naturschutzes, der Fischerei, des Wasserbaues usw. *Der Katalog dieser Forderungen ist schon auf Stufe Vorprojekt jeder Meliorationsmassnahme zusammenzustellen, nach ihrer Bedeutung zu ge-*

\*) Vgl. «Schweizer Ingenieur und Architekt», Heft 12: 229–233 und Heft 14: 287–290

wichten und als Randbedingungen zu formulieren. Das würde später einen rascheren zeitlichen Ablauf des Unternehmens garantieren.

Ob wir diesen Anforderungen zur vermehrten *interdisziplinären Zusammenarbeit* genügen, den *Blick für das ganzheitliche Denken* haben, gleich in welcher Stellung wir am Werk beteiligt sind, mag jeder für sich selber entscheiden.

Frage 3:

Inwiefern ist der Kulturingenieur, besonders der Freierwerbende, als Planungsfachmann überhaupt akzeptiert? Eröffnen sich ihm noch Arbeitsmöglichkeiten in der Raumplanung, nachdem sich in jüngerer Zeit eine deutliche Verschiebung der Aktivitäten zu den kantonalen Planungsämtern feststellen lässt?

Es ist unbestritten, dass wir Kulturingenieure, wie kaum ein anderer Berufsmann, dafür ausgebildet sind, eben diese vom RPG geforderte räumliche Ordnung mitzugestalten.

Ich bin überzeugt, dass unser Berufsstand fähig ist, zusammen mit anderen Fachleuten, die Aufgaben zu erkennen, Zielkonflikte zu meistern und in Anwendung erprobter technischer Mittel eine Nutzungsordnung herbeizuführen, die dem Verfassungsauftrag gerecht wird. Dazu brauchen wir sicher eine gut ausgebildete Verwaltung. Die Durchführung der Massnahmen aber wird von privaten Büros zu besorgen sein.

Der Kulturingenieur wird im neu zu schaffenden Berufsregister für Raumplaner Aufnahme finden.

## Bemerkungen zu einigen Artikeln

### Art. 15 Bauzonen

Tatsache ist, dass nicht alle Ortsplanningen den Bestimmungen des Gesetzes gerecht werden. Die meisten Gemeinden haben zu grosse Baugebiete ausgeschieden, oft ist sogar bestes Ackerland der Bauzone zugewiesen. Im Mittelland dürfte als Faustregel eine Einwohnerdichte von 30-50 Ew/ha (brutto) den Verhältnissen angemessen sein. Um dem Gesetz zu genügen, müssen die zu grossen Bauzonen redimensioniert werden. Dies kann z. B. durch eine Erschliessungs- oder Baugebietsetappierung erfolgen, indem das zu grosse Gebiet zum Entwicklungs- oder Reservegebiet deklariert wird. Der Kanalisationsrayon bzw. das GKP ist durch eine innere Abgrenzung auf den Zonenplan abzustimmen, der auf die Bedürfnisse der nächsten 10-15 Jahre ausgelegt ist und eine 1. und 2. Baugebietsetappe aufweist. Eine andere Methode besteht in der Reduktion der Ausnützung. Eine eigentliche Rückzonung kommt nur

dort in Frage, wo der Gemeinde aus der Verkleinerung der Bauzone keine finanziellen Verpflichtungen aus materieller Enteignung erwachsen. Das wird in jenen Fällen sein, wo noch keine Erschliessung vorhanden ist und die Grundeigentümer dafür keine Leistungen erbracht haben. Das RPG lässt die Wahl der Mittel, wie diese Anpassungen erfolgen sollen, der kantonalen Regelung offen.

Wichtig scheint mir, dass der Rahmen für die Baulandausscheidung aber trotz diesem, vom Gesetzgeber festgelegten Zeithorizont, nicht zu eng gezogen wird. Die Bauzonen sollen ein ausreichendes Bodenangebot und einen funktionsfähigen Baulandmarkt gewährleisten.

### Fallbeispiel Jonen (AG)

Reduktion Baugebiet mit GZ: Im aargauischen Reusstal, oberhalb *Bremgarten*, ist zur Zeit eine Gesamtmelioration über sieben Gemeinden und eine Fläche von etwa 4000 ha im Gang. Es handelt sich um ein *Multiprojekt* mit integriertem Kraftwerkbau, Wasserbau, Melioration und Naturschutz.

Die Dorfzonen aller Gemeinden sind in das Verfahren miteinbezogen. Die Gemeinden verfügen über rechtskräftige Ortsplanningen der siebziger Jahre. Die Baugebiete sind nach heutiger Vorstellung alle viel zu gross bemessen.

Das EMA hat an die Subventionierung die Bedingungen geknüpft, dass mit der Neuzuteilung die Nutzungsplanung auf den aktuellen Stand gebracht wird, mit anderen Worten: die Zonenpläne sind zu reduzieren.

Im Falle der Gemeinde *Jonen* erreichen wir durch Aufklärung der Landwirte bezüglich der zu entrichtenden Erschliessungsbeiträge, der steuer- und erbrechtlichen Konsequenzen, dass entschädigungslos freiwillig 6 ha Land ausgezont und in ein anschliessendes späteres Entwicklungsgebiet verlegt werden konnten. Die Ortsplanung wird zur Zeit revidiert und den neuen Verhältnissen angepasst.

Wir hoffen, in den anderen Gemeinden durch Aufklärung der Grundbesitzer das gleiche Resultat zu erreichen.

### Art. 16 Landwirtschaftszonen

Das Gesetz sieht zwingend vor, dass Land, das sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignet oder im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden soll, in einer besonderen Nutzungszone auszuscheiden sei. Wie und nach welchen Kriterien das geschieht, ist Sache der Kantone. Die Ordnung innerhalb der Landwirtschaftszone obliegt der Agrargesetzgebung (Förde-

rungsmassnahme, Strukturverbesserungen).

Die Landwirtschaftszone ist vorab Produktionsraum landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Sie ist zugleich Teil der gesamten Kulturlandschaft und umfasst Flächen intensiver Nutzung mit landwirtschaftlichen Siedlungen und gut angelegten Wirtschaftswegen bis hin zu Flächen extensiver Nutzung im voralpinen und alpinen Bereich mit verdünntem Wegnetz.

In landwirtschaftlich geeigneten Gebieten bezwecken die Strukturverbesserungen bekanntlich als vorrangiges Ziel die Schaffung rationeller Bewirtschaftungsmethoden, in den übrigen Gebieten hat die Landschaftspflege dominierenden Charakter. In diesen Gebieten ist auf Hofsiedlungen zu verzichten und Meliorationsmassnahmen der Nutzung entsprechend auf ein Minimum zu beschränken. Diesen Gebieten der naturnahen Landschaft wohnt eine hohe Erholungsfunktion inne. Als Folge dieser unterschiedlichen Gegebenheiten entstehen sehr oft Konfliktsituationen zwischen den Anforderungen rationeller Bewirtschaftung und denen der Landschaftspflege. *Die landwirtschaftliche Vorplanung, der ich eine grosse Bedeutung beimesse, wird die Vorrangziele und den Mitteleinsatz festzulegen haben. Sie ist nach meiner Auffassung künftig nicht mehr wie bisher als isolierte betriebswirtschaftliche Untersuchung zu verstehen, sondern in die Landschaftsrichtplanung zu integrieren. Die Gesamtmelioration ist nach dem Gesagten als kommunale räumliche Gesamtplanung zu verstehen.*

### Art. 19 Erschliessung

In diesem Artikel ist bundesrechtlich definiert, was unter der Erschliessung und damit der Baureife eines Grundstückes zu verstehen ist. Die Erschliessung ist immer eine Funktion der Intensität der Nutzung. Landwirtschaftsgebiete benötigen nicht dieselben Einrichtungen und den Ausbaugrad wie das Baugebiet. Zusammen mit der Ausstattung bildet die Erschliessung der Infrastruktur eines Siedlungsgebietes.

Ich setze voraus, dass die Begriffe Basis-, Grob- und Feinerschliessung bekannt sind, dass die Bauprojekte auf den Grundlagen von Richtplänen (GKP, GWVP, Strassenrichtplan) gebaut werden, die ihrerseits auf das regionale bzw. übergeordnete Versorgungs- und Entsorgungskonzept abgestimmt sind. Nach RPG bildet die Erschliessung - wie die Landumlegung - ein Rechtsinstitut der Nutzungsplanung. Die Erschliessungsmassnahmen des Landwirtschaftsgebietes sind mit dem Netzkonzept im Bau- und Forstgebiet räumlich zu koordinieren.

**Fallbeispiele Auenstein und Riniken (AG)**

In beiden Gemeinden haben wir die landwirtschaftlichen Ausfallwege auf das Erschliessungskonzept in der Bauzone abgestimmt. Die Wege sind vom Meliorationsunternehmen im Baugebiet erstellt und auf die Bedürfnisse der gesteigerten Nutzung auf 6 m Breite belagsfertig ausgebaut worden. Mit Bodenverbesserungskrediten ist die Strasse als Flurweg von 3 m Breite mit Flexbelag (wie in der Flur) finanziert worden. An die Mehrkosten – sie betragen ein Mehrfaches – leistet die Gemeinde einen Drittel, der Rest wurde nach Baugesetz auf das bevorteilte Grundeigentum umgelegt.

Damit ist auch gesagt, dass Erschliessungen Geld kosten. Grundstücke, die durch Erschliessungsmassnahmen einen Sondervorteil erfahren, sind zu Beitragsleistungen verpflichtet. Das seit dem 1. Januar 1975 in Kraft stehende WEG regelt Erschliessungspflicht und Beitragsleistungen in Wohngebieten. Das kantonale Recht muss das Beitragswesen auch für die andern Nutzungszonen regeln. (Vgl. Schriftenfolge Nr. 18 VLP: «Bericht über Grundeigentümerbeiträge und Gebühren an Erschliessungsanlagen.»)

**Art. 20 Landumlegung**

Die Landumlegung ist ein bedeutendes Instrument der Planung. Sie dient sowohl im Baugebiet wie im land- und forstwirtschaftlich genutzten Raum zur

Verbesserung der Parzellarordnung. Ihre Technik ist uns wohl bekannt.

Während in der Flur und im parzellierten Privatwald durch die Arrondierung des Grundbesitzes bessere Bewirtschaftungsgrundlagen erreicht werden, ist die Zielsetzung im Baugebiet eine andere. Hier sollen, abgestimmt auf das Erschliessungskonzept, das Land für die Quartierwege bereitgestellt und der Grundbesitz zu überbaubaren Parzellen umgeformt werden. Die Arrondierung spielt eine untergeordnete Rolle, dagegen hat der neue Besitzstand bezüglich Ausnützung und Erschliessungsgrad möglichst dem alten Zustand zu entsprechen.

*H. Bigler* hat in seiner Dissertation die Landumlegung umfassend behandelt. Auch auf die gesetzliche Entwicklung des Umlegungsverfahrens soll hier nicht näher eingetreten werden.

Güterzusammenlegungen werden wohl seit bald 100 Jahren, anfänglich in ländlichen Verhältnissen, später auch im Baugebiet, in der Rechtsform der Baulandumlegung nach Baugesetz mit Erfolg zur Verbesserung der Nutzung des Bodens praktiziert. In rein ländlichen Verhältnissen hat sich der teilweise oder ganze Einbezug des Baugebietes überall dort als vorteilhaft erwiesen, wo es möglich war, umfassende Nutzungsentflechtungen durchzuführen. Über das Verfahren, die Bewertungsmassstäbe und Neuzuteilungsgrundsätze zu referieren, ist hier nicht der Ort, das Thema würde den Rahmen dieses Referates sprengen.

**Zusammenfassung**

1. In Erfüllung des Verfassungsauftrages legt das RPG Grundsätze für eine von den Kantonen zu schaffende Raumordnung fest.
2. Planungsträger der Richtplanung sind die Kantone. Die für das Grundeigentum verbindliche Nutzungsplanung vollzieht sich auf Gemeindeebene. Das Gesetz nennt die Region nicht, überlässt aber gewachsene Strukturen dem kantonalen Recht. Wir wissen alle, dass die Planung an der Gemeindegrenze nicht haltmacht und sich auf regionale Konzepte abstützen soll.
3. *Durch die Schaffung von Landwirtschaftszonen wird die Raumplanung auf eine breitere, ganzheitliche Basis gestellt.* Die Integralmelioration vermag in ländlichen Verhältnissen die Dinge zu ordnen und damit die angestrebte Nutzung zu schaffen.
4. *Meliorationsprojekte sind daher künftig noch in vermehrtem Masse mit den Erfordernissen der Raumplanung, den Belangen des Natur- und Landschaftschutzes zu koordinieren.*
5. Dort, wo noch Lücken bestehen, hat das kantonale Recht das vom RPG geschaffene Instrumentarium zu ergänzen bzw. zu verfeinern. Diese Feststellung trifft sowohl auf die Baugesetz- wie die Agrargesetzgebung zu.

Adresse des Verfassers: R. Walter, dipl. Ing. ETH/SIA/BSP, Neumarkt, 5200 Brugg