Bumerang für die Landschaft : die RPG-Revision aus landschaftsschützerischer Sicht

Autor(en): **Rodewald, Raimund**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **91 (1996)**

Heft 3

PDF erstellt am: **28.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-175738

Nutzungsbedingungen

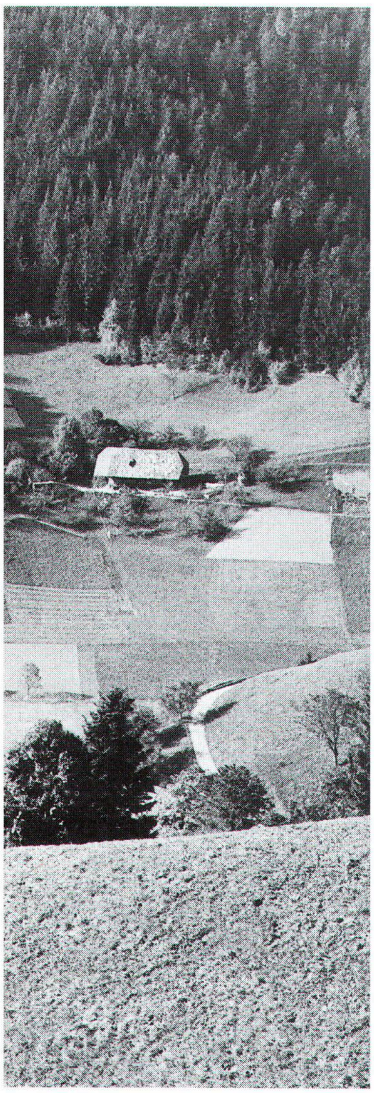
Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung 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





Die RPG-Revision aus landschaftsschützerischer Sicht

Bumerang für die Landschaft

von Dr. Raimund Rodewald, Biologe und Geschäftsleiter
der Schweizerischen Stiftung für Landschaftsschutz, Bern

Am 28. Mai 1996 präsentierte der Bundesrat die Botschaft zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG). Diese blieb im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage, die von 17 Kantone und diversen Institutionen abgelehnt wurde, weitgehend unverändert. Im folgenden Beitrag wird dargelegt, weshalb die vorgeschlagene Öffnung der Landwirtschaftszone auch für bisher nicht zonenkonformes Bauen aus der Sicht des Landschaftsschutzes auf massive Kritik stösst.

Um die gemäss Verfassungsarikel 22^{quater} verlangte geordnete Besiedlung des Landes durchsetzen zu können, hat der Bund eine Raumplanungsgesetzgebung erlassen, welche auf dem Grundprinzip der Trennung Baugebiet / Nichtbaugebiet beruht. Garant für das Nichtbaugebiet war bis anhin in erster Linie die Landwirtschaftszone (LWZ), die in bezug auf ihr Hauptziel, die Freihaltung der Landschaft, als eigentliche Schutzzone zu verstehen ist. Das Bauen in der LWZ war grundsätzlich der bodenbewirtschaftenden landwirtschaftlichen Bevölkerung vorbehalten. Mit der Freihaltung des Raumes sollte gewährleistet werden, dass die LWZ ihre multifunktionellen Aufgaben (Erhaltung des landwirtschaftlichen Produktionsraums, des Landschaftsbildes und des Erholungsraums) sachgerecht erfüllen kann. Wie sieht aber die Wirklichkeit aus?

Die Realität ist anders

Das Gros der Räume im Mittelland und der grossen Alpentäler ist verbaut, verstellt, von Hochspannungsleitungen, Materialabbaustellen, Deponien, Umfahrungs- und Verbindungsstrassen, Freizeiteinrichtungen durchschnitten und zergliedert. Die Landschaften werden immer mehr zu Beliebigkeitsobjekten der Ballungszentren («Tutti-Frutti-Landschaften»), welche ihre Sachzwänge und Bedürfnisse in den ländlichen Raum auslagern. Als Pushfaktor für diese Entwicklung ist nach wie vor die relative Verbilligung der Preise für fossile Energie seit den fünfziger Jahren anzusehen, welche die mobilitätsintensive Agglomerationsbildung forciert und die Verknappung des landwirtschaftlich genutzten Bodens durch energieintensive Rationalisierungs- und Intensivierungsmassnahmen sowie durch Billigimporte von Agrarprodukten überspielen kann. Nach Verankerung der Raumplanung in unserer Verfassung (1969) war es 1972 der Bundesrat, welcher angesichts der schleichenden Zersiedelung davor warnte, dass «Landschaften von einmaliger Schönheit und Eigenart innert weniger Jahre zerstört werden, wenn die gegenwärtige Entwicklung anhält». 1996 hält der Bundesrat in seinen Grundzügen der Raumordnung Schweiz fest, dass die Zersiedlung im Mittelland besonders gross ist. Dieser düstere Befund ist aber keineswegs der Raumordnungspolitik und ihren Gesetzen anzukreiden. Vielmehr liegt das Grundübel darin, dass sich in konkreten Entschädigungsdrohungen bei allfälligen Auszonungen beugen und die Gesamtschau zu wenig berücksichtigen. Anders kann nicht erklärt werden, weshalb in der Schweiz noch derart grosse Baulandreserven (ca. 40% des überbauten Terrains) existieren, weshalb auch ausserhalb der Bauzonen keineswegs zu wenig gebaut wird (150 000 Ausnahmebaubewilligungen gestützt auf den Art. 24 RPG seit 1980), weshalb trotz des grossen Überhanges von Zweitwohnungen in der Schweiz (über 300 000) geklagt wird über die «unflexible» Raumplanung, welche den Umbau von freistehenden Ställen und Scheunen für Ferienchalets bislang untersagt hat. Für eine Beseitigung dieser offensichtlichen Widersprüche ist auch die Tatsache wenig dienlich, dass die Raumordnungspolitik weitgehend Sache der Kantone ist und der Bund daher den Zielen seines Rahmengesetzes zu wenig Nachdruck verleihen kann.

Faktische Bauzone

Mit der neuen Revisionsvorlage soll eine – gemäss offiziellem Wortlaut – «kontrollierte Öffnung für landwirtschaftsfremde Zwecke» sowie eine «zeitgemässe Neuumschreibung der Zonenkonformität für Bauten und Anlagen in der LWZ» bezweckt werden. Insbesondere:

La révision de la LAT et la protection du paysage

Effet boomerang sur le paysage?

par Raimund Rodewald, biologiste, directeur de la Fondation suisse pour la protection du paysage, Berne

Le 28 mai 1996, le Conseil fédéral a présenté le message relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Celle-ci n'a subi que de légères modifications par rapport à l'avant-projet refusé en procédure de consultation par 17 cantons et diverses institutions. Nous expliquerons ci-après les raisons pour lesquelles les milieux de la protection du paysage critiquent vivement le projet d'assouplissement du régime des dérogations en zone agricole.

Jusqu'à présent, la Confédération a appliqué le principe de la séparation des zones constructibles et non constructibles découlant de l'article 22^{quater} de la Constitution fédérale en interdisant dans la zone agricole les constructions non liées à l'exploitation agricole ou horticole du sol. Quelle est toutefois la situation réelle? Les régions du Plateau et les grandes vallées alpines sont, dans leur grande majorité, largement bâties et quadrillées de lignes à haute tension, de routes et d'installations diverses. Le prix relativement bas de la mobilité en transports individuels, et la diminution des surfaces agricoles exploitées à la suite des mesures de rationalisation et des possibilités d'importation de produits agricoles, ont joué un rôle décisif dans cette évolution.

Après l'acceptation, en 1969, de l'article constitutionnel sur l'aménagement du territoire, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) édictée en 1979 avait notamment pour but de freiner l'implantation anarchique de constructions et de garantir la sauvegarde des terres agricoles. Si, en 1996, le Conseil fédéral déplore la forte dispersion des constructions sur le Plateau suisse notamment, cette situation n'est pas due à la politique d'organisation du territoire, ni aux lois. En effet, même si on se plaint de la «rigidité» de l'aménagement du territoire, les zones à bâtir de réserve restent surdimensionnées (environ 40% des terrains construits), les constructions hors de la zone à bâtir sont nombreuses (150 000 dérogations accordées en vertu de l'article 24 LAT depuis 1980) et le parc de résidences secondaires est disproportionné. De plus, et cela ne facilite pas la tâche, la politique d'organisation du territoire est pour l'essentiel du ressort des cantons et la Confédération ne dispose que de peu de moyens pour faire respecter les buts de sa loi-cadre.

Le projet de révision prévoit un assouplissement du régime des dérogations pour les constructions situées en zone agricole et une redéfinition, plus conforme aux impératifs de notre temps, des affectations autorisées en zone agricole. Cela revient en réalité à introduire le loup dans la bergerie et à favoriser le développement incontrôlé des constructions dans les zones non constructibles. La réglementation en place perdrait toute sa substance et ce, alors que le peuple vient d'accepter (le 9 juin 1996) l'article pour une agriculture proche de la nature. La révision proposée de la LAT et la réforme de l'agriculture semblent ainsi totalement contradictoires.

Le projet de révision conduirait à un développement de l'activité de construction hors de la zone à bâtir. Les grandes exploitations horticoles qui sont à l'heure actuelle confinées dans des zones constructibles chercheront inévitablement à déménager dans les zones agricoles et vendront à prix d'or le terrain à bâtir qu'elles occupent actuellement. La zone agricole deviendra alors une zone à bâtir privilégiée. L'exigence faite aux cantons d'établir des plans d'aménagement pour la zone agricole ne permettra pas de maîtriser la situation. Quelques exemples le prouvent: dans la commune bernoise de Grossaffoltern, le projet d'interdire les grandes serres dans la zone protégée n'a pas réussi à passer la rampe. A Diessbach près de Büren, dans le canton de Berne également, une serre de 1,25 ha a été installée dans une zone protégée où ce type de construction est interdit.

Deux semaines à peine après la présentation du projet de révision de la LAT, le peuple a accepté à une large majorité le principe d'une agriculture proche de la nature. Le projet de révision de la LAT qui ouvre la voie à une agriculture industrielle, non liée à l'exploitation du sol, est ainsi en pleine contradiction avec la nouvelle politique agricole orientée sur l'écologie. Il remet par ailleurs en question le principe de la mise des terrains agricoles à l'abri de la pression des prix fonciers.

La possibilité de changer l'affectation d'étables et de granges indépendantes placées sous protection et de transformer celles-ci en chalets de vacances bouleverserait les rapports de concurrence avec le secteur hôtelier et ne ferait qu'augmenter l'offre surabondante de résidences secondaires en Suisse. Il est en outre illusoire d'imaginer pouvoir préserver l'aspect extérieur initial d'un bâtiment à transformer. Dans son message, le Conseil fédéral affirme que très peu de bâtiments seraient touchés par ces dispostions car seul un très petit nombre serait digne de protection. L'expérience, malheureusement, tend à prouver le contraire: nombreuses sont les autorisations délivrées pour la transformation de vieux raccards et de vieilles granges, un peu facilement considérés comme dignes de protection. L'assouplissement du régime des dérogations en zone agricole induirait une décentralisation de l'habitat et de l'économie qui se traduirait par une augmentation des coûts d'infrastructure et d'entretien et une multiplication des atteintes au paysage.

En bref, la révision de la LAT proposée anéantirait les efforts entrepris, notamment dans les cantons des Grisons et de Thurgovie, pour chercher des possibilités de réaffectation de bâtiments isolés qui n'encouragent pas l'implantation anarchique de constructions. La dispersion des constructions reste un problème qui exige une protection accrue des zones non construites et non pas une adaptation de la loi actuelle à la pratique suivie par des communes et des autorités peu exigeantes. La Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FSPAP) refuse par conséquent le projet de révision. Elle préconise l'élaboration de directives ou d'une ordonnance d'exécution détaillées facilitant l'application stricte de la loi actuelle.

- soll die Zonenkonformität auch auf überwiegend oder ausschliesslich bodenunabhängige landwirtschaftliche oder gartenbauliche Produktion ausgeweitet werden (Produktmodell);
- sollen auch Bauten und Anlagen für die Aufbereitung, Lagerung und den Verkauf von landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Produkten als zonenkonform bewilligt werden (Dabei muss bloss die Hälfte dieser Produkte auf dem eigenen Betrieb erzeugt werden.);
- besteht für diese Bauten und Anlagen der bodenunabhängigen Produktion kein Umnutzungsverbot;
- können bestehende Bauten zu «betriebsnahen gewerblichen Zwecken» umgenutzt werden (diese Gewerbenutzungen müssen insgesamt untergeordnet und für das langfristige Überleben des Betriebes notwendig sein. Diese Zwecke sowie Kriterien für die langfristige Erhaltung werden erst in einer späteren Verordnungsrevision spezifiziert);
- soll bei der Umnutzungsfrage das Prinzip «schutzwürdig = umbaubar» generell verankert werden, dies betrifft auch die Umwandlung geschützter Ökonomiebauten zu Wohnhäusern.

Wolf im Schafspelz

Die insgesamt schwer lesbare und in einem Beschwichtigungston gehaltene Revisionsvorlage entpuppt sich als ein Wolf im Schafspelz: Mit den vorgeschlagenen Aufweichungen der bisherigen Regelung des Bauens in der LWZ droht eine neuerlich forcierte unkontollierte Bauentwicklung im Nichtbaugebiet. Für einige wenige «Härtefälle» (jede Grenzziehung bedeutet für denjenigen, der gerade jenseits dieser Grenze ist, einen Härtefall) soll eine im öffentlichen Gesamtinteresse stehende bewährte Regelung (mit dem Ziel der Freihaltung des unüberbauten Bodens und wertvoller [Erholungs-]Landschaften) aufs Spiel gesetzt werden. Wäre eine solche Vorlage dem Volk gleichzeitig mit dem Agrarartikel am 9. Juni 1996 zur Abstimmung vorgelegt worden, so wäre die offensichtliche Inkohärenz dieser Vorlage mit der neuen Verfassungsgrundlage für die Landwirtschaftpolitik kaum akzeptiert worden. Die Revisionsvorlage birgt folgende gewichtige Nachteile:

1. Die Bautätigkeit wird erhöht

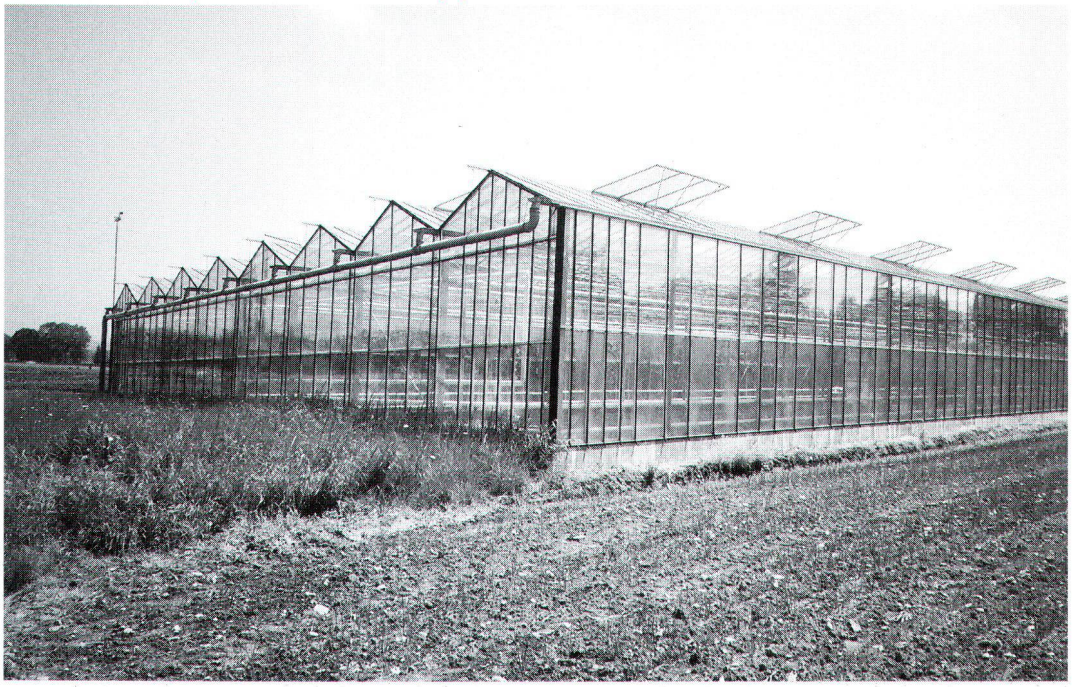
Durch die Ansiedlungsmöglichkeit von rein bodenunabhängig wirtschaftenden Gartenbau- und Landwirtschaftsbetrieben in der LWZ werden Gewerbebauten - ähnliche Masthallen oder Glasgewächshäuser nicht nur im Nichtbaugebiet grundsätzlich zugelassen, sondern aufgrund der heute (noch!) billigen Bodenpreise geradezu gefördert. Gartenbaubetriebe mit grossen Gewächshausanlagen, die sich heute in der Bauzone befinden, werden versuchen, ihr Land teuer zu verkaufen und billiges LWZ-Land zu erwerben. Mit dem Auszug der bodenunabhängig wirtschaftenden Betriebe in die LWZ sowie mit der Ausweitung der Nutzungsmöglichkeiten in Richtung Lagerung, Verkauf, Gewerbe wird auch ein zusätzlicher Baubedarf für Wohnungen geschaffen. Die LWZ wird daher zu einer baulichen Willkürzone. Der Aufruf an die Kantone, eine Planung für das Landwirtschaftsgebiet durchzuführen, ist zwar gut gemeint, de facto aber wirkungslos, da keinerlei Ahndungen im Unterlassungsfall und auch keine Genehmigungspflicht durch den Bund vorgesehen sind. Beispiel hierfür gibt die Gemeinde Grossaffoltern BE, in welcher kürzlich ein für die geschützten Landschaftsräume vorgesehenes Verbot von grossen Treibhäusern kurzerhand nach Widerstand der Bauern wieder gestrichen wurde. Auch in der Gemeinde Diessbach b. Büren BE wurden bislang 1,25 ha Glas- und Plastikgewächshäuser in einer Landschaftsschutzzone erstellt, für die eigentlich ein Gewächshausverbot stipuliert war.

2. Die Revisionsvorlage läuft der endlich eingeläuteten Ökologisierung der Landwirtschaft diametral entgegen

Keine 2 Wochen nach Präsentation der bundesrätlichen Botschaft zur Teilrevision des RPG stimmt das Schweizer Volk grossmehrheitlich für die Förderung der bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe (Art. 31^{octies} Abs. 2 BV). Die RPG-Teilrevision basiert hingegen auf den alten agrarpolitischen Dogmen, die sich als wirtschaftlich und ökologisch untauglich erwiesen haben. Nun soll es keine Rolle spielen, ob in der LWZ eine multifunktionelle Landwirtschaft oder eine halbindustrielle Nahrungsmittelproduktion, die den Boden nur zur Gülleentsorgung der Masthallenbetriebe benötigt, betrieben wird. Dadurch, dass neu Tür und Tor für die bodenunabhängige Landwirtschaft geöffnet werden soll, behindert die Raumplanung die neue Agrarpolitik und stellt die dringend nötige Entstressung des landwirtschaftlich genutzten Bodens wieder in Frage.

Gewächshäuser, hier bei Ins BE, benötigen viel Boden und Energie und sind auch aus ökologischen Gründen umstritten. (Bild SL)

Il y a des serres, comme ici à Anet (BE), qui consomment beaucoup de terrain et d'énergie, et sont aussi combattues pour des raisons écologiques.



Es macht wenig Sinn, wenn das eine Gesetz (RPG) Umweltprobleme provoziert, welches ein anderes (Gewässerschutzgesetz) wieder beheben soll. Die Landwirtschaftspolitik ist auf den endlich erreichten breiten gesellschaftlichen Konsens angewiesen, wenn die nötigen Aufstockungen der ökologisch orientierten Direktzahlungen vom Volk auch künftig akzeptiert werden sollen. Die RPG-Revisionsvorlage droht diesen Konsens auf Kosten der bäuerlichen bodenbewirtschaftenden Betriebe, die von dieser Aufweichung der LWZ am wenigsten profitieren, in Frage zu stellen. Hauptprofiteure werden vielmehr Nebenerwerbsbetriebe mit wenig Land sein, die ihren an sich unrentablen Landwirtschaftszweig mit dem Bau von Gewächshäusern aufpolieren wollen.

3. Ställe und Scheunen als Ferienchalets?

Auch die in der Revisionsvorlage vorgesehene totale Umnutzung von freistehenden Ställen und Scheunen unter der Prämisse, diese gelten als schutzwürdig, ist ein Wolf im Schafspelz. Im Wallis und Tessin befinden sich 34 500 landwirtschaftliche Ökonomiegebäude ausserhalb der Bauzonen (gesamtschweizerisch sind es 326 000). Es kann aus touristischen Gründen kaum sinnvoll sein, einen Grossteil dieser Gebäude für Ferienhäuser freizugeben, welche dadurch die angestammte Hotellerie konkurrenzieren und das bestehende Überangebot an Zweitwohnungen in der Schweiz weiter ansteigen lassen. Zudem ist es illusionär anzunehmen, dass die äussere Gestalt eines Stalles und der ursprüngliche Gebäudecharakter nach einem Umbau unverändert bleiben, denn erfahrungsgemäss werden diese Chalets nach Erhalt der Baubewilligung mit den steigenden Komfortansprüchen ratenweise im «Bricolage»-Stil ausgebaut. Die Aussage in der bundesrätlichen Botschaft, es seien nur wenige Gebäude wirklich schützenswert (und damit umnutzbar), wird leider von der Praxis widerlegt werden. Viel eher wird unter dem Vorwand der Schutzwürdigkeit eine Grosszahl der alten Heuställe, Cascine, Spycher und Raccards für den Umbau freigegeben werden.

4. Die Kostenfolgen dürfen uns nicht egal sein!

Die Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten in der LWZ bedeutet eine zusätzliche Dezentralisierung von Wohnen und Wirtschaften. Dezentrale Siedlungsstrukturen bringen im Vergleich zu kompakten Siedlungsmustern für die Gemeinwesen aber höhere Infrastruktur- und Unterhaltskosten sowie Landschaftsbelastungen mit sich. In der Napfgemeinde Romoos LU sind bereits 52% des Verwaltungsvermögens mit der dezentralen Siedlungsstruktur verbunden (Strassen, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung); die jährlichen Unterhaltskosten nehmen 14% des Budgets 1994 ein. Hinzu kommen noch Auslagen, die mit Feuerwehr, Katastrophenschutz, Hilfeleistungen bei Krankheit und Todesfällen, Sicherstellung der SPITEX-Dienste usw. verbunden sind. Gerade die Kostenfrage war es, welche vor dem Raumplanungsgesetz das Bauen auf die mit dem Kanalisationsnetz bereits erschlossenen Gebiete beschränkte.

Eine Salzburger Studie (Salzburger Institut für Raumforschung 1988) untersuchte den Zusammenhang Siedlungsstruktur und erforderliche Infrastruktur anhand von 3 unterschiedlichen Salzburger Gemeinden. Am Beispiel der Abwasserentsorgung zeigte es sich, dass sowohl bei den Investitionskosten als auch bei den laufenden Folgelasten die Kosten pro Anschlusseinheit in einer stark zersiedelten Gemeinde wie Faistenau das Mehrfache der entsprechenden Kosten betragen können, wie sie in einer stärker konzentriert besiedelten Gemeinde wie Mattsee anfallen. Bei ungünstiger Siedlungsstruktur kann sich daraus eine finanziell kaum mehr tragbare Situation für den kommunalen Haushalt ergeben.

Fazit: so nicht!

Viele Gemeinden und Regionen haben sich mit den bestehenden raumplanerischen Möglichkeiten, vor allem basierend auf der Raumplanungsverordnung von 1989, ernsthaft auseinandergesetzt und Lösungen angestrebt, die ein Gleichgewicht zwischen den öffentlichen und privaten Bedürfnissen schufen. Auch die Kantone Graubünden und Thurgau haben mit ihren Richtplanrevisionen neue Wege für die Nutzungsmöglichkeiten der dezentralisierten Bausubstanz aufgezeigt; Wege, welche das Zersiedlungsverbot nicht verletzen. Mit der RPG-Revision würden diese Bemühungen unterwandert. Die heutigen nach wie vor grossen Probleme mit der Eindämmung der Zersiedlung erfordert einen grösseren Schutz des noch unverbauten Bodens und nicht eine Anpassung des heutigen Raumplanungsrechtes an die Praxis so mancher nicht vollzugswilligen Gemeinde und Behörde. Belohnt würden damit einmal mehr diejenigen, welche bisher den Planungsgrundsätzen zuwenig nachgelebt haben.

Die Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und -pflege (SL) beantragt aus diesen Gründen ein klares Nein zu dieser Revision. Sie verlangt hingegen einen Effort, um die heute in vielen Regionen unter dem bestehenden RPG bereits erarbeiteten Modelle in eine entsprechende Vollzugshilfe oder eine detailliertere Verordnung einfliessen zu lassen.

Die geplanten Zulassungserleichterungen dürften weniger eine multifunktionale als eine monotone und bodenunabhängige Intensivproduktion fördern. (Bild SL)

Les facilités d'autorisation prévues inciteraient probablement moins à une activité multifonctionnelle qu'à une production intensive, monotone et indépendande du sol.

