# Entflechtungsbedürfnisse bei Landumlegungen aus raumplanerischer, landwirtschaftlicher und technischer Sicht

Autor(en): **Bigler, H.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK = Mensuration, photogrammétrie, génie rural**

Band (Jahr): **76 (1978)**

Heft 6

PDF erstellt am: **06.06.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-229219

**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**

nation unter allen Beteiligten, wie Bauherr, Planer, Architekt und Ingenieur sowohl in agrarpolitischer Hinsicht wie auch als Instrument zur Realisierung der Nutzungsplanung hervorragend geeignet ist. Zur Erarbeitung und Durchsetzung noch zweckmässigerer Lösungen sind aus der Sicht der Praxis vor allem die folgenden drei Forderungen zu stellen:

- Festlegung und dauernde Überarbeitung einer Nutzungsplanung
- Erarbeitung eines landwirtschaftlichen Rationalisierungsprogrammes und dessen Durchführung als öffentliches Werk
- Schaffung eines Umlegungsrechtes, das alle Nutzungszonen abdeckt.

Adresse des Verfassers:
Dr. H. Grob, dipl. Kulturing. ETH, Mitarbeiter im Ingenieur- und Vermessungsbüro Gebr. Gossweiler, Dübendorf; Finanzvorstand, 8610 Uster

---

# Entflechtungsbedürfnisse bei Landumlegungen aus raumplanerischer, landwirtschaftlicher und technischer Sicht

H. Bigler

Obiger Titel bezieht sich auf einen Teil der Dissertation «Landumlegung – eine Massnahme zur Durchführung der Raumplanung». Ich gebe hier vorerst einen knappen Überblick über das seinerzeit abgehandelte Thema.

## 1. Überblick über die Publikation «Landumlegung – eine Massnahme zur Durchführung der Raumplanung»

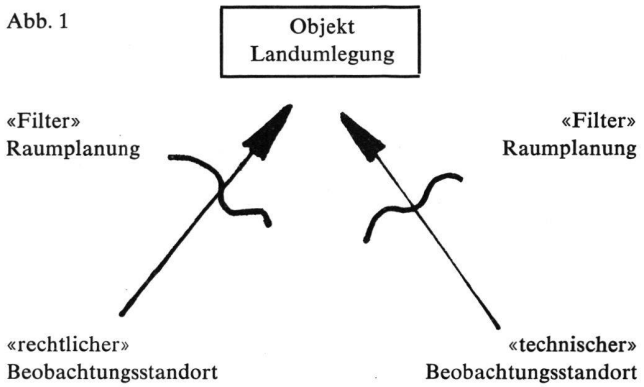
### *1.1 Zielsetzung*

Die Arbeit war ein Versuch, die Landumlegung aus technischer und rechtlicher Sicht als Massnahme der Raumplanung zu erfassen und dabei insbesondere die Funktion «Nutzungsentflechtung» herauszuarbeiten. Gleichzeitig ging es darum, das komplexe Gebiet der Landumlegung zu systematisieren, laufende Entwicklungen auf bekannte Grundvarianten zurückzuführen und Vorschläge zu machen für die Vereinheitlichung des unübersichtlichen und zersplitterten Landumlegungsrechtes.

### *1.2 Methodische Hinweise*

In methodischer Hinsicht besteht eine relativ enge Anlehnung an bekannte Denk- und Arbeitsmodelle des Kulturingenieurs. Ich habe mir seinerzeit folgende berufstypische Untersuchungskonstellation zurechtgelegt:

Abb. 1




Zufolge dieser Beobachtungsanordnung wurde die Landumlegung weder aus ökonomischer, soziologischer, organisatorischer noch führungsmässiger Sicht untersucht; desgleichen wurden die Zusammenhänge zwischen regionalen Entwicklungskonzepten und Landumlegungen nicht analysiert. Je nach Art und Lage der Teilprobleme kamen verschiedene Lösungsverfahren zur Anwendung.

### *1.3 Ergebnisse*

Die Hauptergebnisse können in Stichworten zusammengefasst werden.

#### 1.3.1 Hauptfunktionen und Hauptarten der Landumlegung

Einen Überblick über die Resultate vermittelt die Tabelle 1:

| Hauptfunktion | Hauptart |
|---|---|
| 1. Verbesserung der land- und forstwirtschaftlichen Produktionsbedingungen | Güterzusammenlegung |
| 2. Zweckmässige Einteilung der Bauparzellen (inkl. Erschliessungsmassnahmen) | Baulandumlegung |
| 3. Landerwerb und geometriegerechte Umlegung für öffentliche Zwecke | Landerwerbsumlegung |
| 4. Entflechtung verschiedener Nutzungsinteressen, insbesondere für bauliche und landwirtschaftliche Nutzung | Entflechtungsumlegung |

Tabelle 1 Hauptfunktion und Hauptart (funktionelle Betrachtungsweise)

Die sogenannte Gesamtumlegung ist nun nichts anderes als die Kombination mehrerer Hauptarten in einem einzigen Verfahren. Es wird versucht, die Landumlegung als Gesamtsystem darzustellen, wobei die einzelnen Umlegungsarten als Teilsysteme erscheinen.

1.3.2 Entflechtungsumlegung

Die Entflechtungsumlegung ist als selbständige öffentlich-rechtliche Umlegung nicht durchsetzbar. Normalerweise ist sie an die simultane Durchführung einer Güterzusammenlegung gebunden. Zur Verwirklichung einer zweckmässigen Nutzungsordnung wäre aber die gesetzliche Regelung der Entflechtung als selbständige Umlegungsart erwünscht.

1.3.3 Ordnung der Landumlegung

In allen Umlegungsarten erscheinen ähnliche oder sogar gleiche Strukturelemente. Diese Erkenntnis hat zur Folgerung geführt, auf Bundesebene sei ein Rahmengesetz für die Landumlegung zu schaffen. Damit könnte die Überschaubarkeit des Komplexes Landumlegung gefördert und der Mitteleinsatz vereinfacht werden. Auf kantonaler Stufe wäre der Konkretisierung so viel Spielraum zu belassen, dass die Kantone ihren besonderen Bedürfnissen im Umlegungswesen Rechnung tragen könnten.

1.3.4 Detailergebnisse

Verschiedene Einzelergebnisse sind im Laufe der Arbeit als «Nebenprodukte» angefallen; dazu gehören beispielsweise:

- Kriterien zur Lokalisierung der landwirtschaftlichen Strukturverbesserung in Abhängigkeit einer festgelegten Raumordnung
- Kriterien zur Abgrenzung eines Umlegungsperimeters
- Versuch einer Abgrenzung zwischen der Enteignung und Landumlegung.

## 2. Die Entflechtung

### *2.1 Die Verflechtung von Nutzungsinteressen*

Die Verflechtung von Nutzungsinteressen ist eine durchaus normale Erscheinung der Bodennutzung. Unter Umständen kann jedoch die Verflechtung von Flächennutzungen aus planerischen, polizeilichen oder wirtschaftlichen Gründen unerwünscht sein. Für solche Fälle ist eine Entflechtung angezeigt. In planerischer und wirtschaftlicher Hinsicht steht die Entflechtung von baulichen und landwirtschaftlichen Nutzungen im Vordergrund.

Im Rahmen von Orts- und Regionalplanungen werden Nutzungsbestimmungen erlassen, die teilweise den privaten Nutzungszielsetzungen zuwiderlaufen. So können landwirtschaftliche Grundstücke aus planerisch vertretbaren Gründen der Bauzone zugeteilt werden, obschon der Bodeneigentümer nicht bauen will oder nicht bauen kann (z. B. bei Nutzniessungslasten oder bei längerfristigen Pachtverträgen). Dadurch können planerische Absichten nicht die volle Wirkung entfalten, und Entwicklungsziele der Behörden und Gemeinwesen sind durchkreuzt. Die Folge davon ist oft eine Eskalation neuer planerischer Vorkehren, wie Neuzonierung (um z. B. den blockierten Baulandmarkt zu beleben), teure Erschliessungsmassnahmen, Verzahnung von Grundstücken mit baulicher und landwirtschaftlicher Bewerbung unter gegenseitig störenden Immissionen und Bewirtschaftungsnachteilen.

Andererseits können Grundstücke von Bauwilligen einer Zone zugewiesen sein, in der das Bauen erschwert oder verboten ist. Planerische Massnahmen der Gemeinwesen und subjektive Nutzungsabsichten der Grundeigentümer können ferner divergieren, wenn die zeitlichen Festlegungen zur Planrealisierung (sog. Etappierung) nicht übereinstimmen oder wenn bei der Abgrenzung der Nutzungszonen innerhalb des Bauzonenperimeters private Nutzungsinteressen nicht berücksichtigt werden (z. B. Wunsch nach Bauland für Einfamilienhäuser anstelle von Industrieland).

### *2.2 Beispiel Berneck*

Als Fallbeispiel möchte ich die Verhältnisse in der Gemeinde Berneck im St. Galler Rheintal vorstellen. Berneck führt zurzeit eine umfassende Rebbergmelioration durch. Das Projekt wird durch das Ingenieurbüro Werner Fessler in Gossau (SG) bearbeitet. Die Ortsplanung ist in den letzten Jahren überarbeitet worden und liegt beim kantonalen Baudepartement zur Genehmigung. Mit der Revision der Ortsplanung wurde das selbe Büro unter Beizug des Ingenieur- und Planungsbüros Werner Keller in Kreuzlingen betraut. Die Ortsplaner Keller und Fessler haben in Berneck eine aufschlussreiche Erhebung über die Nutzungsabsichten der Bodeneigentümer und die Verfügbarkeit des Baulandes durchgeführt. Die Erhebung stammt aus dem Jahr 1974, dem Anfangsstadium der Planrevision. Sie dient dem Zweck, die subjektiven Nutzungsvorstellungen der Grundeigentümer soweit als möglich mit den ortsplanerischen Zielen der Gemeinde in Einklang zu bringen. Aus heutiger Sicht – nach der Festlegung der Nutzungszonen – lassen sich die Ergebnisse der Erhebung als Massstab gebrauchen, um erstens die Übereinstimmung von ortsplanerischen Zielen der Gemeinde mit den Nutzungsvorstellungen der Grundeigentümer zu beurteilen und um zweitens die noch bestehenden Nutzungsverflechtungen nach Abschluss der Ortsplanung aufzuzeigen. Ich zeige die Ergebnisse im Einverständnis mit den Projektverfassern und der Gemeinde Berneck.

| Gruppe | Fläche in ha | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | insgesamt untersucht | Bauzone | Richtplan-gebiet | Landwirt-schafts-zone | Übriges Gebiet (ohne Richtplan) |
| A | 18,4 | 13,1 | 1,2 | 4,0 | 0,1 |
| B | 19,2 | 4,3 | 2,1 | 7,1 | 5,7 |
| C | 16,0 | 10,1 | 1,7 | 2,8 | 1,4 |
| D+ Landwirtschaftszone | 286,2 | 4,5 | 3,3 | 274,6 | 3,8 |

Tabelle 2 Verflechtung der Nutzungsinteressen

Erklärung zur Gruppeneinteilung:

| Gruppe | Verfügbarkeit für Bauzwecke in Jahren | |
|---|---|---|
| | Umfrage (1974) | heutige Beurteilung (1978) |
| A | in 1– 5 | in 5–10 |
| B | in 5–10 | in 10–20 |
| C | in 10–15 | nach 20 |
| D | — | — |

Die Tabelle bringt folgende Extremwerte zum Ausdruck:

- Eigentümer (A) mit kurzfristigen Bauabsichten können auf einer Fläche von 5,3 ha ihre Ziele nicht oder erst in späterer Zeit realisieren (Richtplangebiet, Landwirtschaftszone und übriges Gebiet);
- Eigentümer (B), welche in ca. 10 Jahren bauen möchten, können auf einer Fläche von 12,8 ha langfristig nicht bauen (Landwirtschaftszone und übriges Gebiet);
- Eigentümer (C), die ihr Land erst später, z. B. in 20 Jahren zu baulichen Zwecken benötigen, liegen mit 10,1 ha in der zumeist voll erschlossen Bauzone (Baulandhortung);
- Eine Fläche (D) von 7,8 h ist in der Bauzone oder im Richtplangebiet eingeschlossen, obwohl die Eigentümer den Wunsch nach Zuweisung in die Landwirtschaftszone geäussert haben (Bewirtschaftungsnachteile, Immissionen, Baulandhortung).

Die Zahlen zeigen die erhebliche Diskrepanz zwischen ortsplanerischen Festlegungen und subjektiven Nutzungszielen. In diesem Zusammenhang ist jedoch ausdrücklich zu erwähnen, dass das Planungswerk von ausgewiesenen Fachleuten mit grossem persönlichem Einsatz bearbeitet wurde. Die bestehende Diskrepanz ist deshalb keinesfalls auf ein Ungenügen der Sachbearbeiter zurückzuführen. Zudem läuft parallel zur Ortsplanung die landwirtschaftliche Güterzusammenlegung, die zusätzlich mittels Landabtausch bereits einzelne Nutzungskonflikte gelöst hat. Ich wage deshalb die Vermutung aufzustellen, dass in Berneck im Vergleich zu anderen Ortsplanungen die Zieldivergenzen sogar auf ein Minimum beschränkt worden sind.

### *2.3 Folgerungen*

Aus dem Beispiel Berneck ziehe ich folgende Schlüsse:

2.3.1 Die heutige Richt- und Zonenplanung reicht bei weitem nicht aus, um eine zweckmässige Bodennutzung und sinnvolle Raumordnung zu gewährleisten. Insbesondere können mit der Zonenordnung *allein* die divergierenden Nutzungsziele der Grundeigentümer und der Ortsplanung nicht genügend in Einklang gebracht werden. Daraus folgt weiter:

2.3.2 Die Richt- und Zonenplanung ist mit zusätzlichen Massnahmen zu ergänzen; dazu gehören beispielsweise fiskalische Massnahmen, die Erschliessung und die Nutzungsentflechtung.

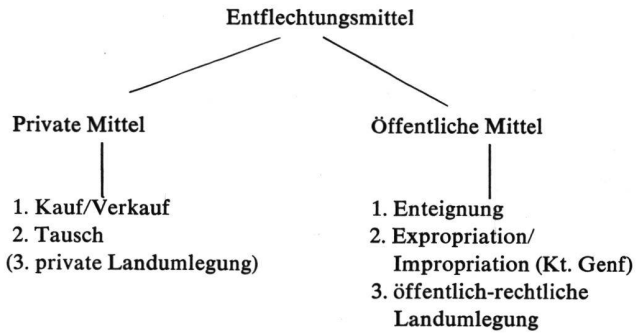
2.3.3 Der Einsatz der Entflechtungsmittel, z. B. auf kommunaler Ebene, stellt weniger technische als vielmehr politische, rechtliche, soziale und psychologische Probleme. In dieser Beziehung ist noch viel Ausbildungs- und Erziehungsarbeit bei Fachkräften, verantwortlichen Behörden und Realisatoren der Planung zu leisten.

2.3.4 Nach der Entflechtung von Nutzungszielen im Kontaktbereich Bauzone/Landwirtschaftzone können landwirtschaftliche Förderungsmassnahmen zeitlich und örtlich richtig eingesetzt werden. Das heute oft feststellbare ängstliche Zurückweichen der Meliorationsfachleute in rein landwirtschaftliche Refugien und die Anwendung unpassender Instrumente, wie etwa einer pachtweisen Arrondierung an falscher Stelle, lassen sich damit wahrscheinlich vermeiden.

Zusammengefasst wäre, ausgehend vom Fallbeispiel, festzuhalten: Die Richt- und Nutzungsplanung sind *notwendige* Instrumente, um eine zweckmässige Bodennutzung zu gewährleisten; sie sind aber nicht *hinreichend,* sondern sind mit zusätzlichen Massnahmen, so zum Beispiel über die Landentflechtung, zu ergänzen.

### *2.4 Instrumente der Entflechtung*

Zur Entflechtung von Nutzungsinteressen am Boden bieten sich folgende Instrumente an:




Wie bekannt ist, erbringt die herkömmliche Güterzusammenlegung gute Entflechtungsresultate. Vielerorts steht aber die Durchführung einer landwirtschaftlich motivierten Güterzusammenlegung nicht zur Diskussion, obschon eindeutige Entflechtungsbedürfnisse vorliegen, zum Beispiel als Folge einer Ortsplanungsrevision. Hier werden sich die Nutzungsentflechtungen teilweise auf privater Ebene abwickeln. Zu dieser Art der Entflechtung ein Fallbeispiel aus der Gemeinde Widnau, Kanton St. Gallen:

*Beispiel Widnau*

(«klassische» Entflechtung auf privater Basis)

Die Gemeinde Widnau hat kürzlich die Revision der Ortsplanung abgeschlossen. Ein grosser Teil des Gemeindegebietes ist ziemlich locker überbaut und eingezont. Die wenigen Vollerwerbslandwirte im überbauten Gebiet sind im Rahmen der Melioration der Rheinebene nicht ausgesiedelt worden. Die heutigen Nachteile sind für die betroffenen Landwirte und für die Anwohner recht gross. Die landwirtschaftlich genutzten Flächen im Baugebiet verhindern zudem eine rationelle bauliche Entwicklung. Auf private Initiative hin ist nun eine umfassende Entflechtung in Vorbereitung mit dem Zweck, die Landwirte aus dem Baugebiet in die Landwirtschaftszone auszusiedeln, durch Landabtausch nach dem Wertmassstab das Eigenland der Bauern zu vergrössern, Eigenland und Pachtland pro Betrieb zu arrondieren und schliesslich das freigewordene Land in der Bauzone zu überbauen. Diese private Nutzungsentflechtung funktioniert nur deshalb, weil die Ortsgemeinde als Grossgrundbesitzer in das Unternehmen nach allen Kräften fördert. Dank ihrer dominierenden Stellung als Eigentümerin landwirtschaftlicher Grundstücke kann die Ortsgemeinde die Entflechtung in Schwung bringen und die Entflechtungsschritte steuern.

In vielen Gemeinden spielt jedoch der private Entflechtungsmechanismus äusserst träge oder überhaupt nicht. Damit wird ein bedeutendes volkswirtschaftliches Planungsziel, nämlich die zweckmässige Bodennutzung, nicht erreicht. Aus diesen Gründen vertrete ich die Auffassung, die Landumlegung sei vermehrt in den Dienst der Nutzungsentflechtung zu stellen. Nach der heutigen Rechtslage ist aber die selbständige öffentlich-rechtliche Entflechtungsumlegung nicht durchsetzbar, weil die nötigen gesetzlichen Grundlagen fehlen. Ansätze sind zwar erkennbar, z. B. im Kanton Waadt. Moderne Meliorationsgesetze, wie im Kanton St. Gallen, erwähnen ausdrücklich, dass die Güterzusammenlegung unter anderem der Entflechtung von Nutzungen diene. Doch wird es auf dieser Grundlage nicht immer möglich sein, eine öffentlich-rechtliche Landumlegung durchzuführen, welche vorwiegend raumplanerischen Zielen verpflichtet ist.

Im Rahmen dieses Kurzartikels bleibt kein Platz, die selbständige Entflechtungsumlegung genauer zu charakterisieren. Das Thema ist in der eingangs erwähnten Publikation behandelt. Bei der Ausgestaltung der selbständigen Entflechtungsumlegung wird sich vor allem die Frage stellen, wie weit dieses Instrument mit behördlichem Weisungsrecht auszurüsten sei (z. B. Anordung, Impropriation).

Zum Abschluss wäre nochmals festzuhalten, dass die Richt- und Zonenplanung vielerorts das Bedürfnis nach Landentflechtung verstärkt schaffen. Verschiedene interessante Ansätze zur Lösung der Entflechtungsaufgabe sind vorhanden. Diese Ansätze sind weiter zu entwikkeln, einer strengen Kritik zu unterwerfen und in der Praxis zu erproben.

Adresse des Verfassers:
Dr. H. Bigler, dipl. Kulturing. ETH, Projektleiter im Architektur- und Planungsbüro Schmid AG, Rapperswil; 8712 Stäfa

---

# Öffentliche Werke und ihre Bedeutung für die Landumlegung im ländlichen Raum

A. Stingelin

Die Integration des Landumlegungsverfahrens in den Nationalstrassenbau zum Zweck des Landerwerbes für die Strasse sowie der Behebung von Nachteilen für die betroffene Landwirtschaft rückt die Landumlegung – über die in der Landwirtschaftsgesetzgebung schon längst erhobene Koordinationsverpflichtung mit der Ortsplanung hinaus – vollends in die Nähe der Raumplanung. Die Realisierung öffentlicher Werke mit einem aus der landwirtschaftlichen Raumplanung entwickelten Bodenordnungsinstrumentarium verlangt die Abklärung der Bedeutung und Funktion des öffentlichen Werkes, der Raumplanung im ländlichen Raum und der generellen Form der Landumlegung zur Neuordnung dinglicher Rechte an Grundstücken.

Unter diesen Gesichtspunkten steht nicht die Landumlegung als Instrument zur Realisierung öffentlicher Werke, sondern das Verhältnis zwischen öffentlichen Werken und Raumplanung, mithin das Verhältnis zwischen öffentlich und privat, zwischen Staat und Gesellschaft im Zentrum der Überlegungen. Den technischen und organisatorischen Elementen der Raumplanung sind daher wirtschaftliche, soziale und rechtliche Aspekte beizugesellen.

**Der Funktionswandel der Güterzusammenlegung**

zeigt sich am besten in der vom Meliorationsgedanken losgelösten Definition der Landumlegung. Wird diese als «Instrument zur Neuordnung dinglicher Rechte an Grundstücken» definiert, so erweckt dies im Zusammenhang mit der Durchführung öffentlicher Werke den Eindruck des vorrangigen Schutzes privater Eigentumsrechte vor obrigkeitlichen Eingriffen. Die Geschichte des Meliorationswesens zeigt aber, dass eine Trennung zwischen «öffentlich» und «privat» vorerst gar nicht bestehen kann. Die landwirtschaftlichen Grundeigentümer schliessen sich ursprünglich angesichts von Naturgewalten, wegen wachsenden Bedarfes an Neuland, ungenügenden Erschliessungseinrichtungen oder überkommenen, den wirtschaftlichen Betriebserfolg mindernden Eigentumsstrukturen zu Not- und Interessengemeinschaften zusammen. Die auf dieser Grundlage *privat* eingeleiteten und durchgeführten Massnahmen entsprechen in hohem Masse allen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Lebensbereichen im Raum. Meliorationen werden primär nicht aus rechtlichen, sondern aus *betriebswirtschaftlichen Gründen* durchgeführt. Sie sind als Sache der betroffenen oder/und interessierten Landwirte und eines zugehörigen Gewerbes vorerst ausnahmslos dem privaten Bereich zuzuordnen, entsprechen aber trotzdem ausgeprägten öffentlichen Interessen an der Urproduktion.

Um die Jahrhundertwende entfällt die eindeutige Zuordnung in den privaten Bereich (privates Gut). Der Staat muss angesichts der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen (zuerst industrielle Revolution, dann Wirt-