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

Herausgeber: Schweizerischer Verein für Vermessung und Kulturtechnik (SVVK) = Société suisse des mensurations et améliorations foncières (SSMAF)

Band: 79 (1981)

Heft: 2

Artikel: Das Raumplanungsgesetz und seine Bedeutung für die Anliegen der Landwirtschaft und die Bergregionen

Autor: Maissen, T.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-230641

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

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

Th. Maissen

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).***

1. 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, vor allem aber 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 m^2 der landwirtschaftlichen Nutzung entzogener Boden mithilft, das Problem der Überschüsse zu dämpfen*.

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.

* 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 3 Millionen Zentner Milch für den Markt produziert werden, was den Bund jährlich Verwertungsverluste von 75 Millionen Franken kosten würde (ohne Aufwendungen für zusätzliches Schlachtvieh).

2. Anmerkungen 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 Beziehungen etwas zu ordnen:

a) 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.

b) 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.

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.

c) 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 Dezentralisation 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.

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

a) 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 die nachfolgende Tabelle).

- 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 (RPG Art. 1 und Art. 3) bestehen. Raumplanung im Berggebiet kann sich deshalb nicht beschränken auf:

- die Trennung von Baugebiet/Nichtbaugebiet und die Bezeichnung von Schutzgebieten;
- 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 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

		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

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

b) Forderung nach einer durchgehenden und umfassenden Planung

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

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 (letztere 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 Zusammenhänge. 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 interregionale Gleichgewicht. In der Gesamtheit der Richtpläne kommt letztlich zum Ausdruck, wieweit die verschiedenen Politikvariablen, die kurz- und mittelfristig 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* beinhaltet 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

Definition:
Die landwirtschaftlichen Vorrangflächen umfassen jene Standorte, die sich durch ihre pflanzenbauliche Eignung, Grösse, Lage oder betriebswirtschaftliche Bedeutung auszeichnen und deshalb der Landwirtschaft nach Möglichkeit zu erhalten sind.

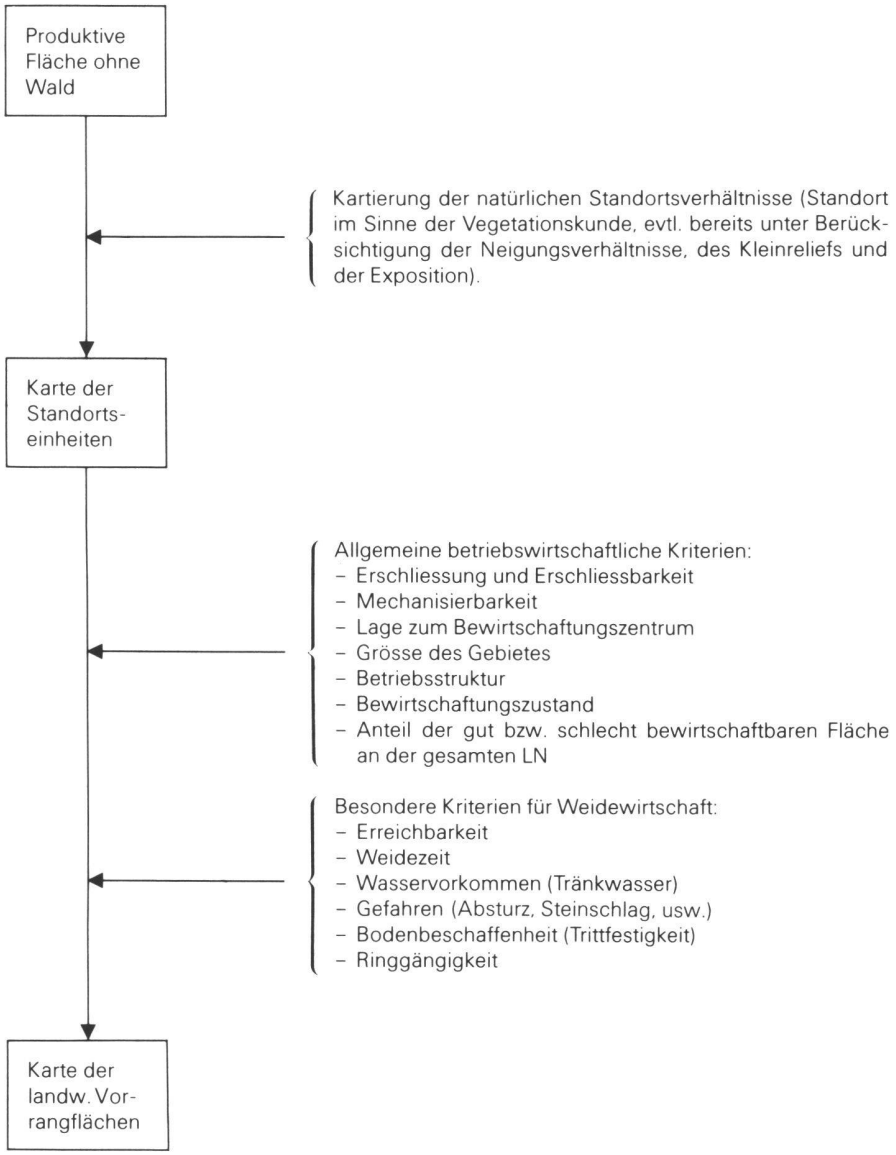

Abb. 1 Bezeichnung der landwirtschaftlichen Vorrangflächen

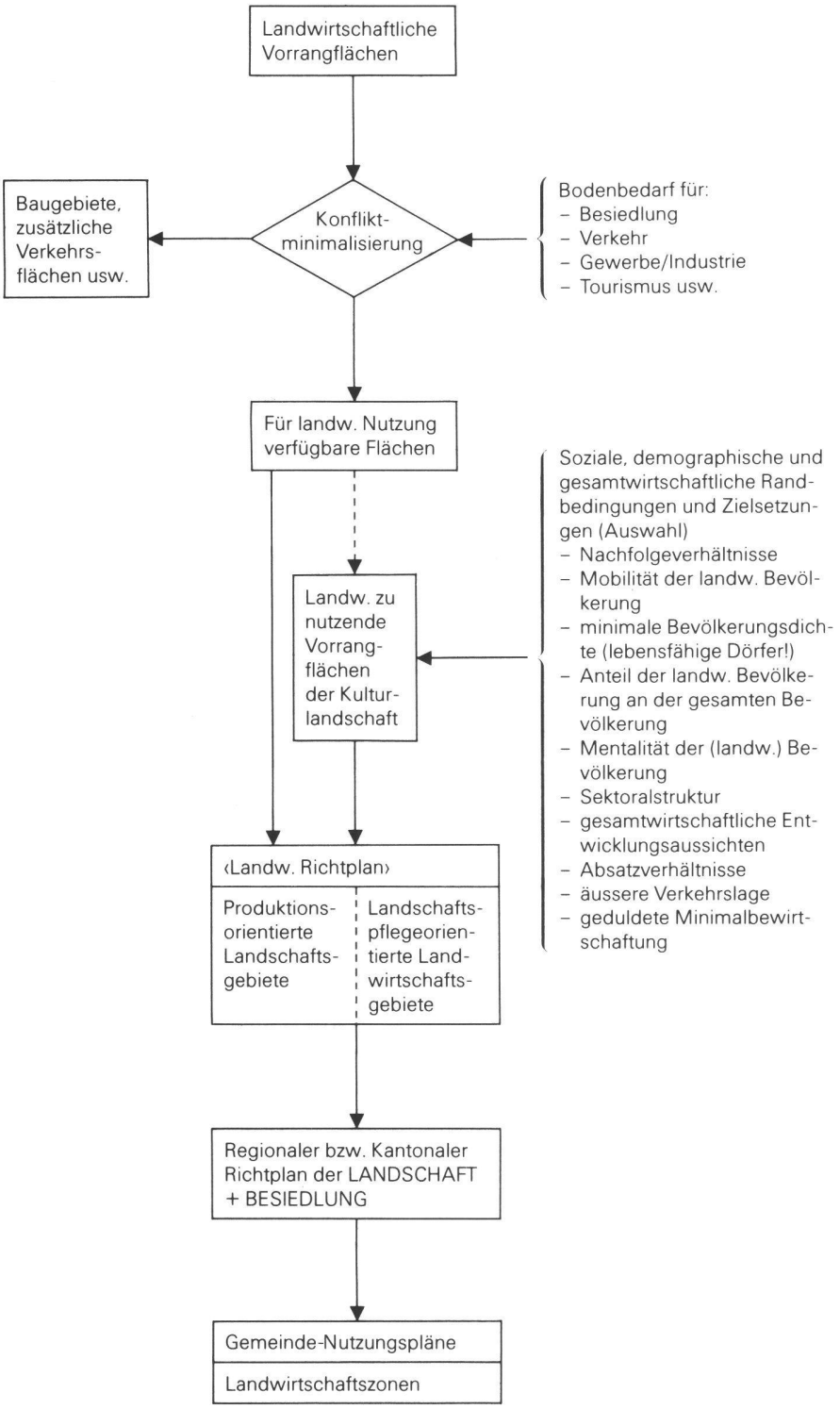

Abb. 2 Von den landwirtschaftlichen Vorrangflächen zu den Landwirtschaftszonen

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 aus 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.

3. 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 beiden folgenden Abbildungen der für das Berggebiet denkbare Ablauf des Richtplanungsprozesses (ergänzt bis zur Stufe der Nutzungsplanung) modellhaft dargestellt.

Adresse des Verfassers:
Dr. Theo Maissen, Curschetta,
CH-7131 Sevgein

Bitte Manuskripte im Doppel einsenden