

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
Band: 40 (1983)
Heft: 5

Rubrik: VLP-Nachrichten

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.03.2025

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

Konflikte zwischen Bauzonen, Landwirtschaft und Landschaftsschutz

Am 17. März fand im Zentrum Gersag, Emmenbrücke, eine von der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung organisierte Tagung über dieses Thema statt. Im folgenden publizieren wir Auszüge der anlässlich der Veranstaltung gehaltenen Referate.

Ausscheidung von Landwirtschaftszonen

*Von Gemeindeammann Robert Zingg,
Meggen*

Die nach Raumplanungsgesetz notwendige Ausscheidung von Landwirtschaftszonen verfolgt sowohl siedlungspolitische wie agrarpolitische Ziele.

Siedlungspolitisch wird mit der Landwirtschaftszone eine Eindämmung der Streubauweise, die Erhaltung grösserer zusammenhängender Freiflächen und damit eine Gestaltung der Landschaft angestrebt.

Agrarpolitisch stehen die Förderung einer leistungsfähigen Landwirtschaft, eine Rückbildung der Preise für landwirtschaftliche Grundstücke und die klare Trennung zwischen Bauland und landwirtschaftlich zu nutzendem Areal im Vordergrund.

Die Probleme

Die zweckmässigerweise durch die Gemeinden vorzunehmende Ausscheidung der Gebiete, die sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignen oder im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden sollen, bietet vor allem Schwierigkeiten

- a) in Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen, die reduziert werden müssen;
- b) in Gemeinden im stadtnahen Bereich, wo landwirtschaftliche Liegenschaften Spekulationsobjekte sind;
- c) bei siedlungsangrenzenden Betrieben;
- d) bei landwirtschaftlichen Liegenschaften, deren Betriebsgebäude im Dorfe und damit in aller Regel in der Bauzone liegen;
- e) in Gebieten, wo touristische Interessen (z. B. Skipisten) die landwirtschaftliche Nutzung nachhaltig beeinträchtigen.

Besondere Probleme stellen darüber hinaus die Gebiete, die im «Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden sollen», die jedoch wirtschaftlich wenig interessant sind und nur be-

schränkt mechanisch zu bewirtschaften sind.

Auch die einschränkenden Bestimmungen des Landschaftsschutzes schaffen dort zusätzliche Probleme, wo sie eine wirtschaftlich interessante, von den Bestimmungen der Landwirtschaftszone her zulässige Nutzung einschränken oder gar verhindern.

Mit andern Worten:

- Probleme mit dem Ausscheiden der Landwirtschaftszone gibt es vorweg im Bereich des städtischen Agglomerationsgürtels,
- im Naherholungsgebiet der Städte,
- in eigentlichen Kur- und Wintersportorten,
- in Landschaftsschutzgebieten.

Lösungsmöglichkeiten

Die Ausscheidung von Baugebiet und längerfristig landwirtschaftlich zu nutzenden Flächen könnte als Grundlage für eine generelle Neuorientierung der gesamten Agrarpolitik und für eine Neustrukturierung der agrarpolitischen Förderungs- und Erhaltungsmassnahmen dienen.

Um die mit der Nutzungszuweisung angestrebten Ziele zu erreichen, müssen mit der planerischen Ausscheidung der Landwirtschaftszonen auch flankierende Massnahmen auf rechtlichem Gebiet getroffen werden:

- Die Privilegierung landwirtschaftlichen Besitzes in fiskalrechtlicher, erbrechtlicher und subventionsrechtlicher Hinsicht muss auf echte Landwirtschaftsbetriebe beschränkt werden, das heisst auf Liegenschaften, die gemäss verbindlicher Nutzungsplanung für eine langfristige landwirtschaftliche Bewirtschaftung vorgesehen sind.
- Landwirtschaftlich genutzte Grundstücke in der Bauzone müssen grundsätzlich zum Verkehrswert als Bauland besteuert werden.
- Die Betriebe der Landwirtschaftszone sollen soweit wie möglich vor Immissionen aus angrenzenden Siedlungsgebieten geschützt werden.
- Unvermeidbare betriebserschweren-

de Immissionen sollen durch die öffentliche Hand angemessen abgegolten werden.

- Ebenso sollen Nutzungsbeschränkungen abgegolten werden, die aus Gründen des Landschafts- oder Siedlungsschutzes über Teile der Landwirtschaftszone verfügt werden müssen (z. B. Verbot von Silobauten, Einschränkungen in der Viehhaltung und in der Bodennutzung usw.).

Die Lösung der Probleme sollte auf Gemeindeebene gesucht werden, da dort den unterschiedlichen Verhältnissen am besten Rechnung getragen werden kann. Die Kantone haben mit der Anpassung ihrer Gesetze den Rahmen weit genug zu spannen, um die kommunalen Regelungen zum Tragen zu bringen.

Konflikte zwischen Bauzonen und Landwirtschaft sowie mögliche Lösungen

Von H. P. Späti¹

Unsere gewachsene Siedlungsstruktur lässt sich nicht problemlos in das raumplanerische Schema der Trennung von Bau- und Landwirtschaftszonen einfügen. Besonders augenfällig wird dieser Konflikt am Beispiel der Bauernhöfe in der Bauzone. Am wenigsten befriedigt die Lage jener Bauern, deren Hofgebäude und Teile des Landes in der Bauzone liegen und die ihren Betrieb weiterführen wollen. Der Standort ihres Betriebszentrums in der Bauzone ist nicht zonenkonform, und eine zonenrechte Zuteilung passt nicht ins raumplanerische Konzept.

Es besteht ein Zielkonflikt zwischen der Erhaltung lebensfähiger Bauernhöfe in der Bauzone und der baulichen Entwicklung einer Gemeinde, das heisst der rationellen und zeitgerechten Erschliessung des Baulandes. Aus diesem Interessengegensatz ergeben sich für die Landwirtschaft folgende Probleme:

- Anwendung des bäuerlichen Boden- und Zivilrechtes wird erschwert oder verunmöglicht

¹ Der Referent ist Vorsteher der Abteilung Grundbesitz und Bewertung des Schweizerischen Bauernverbandes, Brugg.

- unzumutbare finanzielle Belastungen durch Erschliessungsbeiträge
- schwierige baurechtliche Probleme bei betrieblichen Neu-, Um- oder Erweiterungsbauten
- zinsgünstige Investitionskredite oder öffentliche Beiträge an Hochbauten können abgelehnt oder gekürzt werden
- Beeinträchtigung und Einschluss der Bauernhöfe durch Bautätigkeit in der Umgebung (Emissionen/Immissionen)
- Kanalisationsanschlusspflicht für landwirtschaftliche Wohngebäude

Nach Meinung des Schweizerischen Bauernverbandes (SBV) sollen bäuerliche Betriebe auch in Zukunft noch ihren Platz und ihre Berechtigung im Dorf haben. Zur Erhaltung der Bauernhöfe in den Bauzonen ländlicher Gemeinden sollten das Raumplanungsrecht, das bäuerliche Boden- und Zivilrecht sowie die übrigen raumbedeutsamen Rechtsgebiete zu möglichst kongruenten Lösungen führen, und insbesondere sollte die Anwendbarkeit des bäuerlichen Sonderrechts nicht vom Planungsrecht durchkreuzt werden.

Eine vom SBV eingesetzte Arbeitsgruppe Raumplanung schlägt zur Lösung der anstehenden Probleme folgende Planungsinstrumente, die je nach den örtlichen und betrieblichen Voraussetzungen differenziert anzuwenden sind, vor:

- | | |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a) Landwirtschaftszone | } bereits bestehende Instrumente |
| b) Ländliche Dorfzone | |
| c) Bauernhofzone | } neue, zusätzliche Instrumente, sofern entsprechende kantonale Rechtsgrundlagen geschaffen werden |
| d) Einzelverfügung | |

Grundsätzlich ist anzustreben, das Ziel in obiger Reihenfolge zu erreichen. Die Landwirtschaftszone hat also erste Priorität, denn sie sichert den Fortbestand der Bauernhöfe am besten. Falls sie nicht in Frage kommt, ist die Anwendung eines der weiteren Instrumente zu prüfen.

Die vorgeschlagenen Lösungsinstrumente lassen sich wie folgt charakterisieren:

Landwirtschaftszone (LWZ)

Der Fortbestand der Bauernhöfe kann auf einfachste Weise gesichert werden, indem sie im Rahmen einer Ortsplanungsrevision von der Bauzone in die LWZ umgezont werden. Vor allem Dorfrandbetriebe sind der LWZ zuzuweisen. Ebenso sind für zusammenhängende Flächen mehrerer Bauernbetriebe innerhalb der Bauzone, inselartige LWZ zu schaffen.

Ländliche Dorfzone (LDZ)

Darunter verstehen wir eine landwirtschaftsfreundliche Bauzone. Mit dieser Zone sind in ländlichen Dörfern und grösseren Weilern mit vorwiegend landwirtschaftlichen Bauten und geringer baulicher Entwicklung günstige Verhältnisse zum Schutz der Bauernhöfe zu schaffen (keine neuen Erschliessungen, keine Einengung). Kleingewerbe und Wohnen sind zulässig, sofern sie die Landwirtschaft nicht stören.

Bauernhofzone (BHZ)

Die Bauernhofzone bezweckt, durch ein spezielles Umzonungsverfahren eine günstige räumliche und rechtliche Basis für die Erhaltung bäuerlicher Betriebe in der Bauzone zu bieten. Die rechtsgültige Bauzone wird dabei den landwirtschaftlichen Bedürfnissen entsprechend in eine spezielle BHZ umgewandelt. Diese Sonderordnung schiebt die bodenverändernden Nutzungen ähnlich einer Reservezone zeitlich auf. Grundlage bildet ein Bauernhofinventar, das aufzeigt, welche Betriebszentren inkl. notwendigem Umschwung zu schützen sind.

Die BHZ bewahrt den bäuerlichen Grundeigentümer vor betriebsfremden Baulandumlegungen und Erschliessungen mit entsprechenden Kostenfolgen, lässt Neu-, Um- und Erweiterungsbauten im Sinne der LWZ zu und begünstigt die Anwendung des bäuerlichen Boden- und Zivilrechtes.

Erhaltung des Bauernstandes

Von Hans Weiss²

Die Arealstatistik täuscht

Nun sind zwar vom schweizerischen Staatsterritorium «nur» 4% überbaut. Das ist eine sehr theoretische Aussage. Wald, Hochgebirge, unproduktives Land und Alpweiden kommen für die Besiedlung praktisch nicht in Frage. Vom theoretisch besiedelbaren Areal haben wir also schon rund 16% verbraucht. Berücksichtigt man noch, dass sehr oft gerade jene Böden überbaut werden, die nach Lage (z.B. Dorfnähe) und Beschaffenheit (Ebene) am besten für die Landwirtschaft geeignet sind, erkennt man, dass die Situation sehr ernst ist. Der Ausbreitung des Siedlungssteppichs muss unbedingt dauerhaft

² Der Referent ist Geschäftsleiter der Schweizerischen Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege, Bern.

Einhalt geboten werden, wenn der Bauernstand unserem Land erhalten bleiben soll.

Ursachen und Folgen für die Landschaft

Die Landwirtschaft musste nicht nur einen enormen Kulturlandverlust von über 1000 km² seit den Kriegsjahren wettmachen, sondern auch einen Strukturwandel verkraften, der ihr weitgehend von aussen, das heisst vom gesamtgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel, aufgezwungen wurde. Die Landwirtschaft bewerkstelligte den eigenen Wandel durch eine gewaltige Steigerung der Arbeits- und Flächenproduktivität – auf Kosten der Natur und einer einst vielfältigen Agrarlandschaft: gegen 90% der einstigen Feuchtgebiete (Moore, Riedflächen) wurden im Verlauf der vergangenen 150 Jahre vernichtet. Hecken und Kleingehölze mit ihren sehr reichhaltigen Pflanzen- und Tiergesellschaften sind aus der Kulturlandschaft in den meisten Landesgegenden weitgehend verschwunden. Lesesteinhäufen und Unebenheiten, die zum Reichtum und Erlebniswert der Landschaft beitragen, wurden mit zahlreichen Meliorationen ausplaniert und viele Waldränder begradigt. Allein zwischen 1968 und 1980 wurden mehr als 1000 km Bachläufe und Wassergräben kanalisiert oder korrigiert, 100 km² entwässert und 2900 km landwirtschaftliche Wege und Strassen gebaut. Durch Betriebsverlegung in die offene Flur wurde manche Landschaft landwirtschaftlich «zersiedelt».

Zum Landverbrauch für Bauzwecke, der überproportional zur Bevölkerungsentwicklung verläuft, gesellte sich vor allem in den Nachkriegsjahren bis heute ein Landverschleiss wegen fehlender oder ungenügender Raumplanung. Die Landschaft musste also durch die Bautätigkeit nicht nur einen direkten, quantitativen Schwund an Grünflächen über sich ergehen lassen, sondern auch einen indirekten quantitativen und qualitativen Verlust durch Urbarisierung einstigen «Ödlandes» sowie Intensivierung und Rationalisierung der landwirtschaftlichen Nutzung.

Lösungsmöglichkeiten

Im folgenden seien einige Lösungsmöglichkeiten anhand dreier Fallbeispiele mit typischen, verbreiteten Situationen (vereinfacht) geschildert:

1. Ländlicher Raum, bäuerliche Gemeinde L.

Problem: Die Gemeinde L. erliess anfangs der siebziger Jahre einen

rechtsgültigen Zonenplan, der das ganze landwirtschaftlich gute Gebiet zwischen den zwei bestehenden Weilern, die keine hundert Einwohner zählen, zur Bauzone erklärt. Die Vollbesiedelung brächte eine Verdreifachung der Einwohnerzahl. Erst heute soll gebaut werden: Die Profile für eine mehrgeschossige Überbauung sind gestellt, da regt sich eine starke Opposition. Man will ein Bauerndorf bleiben.

Lösung: Da die fragliche Bauzone noch nicht erschlossen wurde – jegliche Zufahrt ab Kantonsstrasse fehlt – besteht kein Risiko einer Entschädigungspflicht. Die Auszonung ist das richtige Mittel. Dazu ist eine Revision der Ortsplanung nötig. Falls die Zeit dazu nicht reicht, kann je nach kantonalem Recht der Gemeinderat oder die Gemeinde oder/und der Kanton eine befristete Bausperre oder eine «Planungszone» erlassen, damit die Revision der Ortsplanung ungestört durchgeführt werden kann.

2. Halbländlicher Raum, Kurortgemeinde K.

Problem: Die Gemeinde K. verfügte bis vor einigen Jahren nur über eine Bauordnung. Die grosse Bautätigkeit verlangte dringend die Erarbeitung einer Ortsplanung. Die Gemeinde ist auch als Wintersportplatz auf die Erhaltung zusammenhängender Freiflächen im Kurort angewiesen. Der Konflikt besteht vor allem zwischen Baugebietsansprüchen und der Erhaltung der lebensfähigen traditionsbewussten Landwirtschaft einerseits sowie dem Schutz von Landschaft und Ortsbild andererseits.

Lösung: Eine landwirtschaftliche Planung und eine intensive Öffentlichkeitsarbeit der Behörden und der Planungskommission stärkten den Willen zur Rettung von Landwirtschaft und Landschaft.

Im verabschiedeten Zonenplan konnten schliesslich fast alle Landwirtschaftsflächen, die zur Basis noch intakter Landwirtschaftsbetriebe im oder am Rand des Dorfgebietes gehören, der Landwirtschaftszone zugewiesen werden. Dort, wo dies nicht möglich war, sorgte man mit dem Obligatorium des Quartiergestaltungsplanes dafür, dass nur im Rahmen eines Gestaltungsplanes gebaut werden darf. Die Landumlegung sorgt für eine Konzentration (= Verdichtung) der Bauten, so dass ein grosser Teil des Landwirtschaftsbodens entschädigungslos freigehalten werden kann.

Damit landschaftlich empfindliche Partien der Landwirtschaftszone erhalten bleiben, werden hier überlagerte Landschaftsschutzzonen festgelegt.

3. Halbländlicher Raum, Agglomerationsgemeinde O.

Problem: Die Gemeinde O. ist sehr schnell gewachsen. Sie erhält Zuzüger, die auswärts arbeiten. Daneben bestehen zahlreiche Gewerbebetriebe in der Industrie- und Dorfzone. Trotz dieser Entwicklung konnten sich am Dorfrand und sogar im Dorf selber zwei Dutzend Bauernbetriebe, von den Eigentumsverhältnissen klein- bis mittelbäuerlich, aber mit gesicherter Nachfolge halten. Die Gemeinde wächst immer noch. Die Erhaltung der Landwirtschaft ist ohne besondere Massnahmen und Anstrengungen nicht möglich.

Lösung: Eine dafür bestellte Kommission erarbeitet ein «Leitbild für die Zukunft der Gemeinde O.». Darin wird die Erhaltung und Erneuerung der Dorfrandbetriebe gefordert und später dadurch ermöglicht, dass die Hofparzellen entweder ausgezont oder mit einem Servitut (ausschliesslich landwirtschaftliche Nutzung) belegt werden. Die Betriebe werden von der Vermögenssteuer zum Verkehrswert und von Beitragspflichten für die Erschliessung befreit.

Bevor der Plan für die Neuzuteilung der Grundstücke im Rahmen der Güterzusammenlegung für das Gebiet ausserhalb der Bauzone öffentlich aufgelegt wird, wurden die Naturschutzkommission und der Vogelschutzverein mit der Erstellung eines Inventars betraut. Dieses enthält vor allem Baumgruppen, markante Einzelbäume, Hecken, Alleen, Trocken- und Nassbiotopie. Die meisten Einsprachen konnten auf dem Verhandlungsweg gütlich erledigt werden. Die Neuzuteilung der Grundstücke erfolgte so, dass 32 Objekte auf Grenzen, längs Wegparzellen oder in eigens geschaffene Gemeindeparzellen zu liegen kamen, wo sie die landwirtschaftliche Nutzung nicht stören. Der Schutz der Objekte wurde grundbuchlich verankert. Auf eine «totale Arrondierung» wurde verzichtet, was auch den Interessen der Landwirtschaft dient.

Ortsplanung: aktueller denn je

Von Marius Baschung³

Zum Verfassungsauftrag

Der Auftrag unserer Bundesverfassung zur zweckmässigen Nutzung des Bodens und zur geordneten Besiedlung des Landes mit dem Mittel der Raumplanung verlangt zweierlei: die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten im föderalistischen Staat mit ausgepräg-

ter Gemeindeautonomie und die ausgewogene Zuweisung des Bodens für die verschiedenen Nutzungsarten.

Für unsere Verhältnisse in der Schweiz steht die Nutzung des Bodens im Vordergrund. Er ist so knapp, dass er das Hauptanliegen unserer Raumplanung sein muss. Man mag diese Sicht als sehr eng bezeichnen; sie ist realistisch, wenn man die vorhandenen Flächen und die noch möglichen Nutzungen in der Schweiz näher betrachtet. Von den rund 41000 km² Landesfläche sind rund 27800 km² oder 67,4% Hochgebirge, Fels, Schnee, Seen, Wald, hochgelegene Alpweiden und Heuwiesen mit geringer Ertragskraft. Siedlungen und Landwirtschaft belegen – Strassen, Bahnen und Flugplätze mitgerechnet – die verbleibenden 13500 km². Auf dieser Fläche spielt sich hauptsächlich das Leben in der Schweiz ab.

Ortsplanung: aktueller denn je

Steht die Nutzung des Bodens im Vordergrund unserer Anliegen bei der Raumplanung, so ergibt sich von selbst, dass das Bundesgesetz über die Raumplanung die Ortsplanung mit dem Zonenplan und den Bauvorschriften nicht nur bestätigen, sondern noch stärker in den Mittelpunkt stellen musste.

Den Nutzungsplänen, das heisst vor allem den Zonenplänen, widmet das Raumplanungsgesetz den grössten Teil seiner Bestimmungen. Im 3. Kapitel (Art. 14–27) beschreibt es den Zweck und Inhalt der Nutzungspläne, die Wirkungen sowie Zuständigkeit und Verfahren. Auch der Rechtsschutz, im 5. Titel des Gesetzes mit den Artikeln 33 und 34, und insbesondere die Planungsgrundsätze des Artikels 3 gehören unmittelbar dazu.

Neue Akzente in der Ortsplanung

Das Gesetz will eine gewollte Nutzungsordnung im ganzen Lande, die zur Hauptsache in den Gemeinden erstellt wird. Es schliesst sich an die bisherige Arbeit der Gemeinden an. Was bringt es denn Neues?

- Das Gesetz hebt drei Nutzungsarten – die Bauzone, die Landwirtschaftszone und die Schutzzone – hervor. Sie stehen einander gleichrangig gegenüber. Die beiden erstgenannten schliessen einander aus; Schutzzonen können selbständig bestehen oder Bau- und Landwirtschafts- sowie die weiteren nach kantonalem Recht umschriebenen Zonen überlagern.
- Die Praxis – zum Teil legalisiert nach

³ Der Referent ist Direktor des Bundesamtes für Raumplanung, Bern.

Jetzt überholtem kantonalem Recht – setzte leider die Ausscheidung der Bauzone in den Mittelpunkt der Ortsplanung. Der Rest, gewöhnlich übriges Gebiet genannt, wurde der Landwirtschaft oder anderen Nutzungen überlassen. Mit den Folgen dieser Praxis haben heute sehr viele Gemeinden zu kämpfen. Geschehenes rückgängig zu machen, ist nicht leicht. Da braucht es immense Arbeit der Überzeugung, des Interessenausgleichs und der rechtlichen Auseinandersetzung. Mit dem groben Federstrich ist es nicht getan. Die Korrektur übergrosser Bauzonen ist eine wichtige Sache; ebenso wichtig ist aber auch das Umdenken in der Art, wie mit der Bauzone selber umgegangen wird. Den Exzessen der Baulandhortung wird noch immer zu wenig Beachtung geschenkt. Zu wenig kümmern wir uns um den häuslicheren Umgang mit dem Boden in der Bauzone. Das gilt für die öffentlichen wie für die privaten Bauten; auf bodensparende Bauformen wird noch wenig geachtet. Perfektionismus beherrscht noch zu oft die Erschliessungsplanung.

Mit dem Raumplanungsgesetz erhält auch der Landschaftsschutz neue Gesichtspunkte. Mit einer sinnvollen Nutzungsordnung über das ganze Gemeindegebiet, mit der klaren Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet und mit der Ausscheidung der Landwirtschaftszone wird schon ein ganz wesentlicher Beitrag an den Landschaftsschutz geleistet. Es ist, wenn besondere Schutzmassnahmen zu treffen sind, darauf zu achten, dass nicht zweierlei Landschaften geschaffen werden, nämlich die geschützten und solche, in denen alles erlaubt ist. Bei der Ortsplanung kann sich die Gemeinde je länger je weniger isoliert betrachten. Sie darf sich nicht allein auf ihre eigenen Gegebenheiten, auf die Koordination und den Interessenausgleich innerhalb der Gemeinde selber, kurz: auf die Lösung der gemeindeeigenen Probleme, beschränken. Die Gemeinde ist immer Teil eines grösseren Gebietes: der Region, des Kantons, des Bundes. Selbst mit der Festlegung der verschiedenen Nutzungszonen, zum Beispiel der Bau- oder der Landwirtschaftszone, behandelt die Gemeinde nicht ureigene Probleme. Es ist nicht ihr allein anheimgestellt, wie gross sie die Bauzonen gestalten will oder ob überhaupt eine Landwirtschaftszone ausgeschieden werden soll. Abgesehen von der Notwendigkeit, in der

Nutzungsordnung alle raumwirksamen Aufgaben, also auch jene des Bundes oder des Kantons, aufeinander abzustimmen, ist es ein gesamtschweizerisches Anliegen, dass der Landwirtschaft, wie einer der Planungsgrundsätze des Artikels 3 Raumplanungsgesetz bestimmt, genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben. Mit ihrer Nutzungsordnung nimmt jede Gemeinde an der Flächenbilanz des ganzen Landes teil.

- Vor allem brauchen die Gemeinden, die an vorderster Front kämpfen, die Unterstützung durch den Kanton, und zwar die politische, rechtliche und fachliche. Bei der rechtlichen denke ich vor allem an flankierende Massnahmen, so zum Beispiel im Steuerrecht, oder an geeignete rechtliche Bestimmungen, die den Gemeinden erlauben, die Probleme der Erschliessung oder der Bauernbetriebe in der Bauzone und anderes mehr zweckmässig zu lösen.
- Das Gesetz spricht wiederholt Bund, Kantone und Gemeinden an. Auch der Bund muss sich vermehrt der Raumplanungsgrundsätze, die er selber erlassen hat, erinnern. Das gilt für die Abstimmung seiner raumwirksamen Aufgaben, aber auch für alle übrigen Tätigkeiten, zum Beispiel im Bereich der Regionalpolitik.

Bauzonen – Landwirtschaft – Landschaftsschutz

Von Regierungsrat Dr. Felix Willi⁴

I. Bauzonen

In Art. 15 RPG wird der höchstzulässige Umfang der Bauzonen geregelt. Die Abtrennung der Bauzonen von den übrigen Nutzungszonen bildet das Kernstück jeder Ortsplanung.

Im Kanton Luzern sind die Hauptanstrengungen auf die Reduktion zu grosser Bauzonen zu richten. Bei Auszonungen werden vor allem die Anliegen der Landwirtschaft und des Landschaftsschutzes berücksichtigt, das heisst das Gebiet wird in erster Priorität bei entsprechender Eignung der Landwirtschaftszone im Sinne von Art. 16 RPG zugewiesen. Ist eine Auszonung nicht möglich (z.B. wegen enteignungsähnlicher Eigentumsbeschränkung bei bereits getätigten Erschliessungsaufwendungen), wird eine Baugebietsetappie-

⁴ Der Referent ist Baudirektor des Kantons Luzern.

rung angestrebt. Bei notwendigen Erweiterungen der Bauzonen ist nach Auffassung der kantonalen Raumplanungskommission in erster Linie auf die Bedürfnisse der Landwirtschaft Rücksicht zu nehmen. Demnach sollen im Konfliktfall die Hangpartien für eine Überbauung freigegeben werden, sofern Erschliessung sowie gute Gestaltung und Eingrünung der Bauten gewährleistet sind. Damit kann der Talboden, der aufgrund seiner Beschaffenheit für die landwirtschaftliche Nutzung in besonderem Masse geeignet ist, der Landwirtschaft auf lange Sicht erhalten werden, was auch für eine gesicherte Landesversorgung wichtig ist.

II. Landwirtschaft

Gemäss Art. 3 Abs. 2a und Art. 1 Abs. 2d RPG ist im Rahmen der Raumplanung dafür zu sorgen, dass der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben.

Zur Erreichung dieses Zieles sind drei Kriterien massgebend, nämlich

- Die Eignung des Bodens: Die für den Ackerbau geeigneten Flächen im Kanton Luzern sind äusserst knapp.
- Die Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe: Sie wird beeinträchtigt, wenn grosse oder wichtige Teile der Betriebsflächen als Siedlungsgebiet oder für Infrastrukturbauten verwendet bzw. durch sie zerschnitten oder abgetrennt werden.
- Das zusammenhängende Landwirtschaftsgebiet: Die wirtschaftlichen Bedingungen für die Landwirtschaft werden verschlechtert, wenn die Betriebe nicht mehr in grösseren, zusammenhängenden Landwirtschaftsgebieten mit den entsprechenden Infrastrukturen liegen.

Das landwirtschaftliche Kulturland muss daher bei uns im grösstmöglichen Umfang erhalten werden.

III. Landschaftsschutz

Die kantonalen Landschaftsschutzgebiete beschränken sich notwendigerweise auf Areale von übergeordneter Bedeutung. In diesen Gebieten sind die folgenden Grundsätze zu beachten:

- Der Schonung und Erhaltung der Landschaft in visueller und funktionaler Hinsicht kommt besondere Bedeutung zu (Art. 3 Abs. 2 RPG)
- Land- und Forstwirtschaft sollen im Prinzip ohne wesentliche Einschränkungen möglich bleiben.
- Bei Meliorationen, Strassen- und Wegebau, Gewässerverbauungen, Erstellung von standortbedingten Erholungseinrichtungen usw. ist auf die

Landschaft und deren Eigenarten besondere Rücksicht zu nehmen.

- Bestehende gewerbliche Betriebe lassen sich grundsätzlich auch im Landschaftsschutzgebiet angemessen erweitern, sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.
- An exponierten Stellen sind besondere Auflagen bezüglich Standort, Gestaltung und Bepflanzung zu machen. Ähnliches gilt in Intensiverholungsgebieten, wo zum Beispiel gewerblich betriebene Schweinezucht- und Mastbetriebe nicht zulässig sind.
- Die Auflagen bezüglich Gestaltung sollen sich in der Regel nicht verteuern auswirken. Indem Stützmauern, Geländeänderungen und dergleichen limitiert werden, kann das Bauen verbilligt werden.
- Eine traditionelle Bauweise ist immer willkommen, nicht dagegen die extrem billige Primitivbauweise.
- Durch standortgerechte Baum- und Strauchpflanzungen lassen sich unvermeidliche Eingriffe mildern.

Konflikte zwischen Bauzonen und Landwirtschaft

Von Hansueli Remund⁵

Anhand der folgenden Beispiele werden die häufigsten Konflikte zwischen Bauzonen und Landwirtschaft sowie der Versuch einer planerischen Lösung dargestellt:

1. Die gewachsenen Betriebsstrukturen der Landwirtschaft lassen raumplanerisch keine «logischen» Zonenabgrenzungen zu. Landwirtschaftliche Flächen verzahnen sich mit Land von bauwilligen Eigentümern, erschweren eine wirtschaftliche, zusammenhängende Erschliessung oder gar eine einigermassen tragbare Zonenausscheidung.

Lösungsansätze

- In vielen Fällen ist die Zuweisung eines Betriebes zur Landwirtschaftszone oder zum langfristigen Reservegebiet unumgänglich, auch wenn planerische Überlegungen bessere Lösungen als wünschbar erscheinen lassen. Sind die Landwirtschaftsflächen gross genug und die Betriebsstruktur gesund, steht die Erhaltung des Hofes im Vordergrund. Bildet der Hof kein Hindernis für eine sinnvolle

Bauzonenerschliessung, kann sich die Grünfläche im Siedlungsgebiet gar vorteilhaft auswirken und natürliche Zäsuren zwischen Ortsteilen und Quartieren schaffen.

- Kleinflächige oder isolierte Grundstücke sollten über einen Landabtausch zu planerisch sinnvollen Grenzen zusammengefügt werden. In vielen Fällen bieten betroffene Eigentümer Hand für eine Lösung zu beidseitig akzeptablen Abtauschverhältnissen.
- Bei der Planung der Erschliessungsanlagen ist vermehrt auf die landwirtschaftlichen Betriebsstrukturen Rücksicht zu nehmen.

2. In neuen Bau- und Planungsgesetzen ist der Erschliessungszwang für Bauzonen festgelegt (insbesondere Kantone Solothurn und Zürich). Die Sonderbehandlung landwirtschaftlicher Betriebe innerhalb der Baugebiete ist dabei nicht befriedigend gelöst.

Lösungsansätze

- Die Kantone suchen nach geeigneten Regelungen: Im Kanton Zürich sollen die Landwirte von der Erschliessungspflicht befreit werden; im Kanton Solothurn wird die Schaffung einer kommunalen Spezialzone («Hofstattzone») geprüft.

3. Landwirtschaftsbetriebe, die eng von Bauzonen umgeben sind, befürchten eine Einengung ihrer landwirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten (Immissionsklagen wegen Gülle oder Kuhglocken, Hundeversäuerungsprobleme usw.). Sie möchten zwar ihre Betriebe aufrechterhalten, aber im Zeitpunkt zu grosser Nachteile und Auflagen den Hof aufgeben und einzonen können.

Lösungsansätze

Künftige ungewisse Entwicklungen sind planerisch und rechtlich schwer zu berücksichtigen. Allerdings gibt es Beispiele eines Lösungsansatzes:

- Eine Gemeinde hat an der Gemeindeversammlung folgende Fussnote zum Reservegebiet beschlossen: Die Gebiete des übrigen Gemeindegebietes, die im Zonenplan 1981 stark von Bauzonen umgeben sind und dem übrigen Gemeindegebiet zugewiesen wurden, weil sie Teil einer landwirtschaftlichen Liegenschaft sind, und deren Gebäude nahe an Bauzonen liegen, müssen bei einer künftigen Einzonung erste Priorität erhalten, wenn sich zeigen sollte, dass die umliegenden bebauten Zonen eine ungestörte weitere landwirtschaftliche Bewirtschaftung verunmöglichen oder ungebührlich erschweren.

4. Als grosses Erschwernis bei der Zonenausscheidung zeigt sich in vielen

Fällen eine bevorstehende oder unerledigte Erbteilung.

Lösungsansätze

- Im Einvernehmen mit dem Landwirt bereits zu seinen Lebzeiten die Erbfolge und die Erhaltung des Hofes (Lw-Zone) sichern.
 - In vielen Fällen führt ein Kompromiss zur Einigung: 2 oder 3 Bauparzellen für die Geschwister können zur Erhaltung und Übernahme des Hofes durch den «Jungbauern» beitragen.
5. Die Landwirtschaftszone wird als zu generell und oberflächlich formuliert empfunden. Es besteht kein Schutz vor «zonenfremden», sogenannt standortgebundenen Bauten und Anlagen. Die Lw-Zone wird als «Abfallzone» für alles empfunden, das sonst nirgends erwünscht ist.

Lösungsansätze

- Schaffung differenzierter Landwirtschaftszonen, die den örtlichen Verhältnissen besser Rechnung tragen.
- Strassenplanungen sind in den Plänen nur soweit darzustellen, wie sie für die Erschliessung der vorhandenen Zonen auch tatsächlich benötigt werden. Langfristige Planungsvorstellungen bezüglich Zonen und Strassen gehören in unverbindliche «Konzepte».

6. Das landwirtschaftlich geeignetste Land ist auch für die industrielle Entwicklung geeignet (flaches, ebenes Land).

Lösungsansätze

- Kaum zu lösender Konflikt. Immerhin ist eine gute Etappierung der Zonen und der Erschliessung sicherzustellen.

7. Die Zonenausscheidung erfolgt zu grob, zu oberflächlich und ohne Überprüfung der konkreten Folgen in Bezug auf die Erhaltung landschaftlicher Schönheiten oder von Naturobjekten wie Bachläufen, Kreten, Kuppen, Hekken usw.

Lösungsansätze

- Vor der Einzonung eines Gebietes sollten Erschliessung, Schutz von Einzelobjekten, Freihaltung von exponierten Landschaftselementen und die erwünschten Bebauungsformen in einem generellen Konzept festgelegt werden. Erst dann kann eine geeignete Bauzonenausscheidung vorgenommen werden, die vor ungewollten Überraschungen schützt.
- Sollen die Schutzabsichten mit Baulinien bewerkstelligt werden, also mit Nutzungsumlagerungen wie bei den Waldrändern, so ist die Ausnutzungsziffer entsprechend tief festzusetzen, um Baukonzentrationen in verantwortbarem Rahmen zu halten.

⁵ Der Referent ist Architekt und Planer, Planungsbüro Sempach und Mitglied des Redaktionsteams.