

Geschäftsstelle: Postfach 252, 3000 Bern 25, Telefon: 031 42 65 23
Postcheckkonto 30-6100 Januar 1976

Das Eidgenössische Raumplanungsgesetz aus bäuerlicher Sicht

Verfassung als Grundlage

Wenn die Planung auf bestimmte Sachbereiche bezogen ist, spricht man von Sachplanung. Dient sie der räumlichen Ordnung, so handelt es sich um Raumplanung.

Art. 22quater BV, zusammen mit Art. 22ter am 14.9.1969 in die Bundesverfassung aufgenommen, überbindet Bund und Kantone die Pflicht zur Raumplanung: "Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes dienende Raumplanung".

Diesen Auftrag gilt es zu erfüllen, und zu diesem Zwecke unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung am 31.5.1972 Botschaft und Entwurf für ein Bundesgesetz über die Raumplanung. Die Beratungen in den parlamentarischen Kommissionen und in den Eidgenössischen Räten konnten am 4.10.1974 abgeschlossen werden.

Welche Wertung verdient dieses Bundesgesetz über die Raumplanung, insbesondere aus bäuerlicher Sicht? Hält es sich im Rahmen des verfassungsmässigen Auftrages; wird es diesem gerecht? Diesen bedeutungsvollen Fragen gelten die folgenden Betrachtungen.

Eine geordnete Besiedelung des Landes und eine zweckmässige Nutzung des Bodens

das sind die Zielsetzungen, auf welche die Bundesverfassung Gesetzgebung und Rechtsanwendung auf dem Gebiete der Raumplanung verpflichtet. Der Zersiedelung des Landes, der Verschwendung von Boden, seiner Verknappung und Vertauerung, der Zerstörung von Landschaften soll Einhalt geboten werden. Das bringt der Zweckartikel des Eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (ERPG) Art. 1 Abs. 2, spezifiziert zum Ausdruck.

Den bäuerlichen Interessen und Anliegen trägt das Gesetz insbesondere mit folgender Aufgabenstellung für die Raumplanung Rechnung:

- a) Sie schützt die natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens, wie Boden, Luft, Wasser und Landschaft.
- b) Sie verwirklicht eine angemessene, auf die künftige Entwicklung des Landes abgestimmte Begrenzung des Siedlungsgebietes und dessen zweckmässige Nutzung.
- c) Sie fördert den Ausgleich zwischen ländlichen und städtischen, wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten.
- c) Sie trägt einer ausreichenden eigenen Ernährungsbasis des Landes Rechnung.

Diese Zweckbestimmungen sind darauf ausgerichtet, das notwendige und geeignete Land für eine rationelle, produktionsorientierte Landwirtschaft zu sichern.

Die Planungsmittel

zur Verwirklichung der aufgeführten Zwecke und Aufgaben sind die Richtplanung und die Nutzungsplanung.

Art. 5 ff. ERPG legt fest, dass die Kantone in Form von Gesamttrichtplänen die Grundzüge der künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklung ihres Gebietes festzulegen haben. Solche Gesamttrichtpläne umfassen in der Regel Teilrichtpläne der Besiedlung und der Landschaft, des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen (Art. 7).

In den Richtplänen der Besiedlung und der Landschaft sind Art und Ausmass der Bodennutzung in den Grundzügen festzulegen für

folgende Nutzungsgebiete: Siedlungsgebiet, Landwirtschaftsgebiet, Forstgebiet, Erholungsgebiet, Schutzgebiet, übriges Gebiet.

Bei unserer Betrachtung rufen zwei dieser Nutzungsgebiete besonderen Erörterungen:

Als Siedlungsgebiet darf gemäss Art. 11 ERPG nur Land ausgeschieden werden, das sich zur Besiedlung eignet und bereits weitgehend überbaut ist oder längstens innert 20 bis 25 Jahren seit Erlass der Gesamtrichtpläne für eine geordnete Besiedlung benötigt wird und erschlossen werden kann. Diese Abgrenzung dient dem Kampf gegen die Streubauweise und Zersiedlung und damit der Absicherung der landwirtschaftlichen Bodennutzung.

Art. 12 ERPG bestimmt sodann, dass als Landwirtschaftsgebiet Land auszuscheiden ist, das sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignet oder im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden soll. Dabei sind die Erfordernisse einer rationellen produktionsorientierten Landwirtschaft zu berücksichtigen und nach Möglichkeit grössere zusammenhängende Landwirtschaftsgebiete auszuscheiden. Mit dieser Norm wird dahin gewirkt, dass bei der Nutzungsausscheidung nicht allein quantitativ, sondern insbesondere auch qualitativ den landwirtschaftlichen Bedürfnissen Rechnung getragen wird.

Diese Gesamtrichtpläne sind von den Kantonen innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des ERPG zu beschliessen (Art. 64). Die Entwürfe sind öffentlich bekanntzumachen, wobei jedermann Gelegenheit erhält, sich dazu zu äussern (Art. 8). Rechtsverbindlichkeit erlangen die Gesamtrichtpläne für die Behörden aller Stufen, nicht aber für den Grundeigentümer.

Die Nutzungspläne sind verbindlich

Erst den Nutzungsplänen, welche gemäss Art. 25 ff. ERPG gestützt auf die Richtpläne zu erlassen sind, kommt Rechtsverbindlichkeit gegenüber jedermann zu (Art. 29). Die Zuständigkeit für ihren Erlass richtet sich nach kantonalem Recht, kann also den Gemeinden übertragen werden, wie das in vielen Kantonen bereits der Fall ist. Die Nutzungspläne sind innert drei Jahren nach Vorliegen der Gesamtrichtpläne zu erstellen (Art. 65).

Insbesondere ist innerhalb des Siedlungsgebietes die Bauzone auszuscheiden. Diese darf nur Land umfassen, das bereits weitgehend überbaut ist oder längstens innert 10 bis 15 Jahren für die Ueberbauung benötigt und erschlossen wird (Art. 26).

Ausserhalb der Bauzonen dürfen Bauten und Anlagen nur bewilligt werden, wenn sie dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn der Gesuchsteller ein sachlich begründetes Bedürfnis nachweist und keine Überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (Art. 29 Abs. 2 und 3).

Diese Begrenzung für nicht standortgebundene und dem Zonenzweck nicht entsprechende Bauten und Anlagen dient der Verhinderung von Streubauweise und Verhäuselung. Sie liegt damit in bedeutendem Masse im Interesse der Erhaltung eines integralen bäuerlichen Grundbesitzes.

Spezielle Instrumente zur Verwirklichung der Raumplanung

und zur Gewährleistung von Gerechtigkeit und Rechtsgleichheit auch auf diesem Gebiete verdienen besondere Erwähnung:

Art. 28 ERPG verpflichtet das Gemeinwesen zur Erschliessung der Bauzone. Die Grundeigentümer sind zu Beitragsleistungen verpflichtet, welche grundsätzlich im Zeitpunkt der durchgeführten Erschliessung zu erheben sind.

Vorbehalten bleiben Härtefälle. Als solche zu qualifizieren wären, wie in der parlamentarischen Vorstößen festgehalten wurde, Beitragsverpflichtungen von bäuerlichen Grundeigentümern, die ihren Betrieb weiterführen und durch die fraglichen Abgaben schwer belastet würden.

Art. 35 ERPG sieht die Enteignung von Grundstücken oder von Rechten daran vor, wenn das für die Durchführung von Nutzungsplänen notwendig ist, insbesondere auch, wenn im betreffenden Gebiet das Angebot an erschlossenem Land ungenügend ist.

Gleichzeitig wird jedoch festgelegt, dass in solchen Enteignungsfällen Realersatz anzubieten ist, soweit das möglich ist. Uebers dies wird die Enteignung zur Beschaffung eines genügenden Angebotes an erschlossenem Land ausgeschlossen, wenn der Eigentümer wichtige Gründen dartun kann; als solcher gilt insbesondere der heutige oder künftige Eigenbedarf. Auch diese Ausnahmeklauseln tragen insbesondere den spezifischen bäuerlichen Interessen Rechnung.

Eine besonders einlässliche Behandlung erführen die Bestimmungen über die Mehrwertabschöpfung (Art. 37). Das ist verständlich, handelt es sich dabei doch um ein neuartiges, in der Praxis noch nicht erprobtes Instrument. Es steht im Dienste der Planungsgerechtigkeit: Wem durch planerische Vorkehren, z.B. Einzonungen oder Aufzonungen, erhebliche Mehrwerte erwachsen, soll einen angemessenen Ausgleich an die öffentliche Hand erbringen. Im Grundgedanken mithin eine augenfällige Verwandtschaft mit der traditionellen Grundstückgewinnsteuer, im Unterschied zu dieser jedoch auf planungsbedingte Mehrwerte bezogen.

Realersatz für die Landwirtschaft

Hier konnte in zähen Verhandlungen eine wesentliche Berücksichtigung besonderer Gegebenheiten des der Landwirtschaft dienenden Grundbesitzes erwirkt werden. Das gilt einmal für die Terminierung der Abgabepflicht auf den Zeitpunkt der Realisierung des Mehrwertes. Sodann ist die Abschöpfung von Mehrwerten, soweit sie für die Beschaffung von Realersatz zur Sicherung der bisherigen Existenzgrundlage verwendet werden, bis zur Realisierung der Mehrwerte der Ersatzgrundstücke aufzuschieben, wenn diese zum mittleren Preis der in der Gegend getätigten Handänderungen erworben wurden (Art. 37 Abs. 2). Es liegt auf der Hand, dass zur Hauptsache bäuerliche Grundbesitzer als Selbstbewirtschafter immer wieder in die Lage kommen werden, von dieser Ausnahmenorm Gebrauch zu machen. Und das zu Recht: Eine Abgabepflicht im Zeitpunkte der Realisierung eines Mehrwertes, in der Regel beim Verkauf von Bauland, könnte vielfach die Beschaffung von Realersatz zur Sicherung der bäuerlichen Existenz geradezu verunmöglichen.

Der Ertrag der Mehrwertabschöpfung ist gemäss Art. 37 Abs. 3 ERPG für Raumplanungszwecke zu verwenden, ein Teil davon für einen gesamtschweizerischen volkswirtschaftlichen Ausgleich.

Und damit stehen wir bei einer weiteren bedeutungsvollen Bestimmung, dem in Art. 45 ERPG geregelten volkswirtschaftlichen Ausgleich.

Auf dem Wege der Spezialgesetzgebung ist ein solcher zugunsten der Land- und Forstwirtschaft als Abgeltung für die Auflagen und Leistungen im Interesse der Raumplanung zu schaffen. Einzuwenden dagegen ist, dass diese Spezialgesetzgebung noch nicht vorliegt. Ohne Zweifel wäre von unserem Standpunkte aus eine zeitgleiche Behandlung wünschbar gewesen. Dieser Einwand zählt jedoch weniger

als die Tatsache, dass der Anspruch der Land- und Forstwirtschaft auf einen volkswirtschaftlichen Ausgleich für die von ihr zu tragenden Auflagen und Leistungen im Interesse der Raumplanung erstmals bundesrechtlich verankert wird. Dieser Rechtsanspruch kann nicht mehr negiert werden. Offen bleiben lediglich Art und Ausmass seiner Erfüllung. In Diskussion stehen in diesem Zusammenhang bekanntlich insbesondere die flächenbezogenen Bewirtschaftungsbeiträge, Leistungen der öffentlichen Hand, also nicht unter dem Titel der Unterstützung der Landwirtschaft, sondern als Abgeltung für ihre Leistungen im Interesse der Raumplanung, d.h. im nationalen Interesse. Dieser Rechtsanspruch rechtfertigt die in Art. 49 ERPG enthaltene Regelung, wonach die Zuteilung von Grundstücken zur Landwirtschafts- oder Forstzone oder zum übrigen Gebiet im Rahmen der Nutzungspläne keine materielle Enteignung bedeutet.

Besondere Ausgleichsleistungen sind in Art. 45 Abs. 3 sodann vorgesehen zugunsten von Gemeinwesen und Bewirtschaftern, deren Gebiete oder Grundstücke für Erholungs- und Schutzzwecke in unzumutbarer Weise beansprucht werden. Und Abs. 2 statuiert einen volkswirtschaftlichen Ausgleich zugunsten von Gebieten, die durch Massnahmen der Raumplanung in ihrer Entwicklung eingeschränkt werden und nicht bereits einen genügenden wirtschaftlichen Entwicklungsgrad aufweisen. Hier einzuordnen wären etwa die Massnahmen des Bundes zur Förderung der Gesamtwirtschaft in Berggebieten, insbesondere das Investitionshilfegesetz und die flankierenden Massnahmen dazu.

Planung soll demokratisch sein

Art. 22quater BV verteilt die Aufgaben. Dem Bund obliegt die Grundsatzgesetzgebung, den Kantonen die Durchführung der Raumplanung gestützt darauf.

Daran hält sich das ERPG. Es regelt Zweck, Instrumente und Gestaltung der Raumplanung. Die Durchführung bleibt den Kantonen überlassen. Diesen ist es anheim gestellt, die Gemeinden heranzuziehen und ihnen Aufgaben weiterzugeben. Das erlaubt nicht nur eine unserem förderativen Staatsaufbau entsprechende Durchführung der Raumplanung, sondern auch ihre massgeschneiderte Gestaltung. Wie auf vielen anderen Tätigkeitsgebieten gilt auch hier, dass nur Arbeit nach Mass, unter Berücksichtigung der Vielgestaltigkeit und der Eigentümlichkeiten in unserem Lande, zu befriedigenden und dauerhaften Resultaten führen kann.

Die Mitwirkung insbesondere der Betroffenen, soll mit verschiedenen Bestimmungen gesichert werden, so etwa in Art. 3 (Information), Art. 8 (Gesamtrichtpläne, Verfahren), Art. 9 (Revision), Art. 59 (Rechtsschutz, kantonales Recht), Art. 61 (Beschwerdelegitimation), Art. 62 (Umzonungsbegehren).

Dabei handelt es sich um bundesrechtliche Minimalnormen. Es bleibt den Kantonen überlassen, die Mitwirkungsrechte von Bevölkerung, Grundeigentümern und anderweitiger Interessenten auszuweiten. Dabei werden die unterschiedlichen kantonalen Gegebenheiten auch zu verschiedenen Ausgestaltungen der sog. "Planungsdemokratie" führen.

Zusammenfassend darf festgestellt werden:

1. Das ERPG erfüllt den Art. 22quater BV enthaltenen Auftrag und respektiert diesen Rahmen.
2. Das Gesetz entspricht dem Gebot der Rechtsgleichheit, indem es gesamtschweizerische Rechtsgrundlagen und Grundsatznormen schafft.
3. Das ERPG ist ein zentrales Instrument, um der Zersiedlung des Landes, der Verschwendung von Boden, seiner Verknappung und Verteuerung, der Zerstörung von Landschaften Einhalt zu bieten.

4. Damit trägt das Gesetz insbesondere auch den landwirtschaftlichen Zielsetzungen und Interessen gebührend Rechnung.
5. Besondere Verhältnisse im Zusammenhange mit der landwirtschaftlichen Bodennutzung und legitime Anliegen des bäuerlichen Grundbesitzes werden weitgehend berücksichtigt.
6. Das ERPG liegt deshalb ebenso sehr im Gesamtinteresse wie auch in demjenigen unserer Landwirtschaft im besonderen. Es trägt bei zur Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft und eines gesunden Bauernstandes sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes, wie das Art. 31bis Abs. 3 lit. b der Bundesverfassung postuliert.

