

MUSTERREFERAT

Landwirtschaft und Raumplanung

1. Was will das Raumplanungsgesetz?

Raumplanung
ist nichts
Neues

Die Raumplanung hat sich in der Schweiz von unten nach oben entwickelt. In den 50er und frühen 60er Jahren befasste man sich vor allem auf Gemeindeebene mit der Ortsplanung und in Gemeindeverbänden mit der Regionalplanung. Ende der 60er- und Anfangs der 70er Jahre wurden grosse Anstrengungen für die Planung auf kantonaler Ebene unternommen. Nicht weniger als 18 kantonale Baugesetze stammen aus dieser Zeit. Durch diese kantonalen Gesetze und mit dem Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz von 1971), wurde die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet in den meisten Kantonen und auf Bundesebene schon weitgehend in die Wege geleitet.

Raumplanungs-
gesetz ist
eine Rahmen-
ordnung

Das Raumplanungsgesetz stellt also weniger den Anfang einer neuen Epoche als vielmehr den Abschluss eines seit mindestens drei Jahrzehnten auf Gemeinde- und Kantonsebene begonnen Werkes dar. Das Raumplanungsgesetz entspricht dem Bedürfnis nach einer einheitlichen Grundsatzgesetzgebung auf Bundesebene. Es bildet gewissermassen das Dach über ein auf Gemeinde- und Kantonsebene schon weitgehend errichtetes Gebäude.

Wesentlicher
Inhalt

Das Gesetz enthält:

- Materielle Grundsätze über die Ziele und das Vorgehen in der Planung;
- Die Umschreibung der Aufgaben von Bund und Kantonen auf dem Gebiete der Raumplanung und Sicherstellung der Koordination dieser Aufgaben durch geeignete Mittel;
- Eine einheitliche Normierung der zum grössten Teil bereits bekannten Planungsmittel wie Richtpläne, Nutzungspläne, Landumlegung, Enteignung, Mehrwertabschöpfung usw. für die ganze Schweiz;
- Die erstmalige, gesetzliche Fixierung der Grundsätze des Bundesgerichtes in Fragen der Entschädigung bei enteignungsähnlichen Eingriffen in das Grundeigentum und eine einheitliche Ordnung des Interessen- und Rechtsschutzes.

Koordinati-
on im
Vordergrund

Im Vordergrund des ganzen Gesetzes steht das Anliegen der Koordination. Sowohl der Bund, die Kantone, die Regionen und die Gemeinden haben Aufgaben, die sich räumlich auswirken. Die Aufgaben, die der Bund, die Kantone, die Regionen und Gemeinden zu erfüllen haben, sind alle gleich bedeutsam. Wird nur eine davon völlig isoliert und ohne Rücksicht auf die Zusammenhänge gelöst, entstehen Konflikte, wie wir sie aus zahlreichen Beispielen kennen. Es gibt unter den an der Planung beteiligten Gemeinwesen keine Vorzugstellungen. Die Ansicht, die Planung habe sich von unten nach oben, d. h. von der Gemeinde über den Kanton bis zum Bund, zu vollziehen ist ebenso unrichtig, wie wenn angenommen wird, der Verlauf der Planung beginne beim Bund und höre bei der Gemeinde auf. Das Gesetz will weder das eine noch das andere, sondern die Zusammenarbeit.

2. Bedeutung des Raumplanungsgesetzes für die Landwirtschaft

2.1. Eindämmung der Kulturlandverluste

Keine Landwirtschaft ohne Kulturland

Eine der Hauptaufgaben der Landwirtschaft ist die Versorgung der Bevölkerung mit einheimischen, qualitativ hochstehenden Nahrungsmitteln. Diese Aufgabe kann sie aber nur erfüllen, wenn ihr der notwendige, fruchtbare und gut zu bewirtschaftende Boden zur Verfügung steht.

Die Schweiz ist dicht besiedelt

Die Schweiz ist ein dicht besiedeltes Land. Im Mittelland liegt die durchschnittliche Bevölkerungsdichte bei über 300 Einwohnern pro km². In den Ballungsräumen Basel, Zürich oder Genf wohnen im Durchschnitt um die 1000 Einwohner auf einem Quadratkilometer. Trotzdem gibt es Leute, die das Kulturland immer noch als gewöhnliche Handelsware betrachten, welche wie jedes andere Produkt an den Meistbietenden verkauft werden kann.

Kulturlandverlust seit dem 2. Weltkrieg

Nach einer Untersuchung des Delegierten für Raumplanung sind seit dem letzten Weltkrieg rund 100'000 ha Land durch Ueberbauung der Landwirtschaft entzogen worden. Dies entspricht etwa 8 % der damaligen Kulturlandfläche, oder der Gesamtfläche des Kantons Thurgau bzw. des Kantons Schwyz. Im Durchschnitt sind das 10 ha pro Tag (1 Bauernbetrieb) oder 1 m² pro Sekunde.

Vor allem das wertvolle Land geht verloren

In den meisten Fällen handelt es sich um wertvolles, landwirtschaftliches Kulturland. Rund 40 % oder über 42'000 ha der Kulturlandverluste haben sich auf Kosten des fruchtbarsten Bodens im Talgebiet unter 500 m Meereshöhe vollzogen; 80 % der Kulturlandverluste liegen im Talgebiet und nur 20 % liegen innerhalb des weniger produktionsfähigen Berggebietes.

Gleicher Selbstversorgungsgrad, aber grössere Abhängigkeit von Hilfsstoffen und vom Ausland

Wenn der kalorienmässige Selbstversorgungsgrad dank grossen Anstrengungen der Landwirtschaft im Vergleich zu 1942 bisher ungefähr gehalten werden konnte (rund 55 %), so kommt dies daher, dass die Erträge der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen in der gleichen Zeit stark gesteigert worden sind. Der durchschnittliche Weizenertrag pro ha hat um rund 50 % zugenommen, beim Körnermais sogar um rund 80 %. Die Milchleistung pro Kuh und Jahr konnte ebenfalls um rund 40 % gesteigert werden.

Diese hohen Erträge sind aber nur bei einem starken Einsatz von mineralischen Düngemitteln, Pflanzenschutz- und anderen chemischen Hilfsstoffen möglich. Bei der Tierproduktion ist ein hoher Anteil an Kraftfutter erforderlich. Viele dieser zur Erhaltung des heutigen Produktionsniveaus notwendigen Hilfsstoffe stammen aus dem Ausland (Phosphat- und Kalidünger). Für die Viehhaltung werden jährlich über 1 Million Tonnen Futtergetreide importiert. Ueber 300'000 ha unserer Futtergetreideflächen liegen also schon heute "jenseits der Landesgrenzen", während die gesamte offene Ackerfläche in der Schweiz heute nur noch runde 260'000 ha beträgt. Im Vergleich zu 1942 ist unsere Selbstversorgung wesentlich empfindlicher und krisen-

anfälliger geworden: grössere Abhängigkeit von aus- und inländischen Hilfsstoffen, Futtermittelimporten, Maschinen, Brennstoffen usw. Man kann sich auch aus landwirtschaftlicher Sicht fragen, wie lange weitere Kulturlandverluste noch durch anhaltende Ertragssteigerungen wettgemacht werden können.

Bestehende
Baugebiete
rationell
ausnützen

Mit der künftigen Raumplanung muss ganz allgemein eine haushälterische und sparsame Verwendung des Bau-landes erreicht werden. Gerade wenn in den nächsten Jahren gemäss den heutigen Prognosen die Bevölkerung nicht mehr so stark zunehmen wird, so muss in erster Linie auf eine rationelle (aber nicht übermässige) Ausnutzung der bestehenden Baugebiete hingewirkt werden. Es darf nicht immer wieder neues Land eingezont werden, nur um damit das Bodenpreisgefälle zwischen heute überbautem und bisher noch landwirtschaftlich genutztem Land auszunützen (Beispiel: Einkaufszentren auf der grünen Wiese). Durch eine sinnvolle Erneuerung der bestehenden Quartiere und Dorfzentren können diese am Leben erhalten und bestehende Infrastrukturanlagen weiterhin ausgenützt werden.

Bremsung der
Ballungs-
tendenz

Wenn es gelingt, den bisherigen Zug "vom Land in die Stadt", von den Randgebieten in die Ballungsregion zu verlangsamen oder sogar in eine neue Richtung zu lenken, so ist dadurch ebenfalls zu erreichen, dass bestehende Gebäude und Infrastrukturen weiterhin genutzt und damit die Zweckentfremdung von zusätzlichem Kulturland in den Ballungsregionen verhindert werden kann.

Absage vom
Trend

Eine solche Politik ist allerdings nicht leicht zu verwirklichen, denn sie bedeutet in wesentlichen Bereichen eine Aenderung von bisherigen Praktiken, eine Absage vom Trend. Fortschritte in dieser Richtung sind nur möglich, wenn wir alle Anstrengungen von Bund, Kantonen und Gemeinden auf das gemeinsame Ziel einer möglichst weitgehenden Kulurlanderhaltung ausrichten können. Dazu brauchen wir das Raumplanungsgesetz.

2.2. Anspruch der Landwirtschaft auf das geeignete Land

Leistungs-
fähige
Landwirt-
schaft be-
nötigt gut
geeignete
Produktions-
flächen

Für die Produktion von guten und preisgünstigen Nahrungsmitteln benötigt die Landwirtschaft fruchtbare und leicht zu bewirtschaftende Produktionsflächen. Höchste Erträge sind nur auf besten Böden möglich. In der heutigen, hochmechanisierten Landwirtschaft machen sich die Unterschiede zwischen einem ebenen Boden im Talgebiet und einem stark geneigten Grundstück im Hügel- oder Berggebiet besonders bemerkbar. Auf Grund von Untersuchungen an der Forschungsanstalt Tänikon ist der Aufwand für den Kartoffelbau am Hang mindestens doppelt so hoch wie in der Ebene, im Getreidebau dreimal so hoch und für die Dürreernte im Hanggelände von über 50 % Neigung muss sogar mit einem um 16 mal höheren Aufwand gerechnet werden. Dazu kommt, dass infolge schlechteren Böden, weniger guten Pflegearbeiten und häufig ungünstigeren klimatischen Bedingungen auch die Erträge im Hügelgebiet weniger hoch sind als in der Ebene.

Die Landwirtschaft als gleichberechtigter Partner bei der Festlegung der Nutzungsordnung anerkennen

Wenn wir eine leistungsfähige Landwirtschaft erhalten wollen, so müssen wir das gute Kulturland bewahren und dieses in erster Priorität der landwirtschaftlichen Nutzung zur Verfügung stellen. Mit Art. 12 des Raumplanungsgesetzes wird deshalb die landwirtschaftliche Eignung erstmals als gleichwertiges Kriterium bei der Festlegung der künftigen, räumlichen Nutzungsordnung anerkannt.

Notwendige Interessenabwägung

Nur wenn schwerwiegende Gründe dies erfordern und das öffentliche Interesse an einer nichtlandwirtschaftlichen Nutzung eindeutig stärker wiegt, so darf in Zukunft gut geeignetes Kulturland noch zu Bauzwecken verwendet werden.

Gewährleistung der landwirtschaftlichen Interessen durch Bundesrecht

Die Anerkennung der Landwirtschaft und ihrer Flächenansprüche als gleichberechtigte Partner bei der Festlegung der künftigen, räumlichen Nutzungsordnung setzt ein Umdenken bei allen an der Durchführung der Raumplanung Beteiligten voraus. Ansätze zur Ausscheidung von Landwirtschaftszonen sind zwar schon heute in verschiedenen Kantonen vorhanden. Erst die Festlegung der Landwirtschaftszone in einem Bundesgesetz wird aber den erforderlichen rechtlichen und politischen Rückhalt schaffen, damit das öffentliche Interesse an der Erhaltung der Landwirtschaft bei der Ausscheidung der Bauzonen in Zukunft überall die seiner Bedeutung entsprechende Berücksichtigung findet.

Umdenken auch bei Planern

Es muss zugegeben werden, dass in dieser Beziehung auch bei den Planern ein gewisses Umdenken notwendig ist. Da bis heute die Raumplanung schwergewichtig auf die

Siedlungsplanung ausgerichtet war, hatten die Aspekte einer rationellen und zweckmässigen Bauzonenentwicklung bei den bisherigen Planungen in den meisten Fällen den Vorrang. In Zukunft muss noch vermehrt danach getrachtet werden, die überhaupt noch notwendigen Bauzonenerweiterungen auf das landwirtschaftlich weniger geeignete Kulturland zu beschränken.

2.3. Klare Nutzungsordnung als Voraussetzung für die landwirtschaftliche Investitionsplanung

Grundlage für die mittelfristige Betriebsplanung

Die moderne Landwirtschaft ist immer kapitalintensiver geworden. Gebäude müssen erneuert oder sogar neu erstellt werden, teure Maschinen werden einzeln oder gemeinsam unter mehreren Betrieben angeschafft. Die Landwirtschaftszone gibt dem Bauern die Gewissheit, dass er sein Land auch in Zukunft ohne Beeinträchtigung landwirtschaftlich nutzen kann. Es genügt heute auch für den Landwirt nicht mehr, nur Herr und Meister auf seinem eigenen Boden zu sein. Durch Baulandverkäufe von Nachbarn kann die äussere Umgebung um einen Bauernhof innert wenigen Jahren derart verändert werden, dass die landwirtschaftliche Bewirtschaftung praktisch unmöglich oder doch wesentlich beeinträchtigt wird.

Voraussetzung für die Durchführung von Meliorationen

Noch entscheidender ist die Festlegung von Baugebiet und Landwirtschaftszone bei der Durchführung von gemeinsamen, langfristigen Bodenverbesserungsmassnahmen. Vor allem die vielerorts noch dringend notwendige Güterzusammenlegung bietet Schwierigkeiten, weil unter den Grundeigentümern eine zu grosse Unsicherheit über die künftigen Baulandchancen bestehen. Eine Landum-

legung ist in der Regel nur noch mit gleichzeitiger oder vorgängiger Ausscheidung der Bauzone möglich, entweder in Form einer Gesamtumlegung, oder aber mit einer getrennten Umlegung innerhalb und ausserhalb der Bauzone. Da es sich bei der Güterzusammenlegung um grundlegende Unternehmen von weittragender Bedeutung für die Grundbesitzstruktur handelt, ist auch hier eine solide, auf Bundesrecht abgestützte Festlegung der Landwirtschaftszone erwünscht.

Verhinderung
der Zweckent-
fremdung

Bei gemeinsamen Meliorationsprojekten wie Strassenbau, Entwässerung oder Bewässerung bietet die Landwirtschaftszone die Garantie für die landwirtschaftliche Zweckerhaltung der getroffenen Investitionen.

2.4. Dämpfung der Bodenpreise im Landwirtschaftsgebiet

Voraus-
sichtliche
Bodenpreis-
entwicklung:
in der Land-
wirtschafts-
zone

Mit der Ausscheidung von Baugebiet und Landwirtschaftsgebiet ist zu erwarten, dass sich die Bodenpreise im Landwirtschaftsgebiet in den nächsten Jahren beruhigen werden. Es wäre allerdings verfehlt zu glauben, dass die Preise nun von einem Tag auf den andern auf den landwirtschaftlichen Ertragswert hinunterfallen würden. Der Boden ist ein unvermehrbares Gut und damit langfristig nach wie vor eine sichere Kapitalanlage. Der Besitz von Landwirtschaftsland hat für viele Nichtlandwirte einen hohen ideellen Wert, so dass auch bei ausschliesslich landwirtschaftlicher Nutzung die Nachfrage nach Landwirtschaftsland aus nichtlandwirtschaftlichen Kreisen anhalten wird. In einem gewissen Rahmen wird auch in Zukunft Landwirtschaftsland für nichtlandwirtschaftliche Zwecke benötigt werden, womit eine Nachfrage nach Realersatzland und Ersatzliegenschaften weiter bestehen wird. Es ist ferner anzunehmen, dass der Trend nach Vergrösserung der Landwirtschafts-

betriebe auch in Zukunft anhalten und damit eine landwirtschaftliche Nachfrage nach Boden begründen wird.

Wieder vermehrte Orientierung am landwirtschaftlichen Ertragswert

Auch wenn also der Verkehrswert für Landwirtschaftsland weiterhin höher liegen wird als der Ertragswert, so ist doch anzunehmen, dass sich der Preis wieder vermehrt nach dem landwirtschaftlichen Ertragswert orientieren wird. Es ist zu erwarten, dass sich die Bodenpreise im Landwirtschaftsgebiet stabilisieren oder sogar gegen unten anpassen werden. Dies würde eine Rückkehr zu den bis in die 50er Jahre in den meisten Teilen des Landes vorherrschenden Verhältnissen bedeuten.

Bedeutung von angemessenen Bodenpreisen für die Landwirtschaft.

Angemessene Bodenpreise für Landwirtschaftsland sind Voraussetzung für einen funktionsfähigen landwirtschaftlichen Bodenmarkt, für eine vernünftige Entwicklung der Betriebsstrukturen, für eine reibungslose Hofübernahme bei Erbteilung. Vernünftige Bodenpreise sind auch die Voraussetzung für eine sinnvolle Investitions- und Verschuldungspolitik des Einzelbetriebes.

Bedeutung niedrigerer Bodenpreise einen Substanzverlust?

Man mag dagegen einwenden, mit niedrigeren Bodenpreisen verliere der Landwirtschaftsbetrieb an Substanz, dies bedeute eine materielle Enteignung. Das Unglückliche in der Entwicklung der letzten Jahre ist ja aber, dass die Erfahrung aus relativ wenigen Sondersituationen immer auf die betreffende Gesamtheit übertragen worden sind. Wurde eine Parzelle als Bauland verkauft, so ist das ganze umliegende Land anschliessend als Bauland betrachtet worden. Wenn ein Hof in einem Dorf zu Liebhaberpreisen gehandelt worden ist, so waren anschliessend alle übrigen Betriebe gleich viel wert.

Wie gross sind die "Baulandchancen"?

Auch wenn der Landverbrauch für Bauzwecke in den nächsten Jahrzehnten im gleichen Umfange weitergehen würde wie in den letzten 25 Jahre, so würden damit wiederum höchstens 8 - 10 % der heutigen Kulturlandflächen in den "Genuss" einer Baulandchance" kommen. Dabei wird ein Teil dieses potentiellen Baulandes, nämlich dasjenige Land, welches tatsächlich aus gesamtwirtschaftlichen Gründen als Bauland benötigt wird, auch in der raumplanerischen Nutzungsordnung in einer Bauzone liegen.

Die heute tatsächlich bestehende Baulandnachfrage "an einem beliebigen Standort" beträgt also nur wenige Prozente des heutigen Kulturlandbestandes. Sobald das Angebot an Land entgegen der heutigen Tendenz sich auf der ganzen Linie vergrössern würde, so hätte dies nach einen Preiszerfall bis in die Gegend des landwirtschaftlichen Verkehrswertes zur Folge, also auf den gleichen Preis, der sich voraussichtlich auch innerhalb der Landwirtschaftszone einstellen wird.

Förderung der "Baulandchancen" bedeutet Förderung des Kulturlandverschleisses

Die "Baulandchance für alle" könnte nur verbessert werden, wenn gleichzeitig bewusst oder unbewusst ein massiver Kulturlandverschleiss gefördert würde, so durch eine starke Begünstigung des Zweitwohnungsbaus, der Einfamilienhäuser an einem beliebigen Standort, der Einkaufszentren und Lagerhäuser "auf der grünen Wiese" usw. Dabei hätten die Oeffentlichkeit und die nichtbeteiligten Anwohner die aus einer solchen Entwicklung entstehenden Konsequenzen, so beispielsweise Erschliessungskosten und Verkehrsmissionen, zu tragen. Sie würden somit indirekt die Gewinne von einzelnen Grundeigentümern und Unternehmern bezahlen.

2.5. Grundlage für die Anwendung und den Ausbau des bauerlichen Erb- und Bodenrechtes

Erbübernahme
zum Ertrags-
wert in Frage
gestellt

Die durch das schweizerische Zivilgesetzbuch 19/2 eingeführte Erbübernahme von landwirtschaftlichen Liegenschaften zum Ertragswert begegnet mit den übersetzten Bodenpreisen in der praktischen Anwendung immer grösseren Schwierigkeiten. Die Miterben sind nicht mehr bereit, den Hof einem einzigen Nutzniesser zum Ertragswert zu überlassen und damit das Risiko einzugehen, dass die ganze Liegenschaft oder Teile davon nach wenigen Jahren zu einem vielfach höheren Preis veräussert werden.

Umgehung von
Art. 620 ZGB

Entgegen den Vorschriften des Zivilgesetzbuches wird unter den Miterben von Anfang an für die Hofübernahme ein höherer Preis als der Ertragswert vereinbart, was zu einer unverhältnismässigen finanziellen Belastung des landwirtschaftlichen Betriebsnachfolgers führt und diesen zu einer übersetzten Verschuldung und damit in vielen Fällen indirekt zum Verkauf von Bauland zwingt. In anderen Fällen wird ein Teil der Fläche vom Landwirtschaftsbetrieb abgetrennt und als Bauland von den Miterben veräussert oder zum Selbstgebrauch überbaut, was damit einer teilweisen Realteilung gleich kommt. Entgegen der Betriebswirtschaftlichen Tendenz, nach welcher sich der Hof im Laufe der Zeit immer mehr vergrössern sollte, wird die Substanz des Landwirtschaftsbetriebes mit jedem Generationswechsel verkleinert.

Landwirtschaftszone als Voraussetzung für die reibungslose Uebernahme zum Ertragswert

Eine solide, bundesrechtlich fixierte Landwirtschaftszone wird die Voraussetzung bieten, damit die ungeteilte Uebernahme zum Ertragswert für alles Land ausserhalb der Bauzone nach Nutzungsplan wieder uneingeschränkt durchgesetzt werden kann. Von Seiten der landwirtschaftlichen Organisationen wird zudem vorgeschlagen, die Wirtschaftsbauten, sofern diese innerhalb der Bauzone liegen, mit einem Umschwung bis zu 5 % der betrieblichen Gesamtfläche in die ungeteilte Zuweisung zum Ertragswert einzubeziehen. Die Nutzungspläne, soweit sie in den Kantonen schon bestehen, bieten wegen ihrer Verschiedenartigkeit keine genügende Grundlage für eine klare Abgrenzung des Geltungsreiches von bundesrechtlichen Erbbestimmungen.

Landwirtschaftszone als Voraussetzung zum Ausbau des bäuerlichen Bodenrechtes

Es sind aber auch Bestrebungen im Gange, das Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes weiter auszubauen. Vor allem ein weiter gefasstes Vorkaufsrecht für geeignete Selbstbewirtschafter wird von landwirtschaftlichen Kreisen gewünscht. Dieses Vorkaufsrecht könnte mit einer entsprechenden Rangfolge neben den direkten Nachkommen und Verwandten des Bewirtschafters auch auf Pächter, Dritte im Ort oder ausserorts, soweit es sich um Selbstbewirtschafter handelt, ausgedehnt werden. Eine solche Revision des bäuerlichen Bodenrechtes, welche die Eigentumsfreiheit und das Verfügungsrecht des Grundbesitzers im Interesse der Landwirtschaft ausserordentlich stark einschränken würde, ist in der praktischen Anwendung nur denkbar, wenn die Gewähr besteht, dass das betreffende Land in Zukunft ausschliesslich landwirtschaftlich genutzt werden kann. Auch hier bietet nur eine auf Bundesrecht begründete Landwirtschaftszone eine genügende Sicherheit.

Pachtland-
arrondierung

Auch die von verschiedenen Kreisen geforderte gesetzliche Regelung der Pachtlandarrondierung würde durch die klare Festlegung der Landwirtschaftszone erleichtert. Allerdings ist zu erwarten, dass nach einer durchgehenden Einführung der Landwirtschaftszone anstelle des Behelfsmittels der Pachtlandarrondierung in vermehrtem Masse wieder die klassische Güterzusammenlegung eingesetzt werden kann,

2.6. Das Problem der landwirtschaftlichen Verschuldung

Hohe Ver-
schuldung in
der Landwirt-
schaft

Es ist bekannt, dass die Landwirtschaft in der Schweiz wesentlich stärker verschuldet ist als in den umliegenden Ländern. Prof. Vallat schätzte die durchschnittliche Verschuldung in der schweizerischen Landwirtschaft für den Zeitpunkt um 1966 auf 7'500 Fr. pro Ha, während sie sich damals in der Bundesrepublik Deutschland nur auf 800 Franken, in Frankreich auf 200 Franken und in Oesterreich sogar nur auf 150 Franken pro Ha bezifferte. Seither ist die Verschuldung in der Schweiz mit Sicherheit noch gestiegen. Vorsichtig geschätzt dürfte sie heute im Durchschnitt jedenfalls mehr als 10'000 Franken pro Ha Nutzfläche betragen.

Ursache der
Verschuldung

Woher stammen diese unerhörten Schulden, welche die schweizerische Landwirtschaft über jedes Mass hinaus belasten? Zwei Hauptursachen stehen im Vordergrund:

- Schulden, welche bei der Hofübernahme (in der Regel bei Erbteilung) eingegangen werden,
- Schulden, welche zusätzlich vom Bewirtschafter für längerfristige Betriebsinvestitionen, insbesondere für die Erneuerung von Gebäuden und für die Neuan-schaffung von Maschinen gemacht werden.

Das Verhältnis zwischen diesen beiden Schuldenkategorien wird von Fachleuten auf ungefähr 2/3 für Uebernahme-schulden und 1/3 für zusätzliche Schulden aus Inve-stitionen geschätzt.

Raumplanung
nicht verant-
wortlich für
Entstehung
von Schulden

Inwieweit hat nun diese wenig befriedigende Situation etwas mit der Raumplanung zu tun? Die Raumplanung kann sicher nicht für die Entstehung der Schuldenlast verantwortlich gemacht werden, da diese ja einerseits vom bestehenden und häufig nur teilweise durchgesetzten Erbrecht und andererseits vom Uebermass der notwendigen Betriebsinvestitionen im Verhältnis zu den ungenügenden Erträgen des Landwirtschaftsbetriebes verursacht worden sind. Die Raumplanung hat keinen Einfluss auf diese Sachverhalte.

Der aktive
Landwirt hat
kein Interesse
an hohen Boden-
preisen

Die Raumplanung kann dagegen die Grundlage bieten, um diese unerfreuliche Situation in Verbindung mit andern Massnahmen mittelfristig wieder zu verbessern. Der aktive Landwirt, der keinerlei Absichten auf künftige Bodenspekulationen hegt, hat kein wirkliches Interesse an hohen Bodenpreisen. Durch hohe Bodenpreise wird ihm die Erbübernahme zu vernünftigen Bedingungen erschwert oder sogar verunmöglicht. Er bezahlt zu hohe Liegenschaftssteuern. Eine Anpassung seiner Betriebsstruktur durch Zukauf von zusätzlichem Kulturland ist praktisch unmöglich.

Landverkauf als
Mittel zur
Sanierung?

Im Zusammenhang mit der Verschuldung und dem grossen Kapitalbedarf für betriebsinterne Sanierungsmassnahmen und Maschinenkäufe wird der Baulandverkauf immer wieder als geeignetes Mittel zur Sanierung der Landwirtschaft dargestellt.

Jeder Landverkauf bedeutet tatsächlichen Substanzverlust

Jede Landabgabe bedeutet für den Landwirtschaftsbetrieb eine Verringerung seiner Produktionsbasis und damit einen echten Substanzverlust. Im Zeitalter der anhaltenden Rationalisierung und Produktivitätssteigerung durch Maschineneinsatz sollte eigentlich jeder Bauer danach streben, seine Produktionsgrundlage im Gegenteil zu vergrößern; er müsste somit jede Abgabe von Kulturland im Grundsatz ablehnen.

Nicht nur ungeeignetes Land würde verkauft

Von den Befürwortern der Baulandverkäufe wird zwar betont, dass auf diese Weise nur unwirtschaftliche Restflächen, steile Hänge oder sonstwie ungeeignetes Land "vergoldet" werden soll. Abgesehen davon, dass mit diesem Baulandangebot nach rein privatwirtschaftlichen Kriterien einer hemmungslosen Zersiedlung und Zerstörung der Landschaft, verbunden mit den entsprechenden Erschliessungs-, Verkehrs und Gewässerschutzproblemen massiven Vorschub geleistet würde, ist es auch wenig wahrscheinlich, dass der Bauer, der das Geld benötigt hat, gerade im richtigen Zeitpunkt den geeigneten Käufer für das ihm am wenigsten wertvolle Kulturland finden wird. Wenn der so konzipierte Baulandverkauf tatsächlich zu einem über einzelne Ausnahmefälle hinausreichenden Instrument der Landwirtschaftssanierung werden sollte, so müsste wohl von Seiten der Landverkäufer in vielen Fällen auch den Wünschen und Ansprüchen der Baulandinteressenten Rechnung getragen werden. Damit würde aber nicht nur das schlechteste, sondern unter Umständen auch das beste Land zu Baulandzwecken verkauft.

Sanierung durch
Baulandver-
käufe bedeutet
Liquidation
in Raten

Die Sanierung von Landwirtschaftsbetrieben mit Hilfe von Baulandverkäufen ist eine Methode, welche einer gesunden und auf die Zukunft gerichteten Landwirtschaft unwürdig ist. Sanierung des Landwirtschaftsbetriebes durch Baulandverkäufe bedeutet nichts anderes als eine Liquidation in Raten, weil doch wohl kaum anzunehmen ist, dass eine einmalige Sanierung einen Landwirtschaftsbetrieb endgültig aus seiner Bedrängnis herauszuheben vermag, wenn er schon heute keine andere Lösung für sein wirtschaftliches Ueberleben mehr zu finden vermag.

2.7. Der volkswirtschaftliche Ausgleich

Der Grundsatz
des volkswirt-
schaftlichen
Ausgleichs ist
im Gesetz ver-
ankert

Eines der wohl wichtigsten Zugeständnisse, welches der Landwirtschaft im Verlaufe der parlamentarischen Beratungen gemacht worden ist, besteht in der Verankerung des Anspruchs der Land- und Forstwirtschaft auf einen volkswirtschaftlichen Ausgleich für die Auflagen und Leistungen im Interesse der Raumplanung. Damit wird das Problem des Ausgleichs, welches sich im Zusammenhang mit einer strafferen Zonenordnung im Laufe der letzten Jahre in verschiedenen Kantonen deutlich gemacht hat, als echtes raumplanerisches Problem anerkannt. Wir stehen aber erst am Anfang dieser neuen Entwicklung; es ist daher noch nicht möglich, die Aufgabe schon heute in ihrer ganzen Tragweite zu erfassen und dafür eine allen Umständen Rechnung tragende Lösung anzubieten. Wesentlich ist jetzt vor allem die Verankerung des Grundsatzes als nicht mehr zu widerrufende Verpflichtung und Rechtsanspruch. Die weitere Ausgestaltung des Ausgleichs soll im Anschluss an die Inkraftsetzung des Gesetzes, im Zuge der Verwirklichung der Raumplanung auf Kantons-, Regions- und Gemeindeebene erfolgen.

Keine neue Subvention, sondern Abgeltung von Leistungen

Mit dem volkswirtschaftlichen Ausgleich sollen Aufgaben und Leistungen der Landwirtschaft im Interesse der Raumplanung abgegolten werden. Es handelt sich also nicht bloss um eine neue Massnahme unter dem Titel der Unterstützung der Landwirtschaft. Die gesetzliche Verankerung dieses Grundsatzes ist für die gesamte Landwirtschaftspolitik von grosser Bedeutung. Die Landwirtschaft erbringt diese Leistungen für die Raumplanung überall dort, wo sie den Boden bewirtschaftet. Der Aufwand der Landwirtschaft für die Pflege der Kulturlandschaft ist aber nicht überall gleich hoch zu veranschlagen.

Landwirtschaft in geeigneten Gebieten

In den geeigneten Landwirtschaftsgebieten des Mittel-landes entstehen die Probleme vor allem dort, wo in Folge einer weiteren, gesamtwirtschaftlichen notwendigen Entwicklung die Landwirtschaft zur Abgabe von zusätzlichem Kulturland gezwungen wird. Durch neue Wohnsiedlungen, Industriegebiete und Verkehrswege entstehen hier Probleme für die verbleibenden Landwirtschaftsbetriebe, indem diese von der Entwicklung mehr und mehr eingeengt werden. In diesen Gebieten sollen im Rahmen des volkswirtschaftlichen Ausgleichs durch gezielte Strukturverbesserungsmassnahmen (so beispielsweise Aussiedlung, getrennte Güterwege, Verlegung der landwirtschaftlichen Sammel- und Verarbeitungsbetrieben, usw.) wieder Verhältnisse geschaffen werden, unter welchen eine rationelle und produktionsorientierte Landwirtschaft möglich ist.

Landwirtschaft und Erholung

Probleme können ferner dort entstehen, wo sich Siedlungen und gut geeignete Landwirtschaftsgebiete unmittelbar treffen und damit die Landwirtschaft durch eine intensive Naherholung beeinträchtigt wird. Ist diese Beeinträchtigung unzumutbar, müsste die Frage von Entschädigungen an die Bewirtschafter geprüft werden. Dazu bietet Art. 45 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes die entsprechende Rechtsgrundlage.

Landwirtschaft in Gebieten mit ungünstigeren Produktionsbedingungen

Anders präsentiert sich dagegen die Situation in den Gebieten, welche im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden sollen. Infolge der geringeren natürlichen Eignung kommt hier auf Grund der Produktpreise nur noch ein ungenügendes Einkommen zustande. Es überrascht nicht, dass insbesondere die Berg- und voralpinen Hügelgebiete am stärksten von der Brachlegung landwirtschaftlicher Böden bedroht sind. Diesen Gebieten soll das Schwergewicht des volkswirtschaftlichen Ausgleichs gemäss Art. 45 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes zugute kommen. Im Vordergrund stehen hier direkte Ausgleichszahlungen in Form von Flächenbeiträgen.

Warum kann das Spezialgesetz bis zur Abstimmung nicht vorliegen?

Es ist ein Novum, dass der Bund durch ein Bundesgesetz den Auftrag erhält, weitere Gesetze zu erlassen. Ohne Zweifel wäre aus der Sicht der Landwirtschaft eine zeitgleiche Behandlung wünschbar gewesen. Der Gesetzgeber kann aber über diese Folgeleistungen erst entscheiden, wenn das Raumplanungsgesetz, das ja die Grundlage für alle Anschlussgesetze darstellt, durch das Volk angenommen worden ist.

2.8. Die Stöckli-Frage

Bauland für Familienangehörige

Viele Landwirte, besonders im Mittelland, sind mit der Einführung der Landwirtschaftszone grundsätzlich einverstanden. Sie möchten sich aber das Recht vorbehalten, jedem Kind, das aus der Landwirtschaft ausscheidet, einen Bauplatz für ein Einfamilienhaus zur Verfügung stellen zu können.

Inhalt der Landwirtschaftszone

Diese Möglichkeit kann aber aus grundsätzlichen Überlegungen sowie aus Gründen der Rechtsgleichheit nur in beschränkter Masse eröffnet werden. Im Interesse der anzustrebenden Gesamtordnung bedingt die Raumplanung eine möglichst strenge Bindung jeder Nutzungszone an den jeweiligen Zonenzweck. Die Landwirtschaftszone soll definitionsgemäss in erster Linie der landwirtschaftlichen Nutzung dienen. Dem Zweck der Nutzungszone entsprechen ferner alle diejenigen Bauten, welche der landwirtschaftlichen Nutzung des Bodens, den Wohnbedürfnissen der bäuerlichen Bevölkerung und ihrer Hilfskräfte sowie je nach Verhältnissen zusätzlich in direkter Weise der Sicherung der bäuerlichen Existenz dienen. In der Regel können auch standortgebundene Lagerungs- und Verarbeitungsbetriebe der Urproduktion, Gärtnereien, Zucht- und Mastbetriebe an geeigneten Standorten in der Landwirtschaftszone bewilligt werden.

Sachliche Bindung an Landwirtschaft notwendig

Individuelle Wohnhäuser können dagegen nur soweit zugelassen werden, als sie sachlich begründet in engem Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Nutzung stehen. Das herkömmliche Stöckli für den bisherigen Betriebsinhaber erfüllt diese Voraussetzung. Auch

ein Wohnhaus für einen im nächsten Zentrum arbeitenden Bruder, welcher daneben aber noch zu einem erheblichen Anteil auf dem Landwirtschaftsbetrieb beschäftigt ist, kann je nach Verhältnissen noch als sachlich begründete Landwirtschaftsbaute anerkannt werden.

Die Berücksichtigung von persönlichem und finanziellen Verhältnissen widerspricht dem Grundsatz der Rechtsgleichheit

Wenn dagegen bei einer Erbteilung verschiedene Bauplätze im Sinne einer Abgeltung von Familienangehörigen vom Landwirtschaftsbetrieb abgetrennt werden, so kann für die entsprechenden Bauvorhaben ebenso wenig eine Baubewilligung erteilt werden, wie wenn das betreffende Grundstück von einem Dritten auf freiem Wege gekauft worden wäre. Zwischen diesen beabsichtigten Wohnbauten und der landwirtschaftlichen Nutzung bestehen in diesem Fall keine objektiv sachlichen sondern nur noch persönliche, familiäre und insbesondere finanzielle Beziehungen. Diese dürfen bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen nicht berücksichtigt werden, weil sonst aus Gründen der Rechtsgleichheit auch alle übrigen individuellen Bauvorhaben bewilligt werden müssten und damit das Prinzip der Landwirtschaftszone von Anfang an durchbrochen würde.

Entflechtung durch Abtausch und Landumlegung

Wenn aber ein zwingendes Bedürfnis besteht, für einen Familienangehörigen zum Eigengebrauch einen Bauplatz zu beschaffen und kein eignes Land in der Bauzone zur Verfügung steht, so muss auf dem Wege des Abtauschs und der Landumlegung eine Lösung gesucht werden. Da es in diesem Falle ja darum geht, für

jemand einen Bauplatz zu finden, der selber im Dorf aufgewachsen ist und daher jedermann kennt, wird ein Abtausch zu vertretbaren Bedingungen in den meisten Fällen möglich sein.

2.9. Landwirtschaft im Konflikt mit der Bauzone

Bauzone ist nicht nur Privileg, sondern auch Verpflichtung

In der bisherigen planerischen Praxis bedeutet die Einteilung in die Bauzone vielerorts ein rein privatwirtschaftliches Privileg, dem andererseits praktisch überhaupt keine Verpflichtung gegenübersteht. Diese Situation bringt aber viel-kritisierte Ungerechtigkeiten zwischen den Grundeigentümern mit sich. In der Tat steht der weitgehend ohne eigenes Zutun geschaffenen Bevorzugung der Landbesitzer in der Bauzone eine ebenso grosse Benachteiligung aller übrigen Landbesitzer ausserhalb dieser Zone entgegen. Es ist daher nicht zu verwundern, dass die Bauzonen in den meisten Gebieten viel zu gross angelegt wurden und andererseits für konkrete Bauvorhaben häufig doch kein Bauland zur Verfügung steht.

Die Bauzone muss überbaubares Land enthalten

Wenn die Bauzone ihre Funktion erfüllen soll, so muss das darin einbezogene Land tatsächlich in absehbarer Zeit zur Ueberbauung zur Verfügung stehen. Dem Einbezug in die Bauzone im Sinne eines privatwirtschaftlichen Privilegs müssen gewisse Verpflichtungen zur Wahrung der Interessen der Oeffentlichkeit, welche ja auch zum Bau der erforderlichen Erschliessungsanlagen verpflichtet wird, gegenübergestellt werden.

Konsequenzen
für Land in
der Bauzone

Das Raumplanungsgesetz enthält zu diesem Zwecke die folgenden Instrumente:

Nach Art. 28 des Gesetzes können die Grundeigentümer zur Beitragsleistung an Erschliessungskosten verpflichtet werden.

Nach Art. 34 kann die schon bisher gebräuchliche Güterzusammenlegung bzw. Baulandumlegung neu auch von der zuständigen Behörde von Amtes wegen angeordnet werden.

Gestützt auf Art. 35 können nötigenfalls, "wenn ohne dies die Durchführung von Nutzungsplänen verunmöglicht oder übermässig erschwert wird, und keine anderen Mittel zur Verwirklichung mehr zur Verfügung stehen", einzelne Grundstücke oder Rechte auch enteignet werden.

Alle diese Mittel sind grundsätzlich nicht neu; sie werden aber in ihrer Anwendung auf die raumplanerische Nutzungsordnung verdeutlicht. Sie sind notwendig, um die Nutzungspläne mit ihrem Ziel der rationellen, sparsamen und geordneten Bebauung in der Praxis auch durchsetzen zu können.

Unnötige
Härten sollen
vermieden
werden

Im Laufe der parlamentarischen Beratungen sind für alle diese Instrumente Formulierungen gefunden worden, mit welchen sich die planerischen Zielsetzungen erreichen lassen, ohne dass damit unnötige Härten entstehen.

Stundung von Erschliessungsbeiträgen möglich

So ist die Stundung der Erschliessungsbeiträgen in Sonderfällen vorgesehen. Als Beispiel für einen solchen Härtefall wurde speziell auf die Situation eines gut arbeitenden Landwirtschafts- oder Gewerbebetriebes hingewiesen, welcher nicht durch eine Beitragsleistung zur Unzeit zu einem Zwangsverkauf veranlasst werden soll.

Keine Enteignung bei Eigenbedarf und Anspruch auf Realersatz

Bei der Enteignung wird der Anspruch auf einen Realersatz hervorgehoben. Als wichtiger Grund für die Verhinderung einer Enteignung wird im Gesetz in erster Linie der spätere Eigenbedarf angeführt. Als Eigenbedarf ist in der parlamentarischen Beratung auch die dringend notwendige Benützung eines Grundstückes im Rahmen eines Landwirtschaftsbetriebes anerkannt worden.

Eine Einzonung gegen den Willen des Landwirtes kann meistens verhindert werden

Der Entscheid des Landwirtes, ob er seine Parzellen in die Bauzone einbeziehen will oder nicht, erhält mit dem Raumplanungsgesetz eine neue und zentrale Bedeutung. In der Praxis wird es nämlich in ländlichen Gebieten nur selten vorkommen, dass ein Grundstück entgegen den ausdrücklichen Willen eines selbstbewirtschaftenden Landwirtes in die Bauzone eingeteilt werden muss. Ist dies trotzdem einmal der Fall, so kann durch eine Landumlegung eine Lösung gefunden werden, sofern der Landwirt auch bereit ist, dazu Hand zu bieten.

2.10. Die Mehrwertabschöpfung

Mehrwertabschöpfung ist eine "gerechte" Steuer

Von der Mehrzahl der Bauern, die keine Baulandabsichten hegen, wird die Mehrwertabschöpfung gleich wie die an den meisten Orten schon bestehenden Liegenschaftsgewinnsteuer als gerechte Besteuerung von nicht selbst erarbeiteten Gewinnen beurteilt.

Mehrwertabschöpfung ist eine Solidaritätsmassnahme zu gunsten der Landwirtschaft

Durch den Zusatz, dass ein Teil des Ertrages für einen gesamtschweizerischen volkswirtschaftlichen Ausgleich verwendet werden soll, erhält die Mehrwertabschöpfung den Charakter einer Solidaritätsmassnahme zwischen den "Baulandbauern" in Agglomerationsnähe und ihren weniger begünstigten Kollegen im abgelegenen Landwirtschaftsgebiet.

Die Interessen des hauptberuflichen Landwirtes bleiben gewahrt

Auch bei der Mehrwertabschöpfung sind die besonderen Probleme des praktizierenden Landwirtes berücksichtigt worden. Ist nämlich aus siedlungsplanerischen Ueberlegungen der Einbezug eines landwirtschaftlichen Grundstückes in die Bauzone unumgänglich, so muss auf dem entsprechenden Erlös, soweit er zur Beschaffung von Ersatzgrundstücken verwendet wird, keine Mehrwertabgabe geleistet werden. Damit werden nur die Gewinne, welche aus der Landwirtschaft hinausgehen, zur Beitragsleistung an die Mehrwertabschöpfung herangezogen, während die für die Sicherung der bisherigen Existenzgrundlage, d. h. zur Beschaffung von Ersatzliegenschaften, benötigten Geldbeträge von der Mehrwertabgabe ausgenommen sind.

3. Zusammenfassung und Ausblick

Sicherheit
durch Land-
wirtschafts-
zone

Gesamthaft gesehen sind die landwirtschaftlichen Anliegen und Bedürfnisse im Raumplanungsgesetz in weitgehendem Masse berücksichtigt worden. Der Landwirt, welcher seinem Beruf treu bleiben will, erhält mit der Landwirtschaftszone die Gewähr, dass er seinen Betrieb auch in Zukunft ohne Beeinträchtigungen bewirtschaften kann und dass dieser Betrieb von den Behörden, so beispielsweise bei der Erbübernahme, bei Liegenschafts- und Erbschaftssteuern, bei Erschließungsbeiträgen und anderen Abgaben sowie bei der Festlegung der Verschuldungsgrenze immer nur nach landwirtschaftlichen Gesichtspunkten beurteilt wird. Er erhält mit der Nutzungsplanung die Gewähr, dass auch sein Nachbar mit seinem Land nichts unternehmen darf, das sich nachteilig auf die Bewirtschaftung des eigenen Betriebes auswirken würde.

Grundlage für
die Durch-
setzung von ge-
setzlichen An-
passungen und
Ausgleichs-
massnahmen

Für den Berufsstand als Ganzes schafft das Raumplanungsgesetz die notwendige Voraussetzung für eine Anpassung und Revision des bäuerlichen Erbrechtes, für eine bessere Berücksichtigung der Verschuldungslage der Landwirtschaft bei der Berechnung des Paritätslohnanspruchs sowie bei der Einschätzung von landwirtschaftlichen Liegenschaften. Durch den volkswirtschaftlichen Ausgleich soll die Einkommenslage in den vom natürlichen Standpunkt weniger geeigneten Gebieten verbessert und zusätzliche Mittel für Strukturverbesserungsmassnahmen in den stark beanspruchten Gebieten des Mittellandes bereitgestellt werden. Für alle diese grundsätzlichen Änderungen bedarf es einer Verankerung der Nutzungszonen in einem Bundesgesetz; die heute schon bestehenden kantonalen Bau- und Raumplanungsgesetze bieten dazu eine nicht genügende Grundlage.

Keine zusätzliche Einschränkung der Baufreiheit

Das Raumplanungsgesetz bringt dagegen in der individuellen Baufreiheit gegenüber der Mehrzahl der bestehenden, kantonalen Baugesetze keine wesentlichen, zusätzlichen Einschränkungen. Eine Lockerung der Baufreiheit, so z. B. im Zusammenhang mit der Erbteilung, kommt übrigens in erster Linie den aus der Landwirtschaft abgehenden Familienangehörigen zugute. Je mehr Baumöglichkeiten im Landwirtschaftsgebiet bestehen, um so mehr kann der Grundsatz der ungeteilten Hofübernahme zum Ertragswert von den Miterben in Frage gestellt werden.

Was würde die Ablehnung des Raumplanungsgesetzes bedeuten?

Die heute bestehende Opposition gegen das Raumplanungsgesetz ist sehr vielschichtig. Sie ist sich nur in der Ablehnung der erarbeiteten Gesetzesvorlage, nicht aber in der Formulierung einer brauchbaren Alternative einig.

Es ist zudem zu berücksichtigen, dass das Raumplanungsgesetz nicht den Anfang, sondern vielmehr ein letztes Glied in den auf Gemeinde- und Kantonsebene schon weit gediehenen Raumplanungsbestrebungen darstellt. Der Verfassungsartikel über die Raumplanung ist schon im Jahre 1969 durch das Volk genehmigt worden.

Nach einer allfälligen Ablehnung des Raumplanungsgesetzes müsste daher umgehend ein neuer Gesetzesentwurf ausgearbeitet werden. Dabei ist zu bedenken, dass sich grosse Teile der nichtlandwirtschaftlichen Opposition auch gegen das Prinzip der Mehrwertabschöpfung und den volkswirtschaftlichen Ausgleich richten und daher kaum als Bündnispartner für die Durchsetzung eines aus der Sicht der Landwirtschaft "besseren" Raumplanungsgesetzes in Frage kommen.

