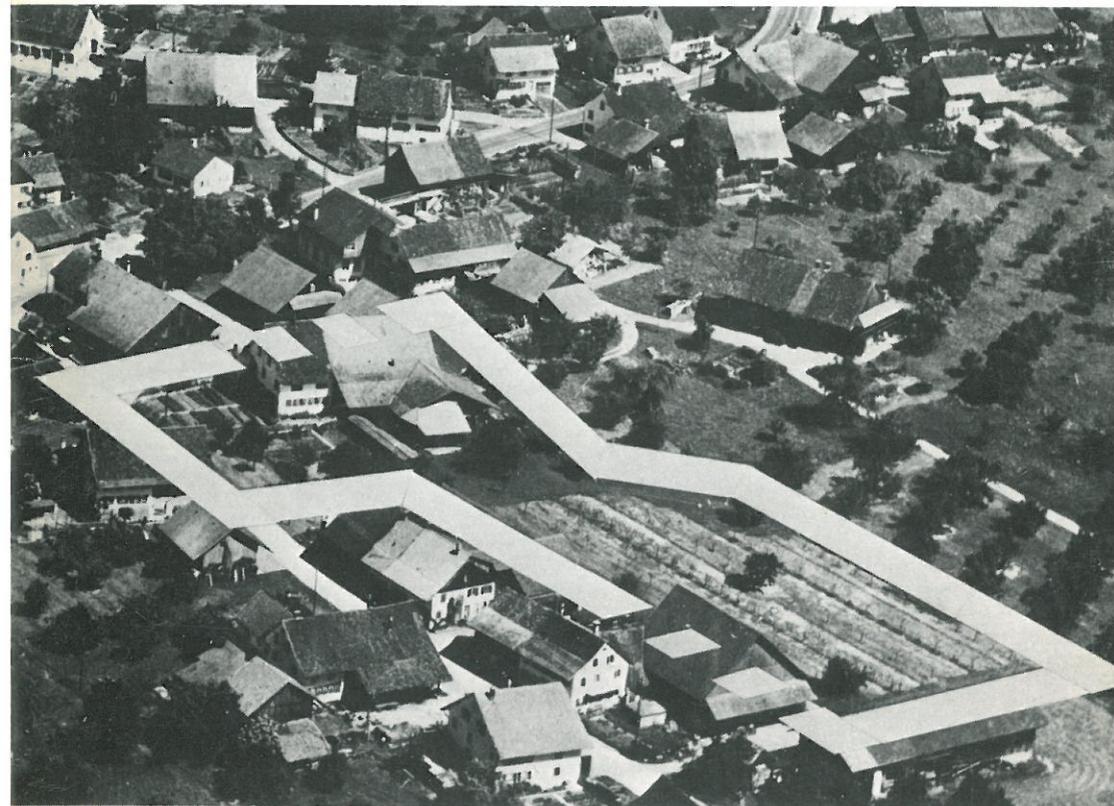


RA
informationen
2/83



BVR

Bündner Vereinigung für Raumplanung
Associazion grischuna per la planisaziun dil territori
Associazione grigionese di pianificazione del territorio
Bahnhofplatz 8, 7001 Chur, Telefon 081 22 92 88
Sektion VLP

MITGLIEDER-VERSAMMLUNG 1983

10. Juni 1983 16-18 Uhr
Hotel Drei Könige Chur

Statutarischer Teil

Referat von Regierungsrat Christoffel Brändli

AKTUELLE PROBLEME DER RAUMPLANUNG IM KANTON GRAUBÜNDEN

Diskussion

Zum Titelbild: Landwirtschaftlicher Betrieb mit betriebsnotwendiger Hoffläche - was wird daraus nach der Einzonung als Bauland?

Die Autoren dieses Heftes:

- Dr. Heinz Aemisegger, Rechtsanwalt,
Schaffhausen
- Dr. Martin Boesch, Geschäftsführer BVR,
Chur
- Peider Ganzoni, Sekretär Bündner Bauern-
verband 1971 - 1980, Zizers
- Dr. Theo Maissen, dipl.Ing. agr. ETH, Sevgein
- Dr. Ruedi Meier, Schweizerische Arbeits-
gemeinschaft für die Bergbevölkerung (SAB),
Brugg
- Hans Weiss, Geschäftsführer Schweiz. Stiftung
für Landschaftsschutz, Bern

informationen

2/83

7. Jahrgang	Nr. 2	Juni 1983
	BVR-Kommentar	3
	Jahresbericht 1982	5
	Jahresrechnung/Budget 1982/83	12
	Neue parlamentarische Vorstösse	14
Th. Maissen	Raumplanung und Landwirtschaft - Auf Gedeih und Verderben miteinander verbunden	17

Lescha federala davart la planisaziun
dil territori (LPT)

Ledscha federala davart la planisaziun
dal territori (LPT)

H. Weiss	Konflikte zwischen Bauzonen, Landwirtschaft und Landschaftsschutz	25
P. Ganzoni	Konflikte zwischen Siedlungsentwicklung und landwirtschaftlichen Betrieben	28
R. Meier	Stellungnahme der SAB zum Bodenrecht und zur Raumplanung	37
H. Aemisegger	Wichtige Entscheide zu Rückzonungen und Baugebiets-Etappierung	43
M. Boesch	Aktuelle Literatur	47

Redaktion: Dr. M. Boesch
Geschäftsführer BVR
Bahnhofplatz 8
7001 Chur

Erscheint viermal jährlich

THESEN DER SAB ZUM BODENRECHT UND DER RAUMPLANUNG

Feststellungen

1. Der Boden ist ein absolut knappes Gut und ist nicht vermehrbar.
2. Der Boden ist nicht transportierbar und deshalb nicht an einem freien Markt handelbar.
3. Der Besitz von Boden ist ungleich verteilt.
4. Der Boden hat die Funktion einer wertsichernden Kapitalanlage übernommen.
5. Die häusliche Bodennutzung wird nicht konsequent durchgesetzt (Art. 22quater BV).

Thesen Landwirtschaft

1. Das Vorkaufsrecht der Angehörigen ist grundsätzlich auf die Selbstbewirtschafter zu beschränken und auf Pächter und landwirtschaftliche Arbeitnehmer auszudehnen.
2. Für die Handänderung landwirtschaftlicher Grundstücke ist eine Bewilligung erforderlich.
3. Der Handel mit landwirtschaftlichen Grundstücken wird der Preiskontrolle unterstellt.
4. Regionale Selbsthilfeorganisationen sollen mithelfen, landwirtschaftliche Heimwesen den Selbstbewirtschaftern zu erhalten.
5. Das landwirtschaftliche Kulturland soll einen ähnlichen Status wie der Wald erhalten.

Thesen Berggebiet

1. Die Nutzung der Alpweiden ist grundsätzlich den ortsansässigen Landwirten zu erhalten.
2. In den Bauzonen ist der Bodenmarkt zu mobilisieren durch:
 - eine aktive Baulandpolitik der Gemeinden
 - Mehrwertabschöpfung und Baulandsteuern
 - eine Kulturlandverminderungs-Abgabe
3. Der Boden ist häuslich zu nutzen durch Rückzonungen, Baugebiets-Etappierung und Landumlegungen.
4. Landwirtschaftliche Heimwesen in der Bauzone sind als "Bauernhofzonen" auszuscheiden.

STELLUNGNAHME DER SAB ZUM BODENRECHT UND ZUR RAUMPLANUNG

R. Meier

Der Vorstand der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Bergbevölkerung (SAB) setzte vor einem Jahr eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag ein, Vorschläge für ein neues Bodenrecht mit Rücksicht auf das Berggebiet auszuarbeiten. Es galt, den Belangen der Alp- und Landwirtschaft wie auch dem sekundären und tertiären Sektor sowie der öffentlichen Hand Rechnung zu tragen. Unter dem Präsidium von Dr. Jörg Wyder, Direktor der SAB, nahmen 8 Persönlichkeiten aus den verschiedenen Landesgegenden der Schweiz in der Arbeitsgruppe Einsitz: Georg Brosi, alt Nationalrat, Klosters GR; Josef Hurschler, Landwirt und Kantonsrat, Grafenort OW; Hans Müller, Bauernsekretär, Flawil SG; Dr. Willi Neukomm, Vizedirektor SBV, Brugg AG; André Perrenoud, Ing.-agr., Corcelles NE; Jakob Schiesser-Zweifel, Präsident GLB Linthal, Linthal GL; Alfred Stricker, Regierungsrat, Stein AR und Arnold Ueltschi, Präsident VSA, Zweisimmen BE. Nach gründlicher Arbeit erstellte die Arbeitsgruppe ein Thesepapier zum Bodenrecht und der Raumplanung zuhanden des Leitenden Ausschusses und des Vorstandes der SAB (Präsident: Dr. Gion Clau Vincenz, Chur, Andiast). Das ausführliche Papier der SAB zum Bodenrecht und der Raumplanung kann allen Interessenten zum Preise von Fr. 5.-- zugestellt werden. Adresse für Bestellungen: SAB, Postfach 174, 5200 Brugg. Die von den Gremien der SAB genehmigten Grundsätze stellen wir dem Leser im folgenden kurz vor.

Zusammenfassung

Die Situation auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt wird von der SAB als alarmierend bezeichnet: Grundstücke werden zu einem Mehrfachen des Ertragswertes gehandelt. Landwirte, vor allem auch Bauernsöhne, haben das Nachsehen. Kein Wunder, dass die Bauern heute im Durchschnitt bald 50 % Pachtland bewirtschaften. Immer noch wird das absolut knappe Gut "Boden" als Kapitalanlage betrachtet.

Zur Lösung der anstehenden Probleme fordert die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Bergbevölkerung (SAB) eine gründliche und rasche Revision des Bodenrechtes. Im Rahmen des Bundesgesetzes über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes (EGG) soll die Stellung des Selbstbewirtschafters beim Vorkaufsrecht stark aufgewertet werden. Der landwirtschaftliche Landhandel soll durch ein Bewilligungsverfahren überschaubarer gestaltet werden, wobei eine Bewilligung grundsätzlich nur erteilt werden soll, wenn der Käufer ein fähiger Selbstbewirtschafter ist. Landwirtschaftlicher Grundbesitz, der verkaufsberechtigten Personen zufällt oder aufgrund des Bewilligungsverfahrens der Landwirtschaft erhalten bleibt, ist einer Preiskontrolle zu unterstellen.

Die SAB misst der konsequenten Anwendung der raumplanerischen Grundsätze grosse Bedeutung zu. Der Landkonsum von 100'000 ha oder der Verlust der Fläche von rund 10'000 bäuerlichen Betrieben in den letzten 40 Jahren darf nicht mehr weiter gehen. Als Bauzonen soll jener Boden ausgeschieden werden, der bereits weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Die guten landwirtschaftlichen Böden sind zurückzuzonen. Die Landwirtschaftszonen sind ähnlich wie der Wald zu schützen. Landwirtschaftsbetriebe innerhalb der Bauzone, die existenzfähig sind, sollen durch eine Umzonung in eine Bauernhofzone geschützt werden.

Die Anwendung der Raumplanung darf aber nicht generell entwicklungshemmend wirken. Die berechtigten Expansionsbedürfnisse in den Rand- und Bergregionen sollen sich primär auf die Bauzonen konzentrieren, wobei die Verfügbarkeit des entsprechenden Bodens mit verschiedenen Massnahmen angestrebt werden muss. In den Bauzonen ist gegen die Bodenhortung anzutreten. Ohne ein genügendes Baulandangebot weicht der Baudruck statt auf die ungenutzten, aber eingezonten Parzellen, auf die Landwirtschaftszonen aus.

Die SAB setzt sich deshalb für eine aktive kommunale Bodenpolitik ein. Die Bodenmobilisierung soll aber auch mit Erschliessungsbeiträgen nach dem Äquivalenzprinzip, einer Mehrwertabschöpfung und einer Kulturlandverminderungsabgabe angestrebt werden. In grösseren Touristikorten ist den Einheimischen mit ihren Wohn- und Baubedürfnissen eine besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Mit Zonen für Einheimische und Sonderbauvorschriften kann die ortsansässige Bevölkerung erhalten bleiben.

Revision des Bundesgesetzes zur Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes (EGG)

Auf die strikten Bestimmungen, wie Preiskontrolle und behördliche Genehmigungspflicht während dem zweiten Weltkrieg, die die negativen Auswirkungen der Flucht in die Sachwerte verhinderten, folgte im Jahre 1951 das Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes (EGG). Als Rahmengesetz wird darin der Fall einer vorzeitigen Veräusserung von landwirtschaftlichen Grundstücken geregelt: Den Blutsverwandten und den Ehegatten wird ein Vorkaufsrecht eingeräumt. Von Amtes wegen ist ein Einspruchsverfahren vorgesehen. Leider blieben aber diese Bestimmungen weitgehend wirkungslos. Nur 16 Kantone erliessen ein entsprechendes Einführungsgesetz. Die Kompetenzdelegation an die Kantone bewährt sich nicht. Es besteht eine grosse Rechtsungleichheit. Die Einspruchsgründe sind zu beschränkt und zu ungenau definiert. Das Bundesgericht hat manchen Einspruch aufgehoben, so dass das Verfahren gar nicht mehr angewandt wurde. Ebenfalls sind organisatorische Fragen ungelöst. Die Anwendung des EGG innerhalb der Bauzone bedarf ebenfalls einer Klärung.

Zur Lösung der anstehenden Probleme schlägt die SAB eine erweiterte Liste der vorkaufsberechtigten Personen vor. Ebenfalls sollen fähige selbstbewirtschaftende Pächter, Arbeitnehmer und Dienstangestellte einbezogen werden. Das Prinzip des Selbstbewirtschafters wird einzig durch die Berücksichtigung der nicht selbstbewirtschaftenden Kinder durchbrochen.

Als notwendig erachtet die SAB, dass der Handel von landwirtschaftlichen Liegenschaften in Zukunft transparenter gestaltet wird. Das Einspruchsverfahren soll durch ein Bewilligungsverfahren abgelöst werden. Damit können zweifelhafte Geschäfte verhindert werden. Umgehungen werden ausgeschlossen. Zudem soll das Bewilligungsverfahren auf eidgenössischer Ebene einheitlich geregelt werden. Es ist sicherzustellen, dass die beauftragten Institutionen ihrer Aufgabe gewachsen sind.

Das Bewilligungsverfahren soll jene Käufer ausschliessen, die nicht die Absicht einer eigenständigen landwirtschaftlichen Produktion verfolgen. Grundstückverkäufe sollen grundsätzlich nur bewilligt werden, wenn der Käufer Selbstbewirtschaftler ist. Der Landkauf von Selbstbewirtschaftlern hat sich daher im Rahmen der Sicherung einer ausreichenden Existenz zu halten. Als obere Limite werden 3 Arbeitskräfte und/oder 30 GVE angestrebt. Mit der Einführung einer Preiskontrolle will die SAB Verkehrswerte, die stark über dem landwirtschaftlichen Ertragswert liegen, verhindern. Die zu hohen Verkehrswerte stehen den agrarpolitischen Zielsetzungen entgegen. Die entsprechenden Regelungen sollen in Analogie zum Erbrecht festgelegt werden.

Ein revidiertes Bundesgesetz zur Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes muss in Zukunft klarer mit der Raumplanung in Einklang gebracht werden. So ist das Bewilligungsverfahren nur für jene landwirtschaftlichen Grundstücke auszuschliessen, die innerhalb der Bauzone liegen und die voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen werden. Zudem sollen funktionsfähige Betriebe in der Bauzone in eine Sonderzone (Bauernhofzone) umgeteilt werden und damit automatisch unter die Bestimmungen des EGG fallen.

Haushälterische Bodennutzung

Auf die haushälterische Bodennutzung legt die SAB ein grosses Gewicht. Der massive Bodenverbrauch der letzten Jahre kann und darf nicht mehr in der gleichen Weise weitergehen. Vielmals werden auch im Berggebiet die besten landwirtschaftlichen Böden überbaut.

Nach Meinung der SAB soll in Zukunft darauf geachtet werden, dass in den Gemeinden die Bauzonen jenes Land umfassen, das sich für die Ueberbauung eignet und weit-

gehend überbaut ist, oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Dank ausgeprägten Ortskenntnissen, wie Eigentumsverhältnisse, Baudruck, Eignung landwirtschaftlicher Böden, sind die Gemeinden zur Durchführung dieser Bestimmung am besten geeignet. Mittels Rückzonungen, Erschliessungs- und Baugebiets-etappierungen muss der erhobene Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung durchgesetzt werden. Die Kantone sollen den Anstrengungen der Gemeinden mit ihrer Richtplanung zur Seite stehen.

Kein Entwicklungsstopp

Bekanntlich sind in der Schweiz in praktisch allen Gemeinden die Bauzonen viel zu weit gefasst. Trotzdem steht es mit der Verfügbarkeit, d.h. dem Angebot an Bauland nicht zum besten. Berechtigte Bauinteressen (Wohnungs- und Gewerbebau, usw.) können nicht erfüllt werden. Eine vernünftige Entwicklung wird verhindert, und die Bodenpreise können ins Unermessliche steigen. Zudem wird der Baudruck in die Landwirtschaftszone mit vielen negativen Folgen (Zersiedelung, Preissteigerung) umgeleitet. Die SAB tritt deshalb für eine aktive kommunale Bodenpolitik ein.

Eine aktive kommunale Bodenpolitik ist als dauernde Aufgabe zu betreiben. Ein Landkauf sollte gründlich überlegt werden und in einem möglichst frühen Zeitpunkt erfolgen. Auf reelle Angebote muss von der Gemeinde rasch reagiert werden können. Bodenkäufe in einer Zwangslage können mit überhöhten Preisforderungen verbunden sein. Der Erwerbspreis sollte deshalb die Ansätze auf dem freien Liegenschaftenhandel keineswegs übersteigen. Die SAB erachtet es als wünschenswert, dass der gekaufte Boden wieder in private Hände mittels Baurecht oder einem Rückkaufsrecht überführt wird.

Eine erhöhte Bodenmobilität muss ebenfalls durch fiskalpolitische Massnahmen erreicht werden. So sind Abgaben und Beiträge bei Strassenerschliessungen in der Bauzone nach dem Äquivalenzprinzip (Kostendeckungsprinzip) zu erheben. Ein positiver Beitrag kann ebenfalls von einer Mehrwertabschöpfung, wie sie aufgrund des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, Art. 5, möglich ist und einer Baulandsteuer erwartet werden. Mittels einer Kulturlandverminderungsabgabe, wie sie bereits im Kanton Graubünden erhoben wird, kann auf der fiskalpolitischen Ebene vor allem dem Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung Rechnung getragen werden.

Bauernhöfe in der Bauzone

Bäuerliche Betriebe in der Bauzone haben einen besonders schweren Stand und ihre Situation wurde im Zuge der Ausarbeitung des Raumplanungsgesetzes übersehen. Aufgrund des Erschliessungsrechtes mit der Beitragspflicht an die öffentliche Hand, der Besteuerung der Liegenschaften nach dem Verkehrswert und der fehlenden Anwendung des bäuerlichen Boden- und Zivilrechtes werden Landwirtschaftsbetriebe unnötigerweise aus der Bauzone hinausgedrängt. Die Folgen sind ein verarmtes Dorfbild und hohe Aussiedlungskosten. Die SAB schlägt vor, dass existenzfähige Betriebe in der Bauzone verbleiben sollten, allerdings aber nach einer gründlichen Abklärung in eine Bauernhofzone zugewiesen werden. Die Zuteilung von Betrieben in die Bauernhofzone ist primär eine Aufgabe der Ortsplanungsstufe. Die Regionalplanung und die kantonale Richtplanung können wertvolle Vorarbeit leisten.

Bauen ausserhalb des Baugebietes

Bauten und Anlagen, die in einer Schutzzone oder der Landwirtschaftszone liegen, müssen nach Art. 24, Abs. 1 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes standortgerecht sein, und es dürfen keine überwiegenden Interessen einem Neubau entgegenstehen. Die entsprechenden Grundsätze für eine notwendige Ausnahmegewilligung sind Bundesrecht, und es besteht eine ausgefeilte Praxis dazu. Die SAB beurteilt diese Grundsätze als zweckmässig. Insbesondere der damit verbundene "Schutz der Landwirtschaftszone" wird als positiv betrachtet.

Nach Meinung der SAB ist die Beurteilung von Erneuerungen, der teilweisen Aenderung und dem Wiederaufbau von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone wesentlich komplexer. Das Berggebiet mit den Weilern, Streusiedlungen und vor allem aber auch den ausser Funktion gesetzten Stallbauten ist von dieser Problematik besonders betroffen. Grundsätzlich geht die SAB davon aus, dass die Erhaltung der ansässigen Bevölkerung in den Weilern und Streusiedlungen erstrebenswert ist. In gewissen Fällen ist ein minimales Wachstum sinnvoll. In einem beschränkten Umfang sollen auch gewisse Erwerbsmöglichkeiten (Kleingewerbe, Ferienwohnungen) zugelassen werden. Dabei sind die Erschliessungskosten auf die Benutzer abzuwälzen. Dieser Grundsatz soll vor allem bei einem allfälligen Ausbau von Ferienwohnungen in Weilern, Streusiedlungen und auch Stallbauten konsequent angewandt werden. Die SAB übersieht negative Konsequenzen für die Landwirtschaftsproduktion und die Entwicklung einer Gemeinde nicht, die bei einem extensiven Aus- und Umbau, vor allem von Ställen, drohen. Bei allfälligen Baubewilligungen gilt es deshalb, behutsam vorzugehen und die langfristigen Ziele einer intakten Berglandwirtschaft und Landschaft im Auge zu behalten.

DIE WICHTIGSTEN INSTRUMENTE ZUR BAUGEBIETS-BESCHRÄNKUNG *

	Rückzonung (Auszonung)	Nutzungs- verlegung	Baugebiets- etappierung	Erschlies- sungs- etappierung
WIRKUNGEN				
• zeitlich	langfristig (dauernd)		mittelfristig (befristet)	
• rechtlich	definitives Bauverbot	bauen nur noch in Teilgebieten	vorüber- gehendes Bauverbot	bauen zu- lässig, falls erschlossen
• Wird Sied- lungsgebiet verkleinert?	ja	ja	nein	nein
• Landumlegung nötig?	nein	ja	nein	nein
• Sind Bauten zulässig?	nein	in Teilgebieten	1. Etappe: ja 2. " :nein	ja
• Darf Grund- eigentümer vorzeitig er- schliessen?	nein	in Teilgebieten	nein	ja
• Entschädigungs- risiko, wenn - unerschlossen? - erschlossen?	gering hoch	gering gering	gering eher gering	keines keines
• Gesamtwirkung bei starkem Baudruck?	hart, weil dauernd	hart, weil dauernd	mässig, weil befristet	eher schwach

* Zusammenstellung: S. Hesse, Plan 3/1983

WICHTIGE ENTSCHEIDE ZU RÜCKZONUNGEN UND BAUGEBIETS-ETAPPIERUNG

H. Aemisegger

Das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) schreibt in Art. 15 vor, wie Bauzonen auszuscheiden sind. Danach umfassen sie Land, das sich für die Ueberbauung *eignet* und weitgehend *überbaut* ist, oder voraussichtlich innert 15 Jahren *benötigt* und *erschlossen* wird. Betrachten wir die heute in unseren Gemeinden geltenden Zonenpläne, so müssen wir feststellen, dass viele von ihnen diesen bundesrechtlichen Anforderungen nicht genügen. Zahlreiche Bauzonen sind zu gross und erfordern im Lichte von Art. 15 RPG eine Redimensionierung, die allerdings im Interesse eines flüssigen Baulandmarktes nicht zu weit gehen darf. Zwar bleiben diese heutigen Zonenpläne vorläufig noch in Kraft (Art. 35 Abs. 3 RPG), sind jedoch den Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes bis Ende 1987 anzupassen. Bei diesen *Anpassungsarbeiten* ist sorgfältig, mit Sachkenntnis und unter Berücksichtigung möglichst aller zur Diskussion stehenden Interessen vorzugehen, wie das die Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes vorschreiben.

Betrachtet man die Entwicklung der letzten Zeit, so stellt man fest, dass das zwar an vielen Orten, aber lange nicht überall, gemacht wird. Es gibt heute einerseits namentlich im Einzugsbereich grosser Agglomerationen zahlreiche Gemeinden, welche Rückzonungen beschliessen, weil sie keine weiteren Zuzüger mehr wollen, obwohl eine gewisse, mässige Erweiterung ihrer Einwohnerzahl und ihres Bauvolumens noch ohne weiteres zu verkräften, ja planerisch sogar erwünscht wären. Durch solche *Bauzonenreduktionen* werden Bauland- und Wohnungssuchende an ungünstigere, auf eine grössere Bauentwicklung nicht vorbereitete und ausgerichtete Lagen abgedrängt. Sie müssen unnötig lange Arbeitswege, ungenügende Erschliessungs- und Ausstattungseinrichtungen und Einkaufsmöglichkeiten in Kauf nehmen. Auf der andern Seite zögern