

# «Problem der Zersiedlung direkt anpacken»

**Maria Lezzi** / Die Direktorin des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) über die erste Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes und wirkungsvollen Kulturlandschutz.

**BAUERNZEITUNG:** Zwei wichtige Erwartungen der Landwirtschaft an die Revision des Raumplanungsgesetzes sind, dass das Kulturland besser geschützt und innerhalb der Nichtsiedlungsgebiete die unternehmerischen Freiheiten verbessert werden. Inwiefern wird die Teilrevision diesen Erwartungen gerecht?

**MARIA LEZZI:** Im Vordergrund steht zurzeit die erste Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, die der Bundesrat am 20. Januar 2010 zuhanden des Parlaments verabschiedet hat. Diese Vorlage konzentriert sich auf die Themen der Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur» (Landschaftsinitiative). Im Zentrum steht daher die Siedlungsentwicklung. Weitere wichtige raumplanerische Fragen wie das Bauen ausserhalb der Bauzonen oder den besseren Schutz der Fruchtfolgeflächen werden wir in einer zweiten Etappe angehen. Es ist übrigens vorgesehen, den heute geläufigen Begriff «Landwirtschaftszone» im Bundesrecht beizubehalten. Der in der Gesamtrevision des Raumplanungsgesetzes vorgeschlagene neue Begriff «Kulturlandzone» führte zu grosser Verwirrung und wurde deshalb fallen gelassen.

Die Verantwortlichen der Landschaftsinitiative werfen dem Bundesrat unter anderem vor, dass das Kulturland in seinem indirekten Gegenvorschlag zu wenig geschützt wird. Was sagen Sie dazu?

**LEZZI:** Da bin ich dezidiert anderer Meinung. Mit unserem indirekten Gegenvorschlag packen wir das Problem der Zersiedlung direkt und ohne Umweg über eine Volksinitiative an. An der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen soll dabei grundsätzlich festgehalten werden. Eine Kompetenzver-

schiebung von den Kantonen zum Bund hätte derzeit politisch kaum Aussicht auf Erfolg. Uns geht es in erster Linie darum, den Vollzug der Bundesvorgaben zu verbessern.

Wie sieht ein wirkungsvoller Kulturlandschutz in der Schweiz aus?

**LEZZI:** Der Kulturlandverbrauch gibt im Moment zu grosser Sorge Anlass. Obwohl uns von der Arealstatistik erst im Herbst dieses Jahres neue Daten vorliegen werden, deutet heute vieles darauf hin, dass wir den Kulturlandschwund mit dem geltenden Raumplanungsgesetz nicht stoppen konnten. Ein wichtiger Beitrag zum wirkungsvollen Kulturlandschutz leistet die Landwirtschaftspolitik, indem sie Anreize schafft, das Land weiterhin landwirtschaftlich zu nutzen. Wirkungsvoller Kulturlandschutz führt über einen verbesserten Schutz der Fruchtfolgeflächen, was ein Bestandteil der zweiten Revisions-etappe sein wird. Zusammen mit dem Bun-

desamt für Landwirtschaft (BLW) und dem Staatssekretariat für Wirtschaft Seco) testen wir im Moment in Modellvorhaben Synergien im ländlichen Raum. Dabei geht es darum, neue Wege zu beschreiten, um besser die Anliegen der Landwirtschaft, des Naturschutzes und der Raumplanung koordinieren zu können und um innovative Lösungen zu finden. Wirkungsvoll ist der Kulturlandschutz nämlich erst dann, wenn er interdisziplinär erfolgt und verschiedene Methoden zum Einsatz kommen.

Die Landschaftsinitiative sieht unter anderem ein Bauland-Moratorium vor, um die fortschreitende Zersiedlung zu stoppen. Wie sinnvoll wäre es, die Baulandfläche für 20 Jahre einzufrieren?

**LEZZI:** Ich halte das Moratorium für ungeeignet. Ein solches könnte sich sogar als kontraproduktiv erweisen. Wir haben in einer Untersuchung festgestellt, dass die heutige Reserve an Bauland bei rund 20 Prozent liegt und somit mehr als gross genug ist. Die zentrale Frage ist aber, ob sich das

## Zur Person

**Name:** Maria Lezzi  
**Jahrgang:** 1963  
**Ausbildung:** Promovierte Geografin  
**Beruflicher Werdegang:** Vor der Wahl an die Spitze des Bundesamts für Raumentwicklung arbeitete Lezzi als Leiterin der Hauptabteilung Planung im Kanton Basel-Stadt und war Präsidentin des Rats für Raumordnung, der den Bundesrat als ständige ausserparlamentarische Kommission berät. Davor war sie stellvertretende Geschäftsführerin der Regio Basiliensis, einer Organisation, welche die Interessen der Schweiz im oberrheinischen Raum vertritt.  
**Hobbys:** Lesen, im eigenen Garten arbeiten, Wandern. car

zur Verfügung stehende Bauland auch am richtigen Ort befindet. Frieren wir die Baulandfläche für 20 Jahre ein, müssten wir einen Austauschmechanismus finden. Das ist äusserst problematisch. Uns fehlen auch entsprechende Erfahrungen. Ich finde es viel sinnvoller, beim Kulturlandschutz bewährte Instrumente griffiger zu gestalten, den Bedarf an Bauzonen wirklich konsequent auf eine Frist von 15 Jahren auszurichten und bestehende Bauzonen besser auszunutzen. Bei einem Moratorium würden zudem nicht alle Kantone mit den gleichen Ausgangsbedingungen starten. Kantone, die bisher haushälterisch mit ihrem Bauland umgingen, würden bestraft.

Interview  
Christine  
Caron-Wickli



Bauen in der Landwirtschaft: Der Bauernverband fordert einfachere Regeln für das Bauen in der Landwirtschaftszone. (Bild mz)

## Grossbaustelle in zwei Etappen

**Raumentwicklung** / Erstes Paket zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes.

**BERN** ■ Seit letztem Sommer steht fest, dass es beim Raumplanungsgesetz keine Gesamtrevision, sondern eine Teilrevision in zwei Etappen geben wird. Zu widersprüchlich und weit auseinander lagen zuvor die Vernehmlassungsantworten für eine Gesamtrevision. Der Bundesrat verabschiedete am 21. Januar die erste Etappe der Teilrevision als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative «Raum für Mensch und Natur». Das Ziel dieser Initiative: Die Zersiedlung der Schweiz durch ein Bauzonen-Moratorium von 20 Jahren stoppen und das Kulturland besser schützen. Der Bundesrat lehnte die Initiative ab.

### Erste Etappe: Im Zentrum die Siedlungsentwicklung

Die erste Etappe der bundesrätlichen Teilrevision legt – als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative – den Schwerpunkt auf die Siedlungsentwicklung und einen besseren Schutz des Kulturlands. Themen der ersten Etappe sind die Bekämpfung der Baulandhortung, die Präzisierung der Vorgaben der kantonalen Richtpläne als Planungsinstrumente zur Siedlungsentwicklung sowie die bedarfsgerechte Dimensionierung der Baulandzonen.

Der Schweiz. Bauernverband (SBV) begrüsst die Bestrebungen, die Siedlungsentwicklung zu steuern. «Es sind gute Ansätze in der Botschaft des Bundesrats vorhanden», kommentiert Ulrich Ryser, beim SBV für das Dossier Raumplanung zuständig. Entscheidend werde aber die Umsetzung auf Kantons- und Gemeindeebene sein. Ryser: «Hier sind wir skeptisch.» Ganz sicher sei, dass der Kulturlandschutz nur effizient ist, wenn dieser durch das bäuerliche Bodenrecht und durch aktive Landwirte unterstützt werde.

Aus diesem Grund müsse das erste Ziel sein, nicht genutzte Bauzonen auszunutzen und wieder dem Bodenrecht zu unterstellen sowie der landwirtschaftlichen Nutzung zuzuführen. Und: «Aus unserer Sicht braucht es einen absoluten Schutz für das Kulturland, ähnlich wie beim Wald.» Aus diesem Grund sei der Sachplan Fruchtfolgeflächen im Gesetz zu verankern.

Ryser wehrt sich gegen eine Schlechterstellung der Landwirtschaft: «Die explizite Unterscheidung von Bau- und Nichtbaugelände darf keinen negativen Einfluss auf die Entwicklung der produzierenden Landwirtschaft haben, indem nötige Infrastrukturbauten verhindert werden.» Die verfassungsrechtliche Abstimmung des Raumplanungsgesetzes sei zudem mit dem Artikel 104 der Bundesverfassung zu ergänzen. Die dezentrale Besiedlung sei nach wie vor ein zentraler Pfeiler in der Bundesverfassung. Ryser dazu: «Diese Aufgabe kann nicht von der Agrarpolitik alleine wahrgenommen werden, sondern braucht die Unterstützung der Raumplanung.»

### Zweite Etappe: Bauen ausserhalb der Bauzone

Weitere revisionsbedürftige Themen der Raumplanung – wie das Bauen ausserhalb der Bauzone – wird der Bund in einer zweiten Etappe voraussichtlich ab diesem Sommer angehen. Dazu gehören die Fragen des Ausbaus von bestehenden Wohnhäusern, weitere Erleichterungen für die Paralandwirtschaft oder auch die Erweiterung von besitzstandsgeschützten Bauten. «Die Regeln für das Bauen in der Landwirtschaftszone müssen einfacher und klarer werden: So gehört zu einem Bauernhof einfach auch ein Bauernhaus,» fordert Ryser dazu. car

## Maria Lezzi und die Landwirtschaft

### Welche Beziehung haben Sie zur Landwirtschaft?

Aufgewachsen bin ich zwar in der Stadt Zürich. Landwirtschaftliche Themen interessierten mich aber immer. Während meines Studiums belegte ich Agrarwirtschaft im Nebenfach. Mein direkter Bezug zur Landwirtschaft ist die Agrarpolitik, die in der Regionalentwicklung und vorab in der Entwicklung des Berggebiets entscheidend ist. Mein Mann kauft viele Nahrungsmittel auf dem Wochenmarkt ein. Als Konsumentin lege ich grossen Wert auf hochwertige Lebensmittel aus der Region. Und vor einiger Zeit begann ich mit Reiten. Auf

dem Reithof hatte ich direkten Einblick in das Leben und Arbeiten einer Bauernfamilie. Leider musste ich damit aus zeitlichen Gründen wieder aufhören.

### Wettbewerbsfähigere Landwirtschaft und verbesserter Kulturlandschutz – ein Widerspruch?

Ich sehe darin keinen Widerspruch. Die wettbewerbsfähige Landwirtschaft leistet durch die Nutzung der Agrarflächen einen wichtigen Beitrag an den Kulturlandschutz. Die Frage, wie weit man landwirtschaftsfremde Aktivitäten in der Landwirtschaftszone zulassen soll, ist zwar heikel.

Ich bin aber der Meinung, dass wir mit der letzten Teilrevision von Raumplanungsgesetz und Raumplanungsverordnung eine gute Balance gefunden haben. Doch es bleibt eine Gratwanderung – auch bezüglich Rechtsgleichheit mit gewerblichen Aktivitäten in den Bauzonen. Denn obwohl mir keine konkreten Daten vorliegen, könnte man vermuten, dass die paralandwirtschaftlichen Aktivitäten die Landpreise in die Höhe treiben. Und das ist sicher nicht im Interesse der Bäuerinnen und Bauern.

### Was haben Sie für Wünsche an die Weiterentwicklung

### des Direktzahlungssystems? Und wie sinnvoll wäre es, künftig auf Bauland keine Direktzahlungen mehr zu gewähren?

Eines der Hauptziele des Bundes ist es, darauf hinzuwirken, dass die Siedlungsentwicklung vorab nach innen gelenkt wird. Aus meiner Sicht kann die Streichung der Direktzahlungen auf Bauland durchaus wirkungsvoll sein, um die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern und die Baulandhortung zu stoppen. Es geht jetzt darum, dass die Kantone Massnahmen treffen, damit bereits eingezonte Flächen besser genutzt werden können. car

## Landschaftsinitiative

Die Gesamtfläche der Bauzonen in der Schweiz darf während 20 Jahren nicht wachsen, Bund und Kantone sollen gemeinsam für eine haushälterische Nutzung des Bodens zuständig sein und der raumplanerische Grundsatz, Bau- und Nichtbaugelände strikt zu trennen und das Kulturland zu schützen, ist in der Verfassung zu verankern – das fordert die Eidg. Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur» kurz Landschaftsinitiative genannt. Die Initiative strebt die Änderung des Raumplanungsartikels (Artikel 75) in der Bundesverfassung an. Der Bundesrat lehnt die Landschaftsinitiative ab, an-




erkennt aber das anvisierte Ziel, die Zersiedlung zu stoppen. Die Initianten der Landschaftsinitiative zeigten sich enttäuscht über die Botschaft des Bundesrats. Eine Gesetzesrevision ohne quantifizierbare Zielvorgabe sei zu schwach, um die Zersiedlung der Schweiz zu stoppen. Ohne einen Bauzonen-Plafond riskiere die geplante Revision zahnlos zu werden und die Nutzung des knappen Bodens weiterhin verschwenderisch zu bleiben. Es brauche daher beides: eine neue Verfassungsgrundlage und ein verbessertes Gesetz. car

[www] www.landschaftsinitiative.ch



# Start in die erste Etappe

**Teilrevision Raumplanungsgesetz** / Die wichtigsten die Landwirtschaft betreffenden Änderungsvorschläge in der Übersicht.

Neues Recht (Entwurf)	Wichtigste vorgeschlagene Neuerungen	Erklärungen und mögliche Auswirkungen für die Landwirtschaft
<b>Einleitungssatz</b>	Die Bundesversammlung der Schweiz. Eidgenossenschaft, gestützt auf die Artikel 22 quater und 34 sexies der Bundesverfassung, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 27. Feb. 1978, beschliesst: ...	Der Einleitungssatz wird nicht geändert. Aus landwirtschaftlicher Sicht ist aber ein Verweis auf Artikel 104 der Bundesverfassung zwingend nötig, da er den klaren Auftrag zu einer dezentralen Besiedelung enthält. Dies kann nicht nur Aufgabe der Agrarpolitik sein. Es braucht unter anderem die Unterstützung durch die Raumplanung, was im neuen Gesetz entsprechend zu ergänzen ist.
<b>Art. 1: Ziele</b> 	<ol style="list-style-type: none"> <li><sup>1</sup> Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird...</li> <li><sup>2</sup> Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, <ol style="list-style-type: none"> <li>a<sup>bis</sup>. die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und dabei die Wohnqualität nicht zu schmälern;</li> <li>b. kompakte Siedlungen zu schaffen;</li> <li>b<sup>bis</sup>. die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten.</li> </ol> </li> </ol>	a <sup>bis</sup> , b und b <sup>bis</sup> sind neue Artikel. Neu im Zielartikel verankert ist der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet. Dieser Grundsatz besteht schon lange und ist unumstritten. Er soll diese Gebiete vor der Zersiedelung schützen. Zudem ist die Siedlungsentwicklung umformuliert worden, damit sich diese kompakt und nach innen entwickeln.
<b>Art. 3: Planungsgrundsätze</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li><sup>3</sup> Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet und durch das öffentliche Verkehrsnetz gut erschlossen sein;</li> </ol> </li> <li>a<sup>bis</sup>. (neu) Massnahmen zur besseren Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen in Bauzonen getroffen werden.</li> </ol>	Die Anforderung an die Erschliessung wurde erhöht, damit der Verkehr bewältigt werden kann. Zudem soll verdichteter gebaut werden. Absatz a <sup>bis</sup> hat zudem zum Ziel, z. B. Industriebrachen besser zu nutzen.
<b>Art. 6: Grundlagen</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li><sup>2</sup> Für die Erstellung ihrer Richtpläne erarbeiten die Kantone Grundlagen, in denen sie feststellen, welche Gebiete...</li> <li><sup>3</sup> Darin geben sie Aufschluss über den Stand und die bisherige Entwicklung: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. ihres Siedlungsgebietes.</li> </ol> </li> </ol>	Neu sollen die Kantone über die Entwicklung der Siedlungen Rechenschaft ablegen. Damit ist die Basis gelegt zur Erarbeitung von Massnahmen zum Kulturlandschutz. Aus Landwirtschafts-sicht sollte zudem die Entwicklung des Kulturlandes genau beobachtet werden, damit dieses nicht zu einer Restfläche verkommt.
<b>Art. 8: Mindestinhalt der Richtpläne</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li><sup>2</sup> Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürfen einer Grundlage im Richtplan.</li> </ol>	Der Inhalt des Richtplans wird um Grossprojekte ergänzt, welche ein grosses Abstimmungspotenzial haben, so z. B. Wasserbauprojekte, Deponien.
<b>Art. 8a (neu): Richtplaninhalt im Bereich Siedlung</b>	Der Richtplan legt im Bereich Siedlung insbesondere fest: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird;</li> <li>b. wie Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt werden;</li> <li>c. wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird;</li> <li>d. wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 entsprechen und</li> <li>e. wie die Siedlungserneuerung gestärkt wird.</li> </ol>	Dieser Artikel soll mit einem planerischen Ansatz sicherstellen, dass die Siedlungsentwicklung in Zukunft geordneter abläuft. Dazu gehören angemessen grosse Bauzonen, das Verhindern des Aussterbens von Dorfkernen, verdichtetes Bauen und eine Abstimmung innerhalb der Regionen.
<b>Art. 15: Bauzonen</b> 	<ol style="list-style-type: none"> <li><sup>1</sup> Die Bauzonen müssen so festgelegt werden, dass sie den voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre nicht überschreiten.</li> <li><sup>2</sup> Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen.</li> <li><sup>3</sup> Land kann neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. es sich für die Überbauung eignet;</li> <li>b. es auch dann, wenn die inneren Nutzungsreserven in bestehenden Bauzonen konsequent mobilisiert werden, voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird;</li> <li>c. seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist; und</li> <li>d. damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden.</li> </ol> </li> <li><sup>4</sup> Bund und Kantone erarbeiten zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen.</li> </ol>	Mit der Anpassung von Artikel 15 wird das Problem «zu grosse Bauzonen am falschen Ort» angegangen. Zudem soll regionenweise geplant werden müssen, so dass nicht jede Gemeinde eine Gewerbezone bekommt/braucht. Weiter soll die Verfügbarkeit von eingezontem Bauland verbessert werden. Wird eingezont, muss es zur Verfügung stehen, u. U. sogar mit einer Bauverpflichtung gesichert. Zentral in diesem Artikel ist die Erhaltung der Fruchtfolgeflächen. Damit ist der Erhalt der Landwirtschaftsflächen explizit gefordert. Aus Sicht der Landwirtschaft müssten bei Kulturlandverbrauch sogar Ersatzmassnahmen im Gesetz verankert werden. Wünschenswert wäre ebenso die Verankerung des Sachplanes Fruchtfolgeflächen im Gesetz. Aus Landwirtschafts-sicht ist zwingend eine Auszonung von zu grossen Bauzonen anzustreben. Damit wird dieses Kulturland wieder nachhaltig für die Landwirtschaft gesichert. Auch wäre eine Etappierung der Überbauung, ähnlich der Portionenweide beim Vieh, wünschenswert. Damit wird sichergestellt, dass eine bessere Ausnützung erfolgt und auf der Restfläche noch Landwirtschaft betrieben werden kann.
<b>Art. 15a (neu): Förderung der Verfügbarkeit von Bauland</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li><sup>1</sup> Die Kantone treffen die Massnahmen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen, insbesondere bodenrechtliche Massnahmen wie Landumlegungen (Art. 20).</li> <li><sup>2</sup> Das kantonale Recht sieht vor, dass die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks setzt und die vom kantonalen Recht vorgesehenen Rechtsfolgen anordnen kann, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt.</li> </ol>	Die Kantone werden verpflichtet, dass die Verfügbarkeit von Bauland verbessert wird.
<b>Art. 37b (neu): Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...</b> 	<ol style="list-style-type: none"> <li><sup>1</sup> Die Kantone passen innert fünf Jahren nach Inkrafttreten dieser Bestimmung ihre Richtpläne an die Anforderungen von Artikel 8 und 8a an.</li> <li><sup>2</sup> Bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassung durch den Bundesrat darf im betreffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden.</li> <li><sup>3</sup> Nach Ablauf der Frist von Abs. 1 ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über eine vom Bundesrat genehmigte Richtplananpassung verfügt.</li> </ol>	Bis eine erneute Analyse im Rahmen des Richtplanes erfolgt ist, soll keine Neueinzonung mehr stattfinden. Aus landwirtschaftlicher Sicht wären eine Flächenbilanzierung der landwirtschaftlichen Nutzfläche und die Neuaufnahme der Flächen sehr sinnvoll. Ansonsten ist nicht sichergestellt, dass die Datengrundlage zuverlässig ist.