

Je for. an

*Ruedi
Meier*



Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Bergbevölkerung (SAB)
Laurstrasse 10, 5200 Brugg, Telefon 056 / 41 10 79, Postcheckkonto 50-6480

Aktuelle Probleme der Raumplanung und des Bodenrechtes aus der Sicht des Berggebietes

**Theo Maissen
Ruedi Meier
Jörg Wyder**

**Alfred Gerber
Erich Kohli**

**AKTUELLE PROBLEME DER RAUMPLANUNG
UND DES BODENRECHTES
AUS DER SICHT DES BERGGEBIETES**

**Theo Maissen
Ruedi Meier
Jörg Wyder
Alfred Gerber
Erich Kohli**

**SAB-Verlag, CH-5200 Brugg, Februar 1986
Heft Nr. 123, Auflage 300, Preis Fr. 12.--**

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort von Dr. Jörg Wyder, Direktor der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Bergbevölkerung (SAB)

- I. Aktive kommunale Bodenpolitik in der Bauzone - Ein Instrument der Berggebietspolitik, Dr. Ruedi Meier, Volkswirtschaftler der SAB

Arbeitsgruppen-Bericht, Erich Kohli, Architekt/Planer, Blumenstein BE,
Geschäftsführer der Bergregion Obersimmental/Saanenland

- II. Bauen ausserhalb des Baugebietes, Dr. Theo Maissen, Sevgein GR,
Sekretär des Gemeindeverbandes Surselva

Arbeitsgruppen-Bericht, Alfred Gerber, Uster ZH,
Sekretär "Pro Zürcher Berggebiet"

Vorwort von Dr. Jörg Wyder, Direktor der SAB

Ein weiser Denker soll einmal gesagt haben, dass wir unsere Erde nicht von unseren Vorfahren geerbt hätten, sondern nur von unseren Kindern geliehen. Wenn wir uns aber etwas in unserem Land herumsehen, könnte man eher zum Schluss kommen, dass wir die Erde doch geschenkt erhalten haben, aber mit der Auflage, diese so teuer wie möglich und so schnell wie möglich zu verkaufen.

Wenn sich in Sachen Raumplanung und Bodenrecht der Gedanke durchgesetzt hätte, dass wir unseren Boden wirklich von unseren Nachkommen geliehen haben, müssten wir heute nicht über die Zukunft des Bodens diskutieren. Wir müssen aber über die Fragen des Bodenrechtes und der Raumplanung sprechen, weil sich doch ein Unbehagen breit macht über die Verantwortungslosigkeit, mit welcher wir in unserer Generation mit dem nicht vermehrbaren Gut "Boden" umgehen. Die ursprüngliche Funktion des Bodens, nämlich uns Lebensmittel, Baustoffe wie Holz oder Steine, Wohnraum und Verkehrswege zu liefern, sind heute eher in den Hintergrund getreten. Boden wird heute verbraucht, um Freizeitbedürfnisse abzudecken, Luxuskonsum zu befriedigen und anlagesuchendes Kapital zu investieren. Die ursprüngliche Bedarfsdeckung der Nahrungsmittelproduktion, der Rohstofflieferung und der Bereitstellung von Wohnraum wird dabei zusehends in den Hintergrund gedrängt. Dass alle diese Tatsachen auch noch die biologische Funktionsfähigkeit des Bodens in Frage stellen, steht heute nicht zur Diskussion.

Bodenbesitz ist ein Privileg. Die Privilegierten werden sich immer für ihre Privilegien einsetzen und sie verteidigen. Je härter die Auseinandersetzung um das Bodenrecht und die Raumplanung wird, umso stärker wird sich unsere Gesellschaft in Bodenbesitzer und Bodenbesitzlose spalten. Bodenbesitz verpflichtet aber auch - in Deutschland spricht man von der "Sozialpflicht der Grundbesitzer". Der Eigentümer ist verpflichtet, sich bei der Nutzung und im Handel im Interesse der Gesellschaft gewissen Regeln und Gesetzen unterzuordnen. Wir müssen damit rechnen, dass im Bereich "Boden" die Regelungsdichte noch stark zunehmen wird. Ich erinnere an die anstehende Revision des bäuerlichen Bodenrechtes, an die Ausscheidung der Fruchtfolgeflächen, aber auch an ein ganzes Paket von Verordnungen im Bereich des Umweltschutzes und des Bodenschutzes.

Die Frage stellt sich heute mit aller Dringlichkeit, ob uns die Zeit noch gegeben ist, für die anstehenden Probleme im Bereich des Bodenrechtes und der Raumplanung wirksame Lösungen zu finden, welche noch mit unserer freiheitlichen Staats- und Gesellschaftsform vereinbar sind. Die Gefahr besteht, wenn sich die Fronten noch mehr verhärten und keine positiven Lösungsansätze präsentiert werden, dass uns

eines Tages Massnahmen aufgezwungen werden, die wir eigentlich nicht gewollt haben. Ich erwähne hier die Stadt-Land-Initiative. Wenn diese Initiative zur Abstimmung kommt und keine neuen gesetzlichen Grundlagen geschaffen worden sind, muss mit ihrer Annahme gerechnet werden.

Alle hier Anwesenden sind in Sachen Raumplanung und Bodenrecht sensibilisiert. Sie spielen als Regionalsekretäre, Betriebsberater oder Bauernsekretäre eine Führungsrolle in ihrer Region. Sie befassen sich jeden Tag mit technischen und wirtschaftlichen Fragen und suchen nach Lösungen innerhalb eines gegebenen gesetzlichen Rahmens. Sie sind mit den Problemen in der Raumplanung und im Bodenrecht vertraut und wissen auch, wie wenig diese Instrumente eigentlich greifen. Als "Führungskräfte im ländlichen Raum" haben Sie aber auch eine Verantwortung gegenüber der Gesellschaft. Sie können Ihrer Verantwortung kaum gerecht werden, wenn Sie sich auf eine reine Beratungs- oder Sekretariatsaufgabe beschränken. Ihre "Kundschaft" erwartet gelegentlich auch ein mutiges Wort von Ihnen. Agrarpolitik oder Regionalpolitik muss nicht nur durchgeführt, sondern auch gemacht werden. Gerade das Raumplanungsgesetz setzt voraus, dass Entscheide sowohl auf Gemeinde- wie auf Kantonsebene getroffen werden - der Bund muss aber die Signale setzen. Ihre Verpflichtung wird es sein, auf kommunaler und kantonaler Ebene mitzuhelfen, Entscheide zu veranlassen. Beratung und Sekretariatsführung ohne politisches Engagement kann es im Bereich der Bodenpolitik und der Raumplanung kaum mehr geben. Heute erwarten wir, dass Nägel eingeschlagen werden und zwar auf allen Ebenen. Es dürfte äusserst riskant sein, eine Stadt/Land-Initiative in die Abstimmung zu schicken, ohne ein neues griffiges Bodenrecht unter Dach und Fach zu haben. Laufende Vernehmlassungsverfahren und Botschaften an die Kammern könnten hier eher eine gegenteilige Wirkung auslösen. Der Stimmbürger weiss bereits aus Erfahrung, wie gesund und glänzend aussehendes Federvieh im Vernehmlassungsverfahren und im Parlament zerzaust und gerupft werden kann.

Bei den Kantonen und Gemeinden wird es darauf ankommen, ob dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz (RPG) innert vernünftigen Fristen Nachachtung verschafft werden kann. Das RPG ist ein föderalistisches Gesetz, welches den Kantonen und Gemeinden sehr viel Verantwortung und Kompetenz überträgt. Für uns überzeugte Föderalisten wäre es eine bittere Erfahrung, wenn wir feststellen müssten, dass gerade hier, wo es an die Existenzgrundlage geht, der Föderalismus versagt. Der Ruf nach Massnahmen des Bundes müsste als Inkompetenz der Gemeinden und Kantone ausgelegt werden. Die vorhandenen Möglichkeiten sind noch nicht ausgeschöpft.

Noch eine Bemerkung zum Berggebiet. Viele Regionen und Agglomerationen des Mittellandes haben es in der Nachkriegszeit verstanden, einen unwahrscheinlichen wirtschaftlichen Wohlstand zu erreichen - vielfach durch den hemmungslosen Verbrauch an Boden. Das Berggebiet hat es nicht soweit gebracht. Im Berggebiet haben wir heute die bessere Ausgangslage, welche wir nutzen sollten. Wir müssen mehr Sorge tragen zum Boden, ohne auf die wirtschaftliche Entwicklung zu verzichten. Was wir aber in erster Linie müssen, sind unsere Ideen und Vorstellungen zu realisieren. Bevor uns im Berggebiet Lösungen von aussen aufgezwungen werden, müssen wir selbst die Initiative ergreifen.

Die Zeit, die uns bleibt, ist kurz. Wir stellen uns die Frage, ob unsere Behörden die Zeit zu nutzen verstehen. Wir fragen uns auch, ob Kantone und Gemeinden in der Lage sind, den bestehenden Gesetzen zum Durchbruch zu verhelfen. Ohne die aktive politische Mitarbeit aller Beteiligten und Interessierten laufen wir Gefahr, auf der Strecke zu bleiben.

(Vortrag von Dr. Jörg Wyder, Direktor der SAB, anlässlich der gemeinsamen Tagung der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Bergbevölkerung (SAB) und der Vereinigung Schweizer Berggebiete (VSB) vom 7. Dezember 1984 in Bern)

I. AKTIVE KOMMUNALE BODENPOLITIK IN DER BAUZONE - EIN INSTRUMENT DER BERGGEBIETSPOLITIK

von Dr. Ruedi Meier, SAB, Bern

Einleitung

Bodenprobleme standen für das Berggebiet aus verständlichen Gründen lange Zeit nicht an oberster Stelle der Prioritätenliste. Land, so schien es, wäre in genügendem Ausmasse für alle Bedürfnisse vorhanden. Die personelle Eigentumsstreuung war sehr breit, und viele konnten sich ein Haus auf eigenem Grund und Boden errichten. Noch heute verfügt das Berggebiet über einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Grundeigentümern. Gute Lösungen erlaubte ebenfalls der hohe Anteil an Koporationsland. Bedürfnisse der Gemeinschaft lassen sich dadurch leichter abdecken.

Für den geringen Problemdruck war auch die hohe Abwanderung aus den Bergtälern verantwortlich. Wo wenig gebaut wird, sind auch tiefere Bodenpreise zu verzeichnen. Um den massiven Entwicklungsrückstand aufzuholen, wurde lange Zeit jede weitere Baunachfrage als erwünscht erachtet.

Aus diesen Gründen war das Berggebiet gegenüber ordnenden, regelnden und fördernden Eingriffen auf dem Bodenmarkt skeptisch. Noch im Jahre 1976 wurde das erste Raumplanungsgesetz im Berggebiet teilweise massiv verworfen. Zu dieser Haltung hat sicher auch die Tatsache beigetragen, dass den besonderen Eigentums- und Siedlungsstrukturen, aber auch den vielfältigen Baubedürfnissen zu wenig Rechnung getragen wurde.

Inzwischen darf ein echter Wandel für das Berggebiet festgestellt werden. Die stürmische touristische Entwicklung hat in den vergangenen Jahren zu einem veränderten Problembewusstsein beigetragen. Bodenpreise in der Höhe der Grossagglomerationen sind keine Seltenheit mehr. Ins Bewusstsein rückt aber auch die Tatsache, dass zum Bauen im Berggebiet relativ wenig Boden geeignet ist, vor allem aber auch aus landwirtschafts- und tourismuspolitischer Sicht mit dem Boden haushälterisch umzugehen ist. Der Bodenpreis, aber auch das knappe Angebot sind zu einem Engpassfaktor der regionalen Entwicklung geworden. Regionalpolitik bleibt ohne eine wirkungsvolle Bodenpolitik weitgehend wirkungslos.

Vorgeschichte der heutigen Ortsplanung

In den sechziger und vor allem den siebziger Jahren haben die meisten Berggemeinden eine Ortsplanung durchgeführt. Es geschah nicht aus grosser Euphorie. Bei vielen erfolgte die Planung als auferlegte Pflichtübung. Es darf auch nicht verschwiegen werden, dass vielmals schematische Vorstellungen der beauftragten Planer zur Anwendung gelangten. Die Richtlinien des Institutes für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich geisterten durch die Behördenzimmer. Der Gewässerschutz verlangte, dass nur innerhalb eines generellen Kanalisationsplanes gebaut werden dürfe. Gleichzeitig sollte aber auch jedes Haus vom Abwassernetz erfasst werden. Wen wundert es da, dass bei der verbreiteten Streusiedlungsbauweise im Berggebiet das ganze Gemeindegebiet zur Bauzone erklärt wurde. Damit war der Planungspflicht vorerst genüge getan. Weiter kamen die weit überrissenen Wachstumsvorstellungen hinzu. Sowohl die Bevölkerungszunahme als auch die touristische Nachfrage wurde vielmals überschätzt. Die Resultate dieser Fehlplanungen beginnen wir heute zu erkennen.

Den Gemeinden gelang es nur in den wenigsten Fällen, die Planungsbeauftragten zu ihren Knechten zu machen, wie es der verstorbene alt Gemeindepräsident und alt Nationalrat Georg Brosi, Klosters, forderte. Wie sollten sie auch? Um einen Knecht zu haben, muss man Meister sein. Meister im Handhaben eines neuen, nicht leicht durchschaubaren Planungsinstrumentariums. In vielen Fällen war die Ueberforderung perfekt.

1. Hauptsorgen

1.1. Mangelnde haushälterische Nutzung des Bodens - zu grosse Bauzonen

Der Kulturlandverlust hat seit dem Zweiten Weltkrieg sprunghaft zugenommen. Es wird aufgrund der vorhandenen Unterlagen mit einer Abnahme von 120'000 ha oder 3'000 ha pro (1 m² pro Sekunde) gerechnet. Diese Flächenabnahme bedroht die Nahrungsmittelversorgung in Zeiten gestörter Zufuhr, zwingt der Landwirtschaft eine gefährliche Nutzungsintensivierung auf und zerstört das Landschaftsbild. Im Berggebiet steht nicht die Bedrohung der Fruchtfolgeflächen im Vordergrund. Eines vermehrten Schutzes bedürfen die Rauhfutterböden als wichtigste Basis für die lange Winterfütterungszeit. Ohne diese Flächen wird die gesamte Berglandwirtschaft substanziell gefährdet. Die Grenzböden werden ebenfalls nicht mehr gepflegt.

Weitere Negativpunkte des Kulturlandverlustes sind stichwortartig: Gefährdung der Erholungsfunktion des freien Raumes; Reduktion von Regenerationsräumen für Fauna, Wasser und Luft, Gefährdung der Landschaft als touristisches Potential. Generell werden die Zukunftsmöglichkeiten mit einem extensiven Kulturlandverlust stark eingeschränkt.

Eine Beschränkung des Kulturlandverbrauches ist nicht in Sicht. Die nachfragewirksamen Faktoren wie steigendes Einkommen, steigende Mobilität, erhöhte Freizeit werden auch in den kommenden Jahren nichts von ihrer Bedeutung verlieren. Hinzu kommt, dass die getroffenen Dispositionen der Raumplanung den Trend bestenfalls in geordneten Bahnen ablaufen lassen. Als Hauptdefizit stehen die viel zu grossen Bauzonen im Vordergrund. In vielen Gemeinden - auch Berggemeinden - könnte ein Bevölkerungswachstum von 30 % bis 100 % in den unbebauten Bauzonen aufgenommen werden. Diese Tatsache widerspricht eindeutig den Anforderungen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, Art. 15, der festlegt, dass Bauzonen Land umfassen, das sich für die Ueberbauung eignet und weitgehend überbaut ist, oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Mit Sicherheit benötigen wir bis zum Jahr 2000 nicht Bauland für eine Bevölkerung von 10 Mio. Einwohnern.

Die zu grossen Bauzonen stellen aber auch aus bodenmarktpolitischen, finanziellen und ästhetischen Gründen ein Problem dar:

- Es ist nicht richtig, dass mit überdimensionierten Bauzonen automatisch auch ein ausreichendes Baulandangebot vorhanden ist. Dies hängt vielmehr davon ab, ob genügend Land erschlossen ist. Ebenfalls ist es entscheidend, von welchen Grundeigentümern das Land erschlossen und wie es fiskalisch belastet wird. Gut geeignetes Landwirtschaftsland sollte in Zukunft von einer Erschliessung verschont bleiben und ausgezont werden. Der Hinweis, grosse Bauzonen führen zu einem funktionierenden Bodenmarkt, ist verfehlt.
- Ueberdimensionierte Bauzonen lassen Streusiedlungen zu. Wohl darf aufgrund des RPG Art. 2, Buchstabe b, nur dort gebaut werden, wo das Land erschlossen ist. Ein Bauwilliger kann aber das Land selber erschliessen - vielmals geschieht dies aus Kostengründen eher notdürftig. In einer späteren Phase wird die Gemeinde diese Erschliessungen ergänzen müssen. Werden dabei nur geringe Grundeigentümerbeiträge gefordert, so kann die Infrastruktur ein Gemeindebudget arg strapazieren.
- Zu grosse Bauzonen fördern die Streubausiedlungsweise. Dadurch wird ebenfalls das Landschafts- und Ortsbild beeinträchtigt.
- Die Bauzonen haben in Zukunft vermehrt auf die vorhandene Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr Rücksicht zu nehmen.

1.2. Bodenpreisentwicklung - kein Boden für ansässige Bevölkerung

In den Landwirtschafts- bzw. Bauzonen ist die Verfügung wie auch die Art der Nutzung geregelt. Die Bauzonen werden bezüglich Nutzungsart (Wohnen, Arbeiten, öffentliche Nutzung) weiter differenziert. Innerhalb dieser Schranken spielt der Markt. Längerfristig bedeutet dies, dass der Boden zu jenem Bewirtschafter wandert, der bereit ist, dafür am meisten zu bezahlen. Dieser Preis muss aufgrund eines Ertrages (Verkauf von Produkten, Vermieten) aus dem gekauften Boden tatsächlich erwirtschaftet werden.

Nicht selten ist aber im Berggebiet der Fall anzutreffen, dass Ersparnisse in den Bodenkauf gesteckt werden, die niemals eine angemessene reale Verzinsung des investierten Kapitals erlauben. Das Prestige, das mit dem erworbenen Boden und dessen Nutzung, z.B. für ein Ferienhaus erzielt wird, wird höher eingeschätzt, als das rein ökonomische Gewinnstreben.

Die Bodenmarktmechanismen haben im Berggebiet zur Folge, dass die ortsansässige Bevölkerung mit einem beschränkten Einkommen, aber auch notwendige Nutzungen mit einem geringen Ertrag, von bestimmten Flächen ausgeschlossen werden. Insbesondere in Regionen mit einer starken touristischen Entwicklung ist dieser Prozess akut. Die Einheimischen können keinen Boden mehr erwerben oder nur zu Preisen, die in einem Missverhältnis zum Einkommen stehen. Die Hotellerie mit relativ hohen Arbeitsmarkt- und Einkommenseffekten und geringerer Landschaftsbelastung wird von der Parahotellerie verdrängt. Öffentliche Bauten und Anlagen können nicht oder nur an ungünstigen Standorten erstellt werden. Besonders negativ betroffen sind die Bauern in der Landwirtschaftszone, wo sie immer noch in Konkurrenz zu weit ertragsreicheren Nutzungen aber auch zu spekulativer und prestigegeladener Nachfrage stehen. Als Bewirtschafter des Kulturlandes sind sie einem eigentlichen Enteignungsprozess ausgesetzt.

1.3. Bodenhortung - ungenutzte Bausubstanz

Ueberdimensionierte Bauzonen und trotzdem kein oder ein zu geringes Baulandangebot und vor allem ein fehlendes Wohnangebot für die Ortsansässigen - diese Diagnose muss für viele Berggemeinden gestellt werden. Fehlende Baumöglichkeiten und eine zerfallende Bausubstanz, die in den Händen von Auswärtigen ist, sind vor allem in kleineren Gemeinden nicht selten ein Grund, dass die Abwanderung munter voranschreitet. Die Baulandhortung wird aber auch als Anlass genommen, weiteres Land einzuzonen. Vielleicht hat ein Eigentümer versprochen, dass er ganz bestimmt sein Land zur Ueberbauung freigeben würde. Oft wird nach der Devise gehandelt: Grössere Bauzone gleich mehr Baulandangebot.

Die Baulandhortung darf aber nicht generell als negativ dargestellt werden. In vielen Gemeinden hat gerade sie verhindert, dass eine übermässige Bautätigkeit - vor allem im Zweitwohnungssektor - nicht Ueberhand nahm.

Das Phänomen Baulandhortung ist also gründlich auf die Ursachen (Land als Teil eines Landwirtschaftsbetriebes, "Reservation" für kommende Generation, Realisierung hoher Mehrwerte, Reserveland für schwierige Zeiten, usw.) abzuklären. Dies erlaubt erst eine gezielte Bekämpfung der Baulandhortung, wo dies tatsächlich notwendig ist. Insbesondere bei zu grossen Bauzonen ist ein genereller Kampf gegen das sogenannte Baulandhorten strikte abzulehnen. Eine weitere Bautätigkeit sollte nur noch gezielt, nach qualitativen Kriterien zugelassen werden.

1.4. Statisches Planungsdenken - unkoordinierte Entwicklungspolitik

Ortsplanungen und der Erlass einer Bauordnung werden vielmals als einmaliger Akt angesehen. Damit sollte aber erst die eigentliche Tätigkeit einer Gemeinde beginnen. Andernfalls werden viele Chancen ausgelassen, die Entwicklung der Gemeinde tatsächlich steuern zu können. Als weiterer Mangel ist es zu bezeichnen, dass zu wenig zusätzliche Massnahmen ergriffen werden. Wie verschiedene Untersuchungen und Beispiele zeigen, werden die in den ersten drei Punkten dargestellten Probleme wohl erkannt, der Schritt zum aktiven Handeln wird aber noch nicht gewagt. Die Gründe liegen in der Unkenntnis über die vorhandenen Instrumente, es fehlt aber vor allem auch am politischen Willen. Ein Hauptmangel der Ortsplanungen ist zudem in der mangelnden Koordination mit dem Einsatz anderer möglicher Massnahmen zu sehen. Insbesondere werden die fiskalpolitischen Massnahmen zu wenig auf die raumplanerischen Ziele abgestimmt.

1.5. Zu starke Konzentration der Planung auf das Siedlungsgebiet

Die Planungslehre vor dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz war stark auf die Bauzone begrenzt. Die Begriffe wie Reservezone oder übriges Gemeindegebiet verdeutlichen diesen Sachverhalt. Zugunsten der Landwirtschaft, der Erholung, des Landschaftsschutzes, aber auch der beschränkten Siedlungsentwicklung muss diese Doktrin gründlich über Bord geworfen werden.

Gerade im Berggebiet ist es dringend notwendig, dass von einer negativen Planung zu einer positiven Planung des Landschaftsgebietes vorgestossen wird. Der Beitrag von Theo Maissen wird sich gründlich mit einem Aspekt dieses Problem auseinandersetzen.

2. Elemente einer aktiven kommunalen Bodenpolitik

Unter einer aktiven kommunalen Bodenpolitik soll ein längerfristiges, umfassendes Handeln der Gemeindebehörden und der Gemeindebürger verstanden werden. Nicht nur Einzelinteressen sollen im Vordergrund stehen. Als wichtige Elemente einer aktiven kommunalen Bodenpolitik sind zu bezeichnen:

2.1. Setzen von Zielen

Eine Gemeinde muss sich über ihre Möglichkeiten klar werden. Eine gründliche Abklärung nach Lebensbereichen (Wohnen, Arbeiten, Konsum, Verkehr, Erholung usw.) und Wirtschaftsbereichen (Landwirtschaft, Gewerbe, Industrie, Tourismus) drängt sich auf. Etwa folgende Fragen sind zu beantworten:

- Soll das Schwergewicht auf die Wohnqualität gelegt werden ? In diesem Fall muss für das Wohnen genügend Land gesichert werden. Ein hoher Stellenwert ist ebenfalls dem Gemeinschaftsleben im Dorf beizumessen. Dazu gehört die entsprechende Infrastruktur und die Unterstützung des Vereinslebens.
- Welche Möglichkeiten sind im Tourismus vorhanden ? Bestehen überhaupt Chancen für einen ausgeprägten Winter- und Sommertourismus oder ist nur ein wenig rentabler Ausflugs- und Wochenendtourismus zu erwarten ? Die touristische Entwicklung ist genauer zu definieren:
 - Soll das Schwergewicht in der Hotellerie oder dem Vermieten von Ferienwohnungen liegen.
 - Wie werden die touristischen Anlagen ausgelastet und soll ein weiterer Ausbau erfolgen ?
 - Welchen Stellenwert nimmt die Gemeinde in der touristischen Angebotspalette der Region ein ? usw.

Die obigen Zieldimensionen sind als Beispiele zu verstehen. In der Regel ist es in einem konkreten Fall einer Gemeinde relativ einfach, die wichtigsten Möglichkeiten in griffigen Zielen festzulegen. Es ist also nicht unbedingt notwendig, ausführliche Studien im Bereich der Zielsetzungen vorzunehmen. Vielmehr geht es darum, die vorhandenen Ziele und Interessen auf den Tisch zu legen und im gegenseitigen Gespräch abzuschleifen.

2.2. Grundlagen beschaffen

Zukunftsgerichtetes, vielseitig abgestimmtes Handeln bedarf der Aufarbeitung von Planungsgrundlagen. Dazu gehören allgemeine Angaben zur demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung. Speziell für die Bodenpolitik einer Gemeinde sind folgende Unterlagen unabdingbar:

- Vorhandene Flächen in den einzelnen Zonen
- Verzeichnis über die Grundeigentümergehörigkeiten
- Vorhandene Bodenqualitäten in der Gemeinde
- Verfügbarkeit der einzelnen Parzellen
- In welchen Bereichen sind Bodenverkäufe zu erwarten
- Kapazitäten der vorhandenen Wohnbau- und Gewerbebezonen
- Stand der Erschliessung

Es kann bei der Grundlagenbeschaffung nicht darum gehen, zu detaillierte Analysen vorzunehmen. Auch in diesem Fall ist von einem hohen Stand der Kenntnisse der Gemeindebehörden und weiterer Mitglieder von Kommissionen auszugehen. Planungsbeauftragte und aussenstehende Experten sollten vielmehr versuchen, dieses Wissen rasch und gezielt zu erfassen und in geeigneter Form zusammenzutragen. Ebenfalls ist ein schematisches Vorgehen der Grundlagenbeschaffung abzulehnen. Vielmehr ist auf die spezifischen Bedürfnisse einer Gemeinde Rücksicht zu nehmen. Kommunale Bodenpolitik sollte Massarbeit sein.

2.3. Bevölkerung einbeziehen

Die Exekutivbehörde einer Gemeinde trägt die Hauptverantwortung für die Gemeindepolitik und damit auch für die kommunale Bodenpolitik. Die ausgebauten demokratischen Volksrechte der Schweizer Gemeinden gewährleisten grundsätzlich eine gute Berücksichtigung der Interessen der gesamten Bevölkerung. Allerdings ist es notwendig, dass vor allem bei längerfristigen umfassenden Entscheidungen, wie dies bei der kommunalen Bodenpolitik der Fall ist, ein frühzeitiges Gespräch mit der Bevölkerung geführt wird. In offener Form ist deshalb die Bevölkerung zu einem frühen Zeitpunkt über die wichtigsten Planungsabsichten und die kommunale Bodenpolitik zu informieren. Die wichtigsten Massnahmen, die zu ergreifen sind mit möglichen Auswirkungen, sind aufzuzeigen.

2.4. Vollzug wichtiger als Erlass

Mit dem Erlass einer Planung ist wenig bis nichts erreicht. Planungsvertrauten wird je länger je klarer, dass der Planungsvollzug und die Kontrolle des Planungsvollzuges viel wichtiger sind. Dies ist aber nicht ein einmaliger Akt, sondern in der laufenden politischen Tätigkeit ist die Konkretisierung vorzunehmen.

3. Massnahmen einsetzen

Einen Ueberblick der möglichen Massnahmen auf kommunaler Ebene gibt Tabelle 1.

Tabelle 1: Massnahmen der Gemeinde zur Lenkung der Bodennutzung

<u>Massnahmen:</u>	<u>Chancen und Effekte:</u>
Kommunale Richtplanung	<ul style="list-style-type: none">- Darstellen der Probleme und Ziele- Aufzeigen der Realisierungsschritte
Umzonen der Bauzone in Landwirtschaftszone	<ul style="list-style-type: none">- Haushälterische Bodennutzung- Geordnete Besiedlung
Bauernhofzone	<ul style="list-style-type: none">- Weitgehende Gleichbehandlung der Bauernhöfe in der Bauzone wie in der Landwirtschaftszone- Erhaltung der Durchmischung- Sparsame Verwendung öffentlicher Mittel
Baugebietsetappierung / Erschliessungsetappierung	<ul style="list-style-type: none">- Haushälterische Bodennutzung- Geordnete Besiedlung- Weniger wirksam wie Umzonen
Landumlegung	<ul style="list-style-type: none">- wie Umzonen- Nutzungsansprüche und Nutzungsmöglichkeiten in Einklang bringen
Vorsorglicher Landerwerb	<ul style="list-style-type: none">- Realisierung von Nutzungsansprüchen erleichtert- Dämpfung der Bodenpreisentwicklung
Kostendeckende Abgaben und Gebührenregelungen	<ul style="list-style-type: none">- Entlastung des Gemeindehaushaltes- Erhöhte Bodenverfügbarkeit von überbauten und erschlossenen Grundstücken
Sonderregelungen für Hotels und ortsansässige Bevölkerung (Hotelzone, Zone für Einheimische, Erstwohnungs-Anteilplan)	<ul style="list-style-type: none">- Schutz weniger ertragsfähiger Nutzungen, die für die Ortsentwicklung lebensnotwendig sind- Mässige Bodenpreisentwicklung und breite Streuung des Grundeigentums

Ausnutzungsziffern	- Haushälterische Bodennutzung - verdichtetes Bauen
Grenzabstände	- Haushälterische Bodennutzung - verdichtetes Bauen - Geordnete Besiedelung

3.1. Massnahmen zur haushälterischen Bodennutzung

Die haushälterische Bodennutzung auf Gemeindeebene kann heute weitgehend mit einem besseren Schutz des Landwirtschaftslandes und einer optimaleren Nutzung der bestehenden Bausubstanz gleichgesetzt werden. Dazu hat eine Gemeinde eine ganze Reihe von Massnahmen bereits heute zur Hand:

Umzonen der Bauzone in Landwirtschaftszonen: Die wirkungsvollste Massnahme für einen besseren Schutz des Landwirtschaftslandes stellt die Umzonung der zu grossen Bauzonen in Landwirtschaftszonen dar. Damit kann sichergestellt werden, dass der Landwirtschaft auch in Zukunft die notwendigen Flächen sichergestellt werden. Im Berggebiet muss speziell darauf geachtet werden, dass nicht nur auszuscheidende Fruchtfolgeflächen, sondern auch die relativ bestgeeigneten Böden rückgezont werden. Rückzonungen sind aber auch aufgrund eines vermehrten Gefahrenschutzes notwendig (Landschaftsschutz, Grundwasserschutz, usw.).

Vorgehen: Alle Massnahmen zur haushälterischen Bodennutzung sollten im Rahmen einer Gesamtrevision oder Teilrevision des Zonenplanes durchgeführt werden. Mit einer Teilrevision können besonders heikle Zonenfragen gesondert behandelt werden. Ein politisches Ueberladen des Rückzonungsprozederes wird damit ausgeschlossen.

Gegen Rückzonungen werden vielmals Entschädigungsforderungen der betroffenen Grundeigentümer geltend gemacht. Leider wird dieses Argument zu sehr hochgespielt. Viele Rückzonungen könnten vorgenommen werden, ohne dass eine materielle Enteignung eintritt. U.a. müssen folgende Kriterien erfüllt sein, damit überhaupt von einer materiellen Enteignung gesprochen werden kann:

- Ueberbauung in naher Zukunft geplant
- Gute Eignung zum Bauen (Lage, Form)
- Bauliche Entwicklung in der Umgebung

Für eine Gemeinde ist es auch wichtig zu wissen, dass sie eine Rückzonung abblasen kann, falls sie zu einer Entschädigungsleistung vom Bundesgericht verurteilt wird und sie diese nicht leisten will.

In Zukunft sollte bei der Bundesgerichtspraxis die Notwendigkeit des Schutzes guter landwirtschaftlicher Böden eine noch grössere Rolle spielen. Der Vollzug des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes sollte auf diese Verhältnisse zudem stärker Rücksicht nehmen. Entsprechende Anpassungen in der Raumplanungsverordnung sind dringend notwendig.

Stark vereinfacht werden Rückzonungen, wenn die betroffenen Grundeigentümer selber die Initiative ergreifen. Es ist zu hoffen, dass in den Landwirtschaftskreisen die Einsicht dazu weiter wächst. Der Auszonungswille eines Bauern kann andere Bauern nachziehen. Auf diesem Weg ist auch wertvolles Pachtland in eine Rückzonung einzubeziehen.

Für die Bauern gilt es zudem zu beachten, dass die fiskalische Belastung des Baulandes bzw. ihres Landwirtschaftslandes in der Bauzone in Zukunft eher erhöht wird. Dies sollte ebenfalls Anlass sein, ihr Land in die Landwirtschaftszone einzubeziehen oder in die Bauernhofzone zuzuweisen.

Spezialfall Bauernhofzone: Bauernhöfe in der Bauzone sind gegenüber jenen in der Landwirtschaftszone (höhere Erschliessungsbeitragspflicht, fragliche Anwendung des bäuerlichen Boden- und Zivilrechtes, höhere Vermögenssteuern, baurechtliche Probleme, usw.) benachteiligt. Aus siedlungspolitischen und finanziellen Gründen sollte aber eine weitere Aussiedlung von Bauernhöfen nicht forciert werden. Dieses Ziel kann aber nur erreicht werden, wenn die Bauernhöfe in der Bauzone planungsrechtlich speziell behandelt werden. Die wirkungsvollste und konsequenteste Lösung ist die Schaffung von Bauernhofzonen im kantonalen Recht. Die Bauernhöfe sind in der Bauzone diesem Zonentypus zuzuteilen, der ein Spezialfall der Landwirtschaftszone darstellt. Für die Erhaltung der Bauernhöfe in der Bauzone werden günstige Voraussetzungen geschaffen.

Baugebietsetappierung / Erschliessungsetappierung: Als weniger geeignete Massnahmen zur Durchsetzung der haushälterischen Bodennutzung sind die Baugebietsetappierung und die Erschliessungsetappierung zu bezeichnen. Damit werden Teile einer zu grossen Bauzone als Baugebiet zweiter Etappe bzw. als Reserve oder Bauentwicklungszone erklärt. Im Vordergrund steht die bessere räumliche und zeitliche Steuerung des Bauens in der Bauzone. Die Bautätigkeit kann auf die Bauzone erster Etappe beschränkt werden. Ein zu schnelles Wachstum wird dadurch verhindert. Die Bauentwicklung hat sich auf jene Gebiete zu konzentrieren, wo in den nächsten Jahren wirklich eine Entwicklung willkommen ist. Bei einem weiteren Baulandbedarf kann der Grundeigentümer im Baugebiet zweiter Etappe am ehesten mit einer erneuten Umzonung in die definitive Bauzone rechnen.

Für die Landwirtschaft entsteht allerdings nur eine vorübergehende Sicherung ihrer Produktionsgrundlagen. Eine langfristige Sicherheit ist erst mit einer Rückzonung gegeben. Diese kann durch eine Baugebietsetappierung als Uebergangsphase eingeleitet werden.

Mit einer Erschliessungsetappierung kann eine ähnliche Wirkung erzielt werden. Dadurch kann aber im Gegensatz zur Baugebietsetappierung eine Erschliessung durch Private nicht ausgeschlossen werden. Eine Etappierung der Erschliessung sollte eigentlich in jeder Gemeinde eine Selbstverständlichkeit darstellen. Damit kann eine rationelle und auch kostengünstigere Erschliessung vorgenommen werden. Für die einzelnen Etappierungen sollte genau angegeben werden, wieviel jeder Erschliessungsschritt kostet. Fehleinschätzungen und zu hochfliegende Pläne können relativiert werden. Eine realistische Einschätzung der Lage sollte auch als Anlass genommen werden, den entscheidenden Schritt zu einer Reduktion einer zu grossen Bauzone durchzuführen.

Landumlegung bzw. Nutzungskonzentration: Die Landumlegung ist eine der wenigen bodenpolitischen Massnahmen, die im eidgenössischen Raumplanungsgesetz vorgesehen ist (RPG, Art. 20). Die meisten Kantone kennen entsprechende Ausführungsgesetzgebungen.

Leider wird die Landumlegung am Rand und innerhalb der Bauzone nur in seltenen Fällen eingesetzt. Eine grosse Chance wird damit ausgelassen, um Nutzungsentflechtungen zwischen Baugebiet und Landwirtschaftsland vorzunehmen. Wünschbar wäre, wenn bauwillige Grundeigentümer ihre Parzelle an die bereits überbauten Gebiete anschliessen könnten. Die landwirtschaftlichen Grundeigentümer sollten ihr Land in die gut geeigneten Böden verschieben können und gleichzeitig der Landwirtschaftszone zuteilen. Die Landumlegung würde die guten Landwirtschaftsböden sichern und die Baumöglichkeiten verbessern - eine geradezu ideale Massnahme.

Haupthindernis dieses Instrumentes ist der Glaube jedes Grundeigentümers, dass er das beste Land besitzt. Zu wenig wird der zusätzliche Nutzen für jeden Beteiligten und die räumliche Entwicklung eingesehen. Viel Aufklärung dürfte einen Beitrag zu einer Verbesserung der Situation darstellen. Weitere Schritte sind aber notwendig:

- Landumlegungen sollten in kleinen Schritten in die Wege geleitet werden. In vielen Fällen hilft ein reiner Flächenabtausch, statt der komplizierten Landumlegung mit Wertausgleich, der eine Bonitierung des Bodens voraussetzt.
- Vereinfachungen des rechtlichen Prozederes sollten überlegt werden. Es stellt sich die Frage, ob bei jedem Schritt einer Landumlegung langwierige Einsprachemög-

lichkeiten gerechtfertigt sind. Stattdessen ist eine einmalige Einsprachemöglichkeit denkbar.

- Weitere Anreize sollten über Infrastrukturhilfegelder geschaffen werden.

3.2. Preisdämpfende Massnahmen - Schutz der weniger rentablen Bodennutzungen

Vorsorglicher Landerwerb durch die Gemeinde: Durch einen vorsorglichen Landerwerb durch die Gemeinde kann eine ausserordentlich gute Steuerung der Bauentwicklung und der Bodennutzung erzielt werden. Allerdings müssen dazu einige Voraussetzungen gegeben sein:

- Baulandkäufe dürfen nicht überstürzt vorgenommen werden. Die umsichtige Gemeindepolitik ist in diesem Bereich besonders wichtig. Bei günstigen Landverkäufen sollte die Gemeinde allerdings präsent sein. Dadurch wird ebenfalls eine preistreibende Wirkung verhindert.
- Landkäufe durch die Gemeinde erfordern viel psychologisches Geschick. Vielmals wird es nicht gerne gesehen, wenn die Gemeinde sich als Landhändler einschaltet. Deshalb ist über die Erwerbsabsichten und die möglichen positiven Effekte umfassend zu informieren. Es muss klargestellt werden, dass mit einem kommunalen Landhandel keine Spekulationsgewinne erzielt werden sollen.
- Die Gemeinde muss aber auch befähigt werden, dass sie rasch und kompetent handeln kann. Auf privatem Wege sollten Regelungen über einen Vorkauf getroffen werden können. Die Schaffung eines Bodenerwerbsfonds hat sich in verschiedenen Gemeinden als sehr nützlich erwiesen. Ebenfalls ist die Kompetenzdelegation an die Gemeindebehörde für einen Landkauf in einer bestimmten Preishöhe zu befürworten. Allenfalls kann der Bodenerwerbsfonds durch zweckgebundene Einnahmen wie die Liegenschaftsteuer oder eine Handänderungssteuer gespiesen werden.
- Die Weitergabe sollte sich nach bestimmten Kriterien richten. Ausschliesslich sind die ortsansässige Bevölkerung und die einheimische Industrie und das Gewerbe zu bevorzugen. Landkäufe für den Zweitwohnungsbau dürften kaum sehr sinnvoll sein. Die Abgabe des Bodens kann im Baurecht erfolgen. Um sicher zu gehen, dass ein Käufer eine Parzelle tatsächlich zum vorgesehenen Zwecke nutzt, ist der Gemeinde ein Rückkaufsrecht einzuräumen. In diesem Sinne kann etwa festgehalten werden, dass eine Ueberbauung innert 5 Jahren vorgenommen werden muss.

- Als Alternative zur Abgabe im Baurecht kann ein Vorkaufsrecht ins Auge gefasst werden. Allerdings kann dieses auf höchstens 15 Jahre ausgedehnt werden.
- Durch die Zurverfügungstellung von finanziellen Mitteln - etwa des Kantons - kann der vorsorgliche Landerwerb der Gemeinden stark gefördert werden. Mit einem entsprechenden Dekret hat der Kanton Bern gerade auch im Berggebiet gute Erfahrungen gemacht.

Mit einer griffigen kommunalen Landerwerbspolitik können die vorhandenen Bedürfnisse der ortsansässigen Bevölkerung und von Neuzuzüglern weitgehend abgedeckt werden. Dadurch wird ebenfalls eine restriktive Bauzonenpolitik erleichtert. Das Argument eines nicht funktionierenden Bodenmarktes verliert stark an Gewicht. Nicht zu übersehen ist ebenfalls, dass mit einer vorsorglichen Landerwerbspolitik positive Effekte auf die Preisentwicklung erzielt werden können. Allerdings dürfte sich dies erst in einem längeren Zeitrahmen auswirken.

Erschliessungspolitik: Auf eine etappierte Erschliessungspolitik wurde bereits hingewiesen. Ebenfalls ist festgestellt worden, dass für die einzelnen Erschliessungsetappen die Kostenfolgen aufgezeigt werden müssen. Der Hauptmangel der heutigen Erschliessungspolitik liegt primär bei der Abgabe- und Gebührenregelung und der mangelhaften Abstimmung mit den raumplanerischen Zielen. So wird immer wieder von finanzschwächeren Berggemeinden das Argument vorgebracht, dass sie nicht zu hohe Erschliessungsabgaben und -gebühren erheben dürften, um ihre Wohnattraktivität nicht zu vermindern. Mit einer Billiglandpolitik - so das Argument - möchte man neue Zuzüger finden. Was ist davon zu halten ?

- Es muss bezweifelt werden, dass mit geringeren Abgaben ein grosser Effekt auf tiefere Landpreise und die Baukosten erzielt wird. Die Reduktion dürfte höchstens in wenigen Prozenten liegen. Somit ist der Faktor tiefe Erschliessungsabgaben kaum von ausschlaggebender Bedeutung für die Wohnsitznahme. Die Verkehrslage, die allgemeine Attraktivität und der längerfristige Steuerfuss müssen als viel entscheidender eingesetzt werden.
- Tiefe Erschliessungsabgaben sind vielmals sogar als kontraproduktiv zu bezeichnen. Dadurch werden die erschlossenen Grundeigentümer nicht unter sanften Druck gesetzt, um ihren Boden auch der vorgesehenen Nutzung zu überführen. Hortungerscheinungen - auch von erschlossenem, baureifem Land - bleiben bestehen.
- Ebenfalls gilt es zu beachten, dass bei einer konsequenten Anwendung einer kostendeckenden Abgabepolitik für keine Gemeinde ein Konkurrenznachteil ent-

steht. Diese Ueberlegung sollte eine stärkere Vereinheitlichung der Abgabepolitik in den einzelnen Gemeinden rechtfertigen. Ein vermeindlich ruinöser Wettbewerb zwischen den einzelnen Gemeinden würde dadurch verhindert.

Ungelöst ist ebenfalls die Abstimmung der Erschliessung mit den raumplanerischen Zielen. Landwirtschaftsland und Bauernbetriebe, die längerfristig erhalten werden sollten, dürften nicht in den Erschliessungssperimeter einbezogen werden. Sie sollten deshalb aus der Bauzone herausgenommen werden und in die Landwirtschaftszone oder eine Bauernhofzone überführt werden. Damit wird die Voraussetzung geschaffen, dass von einer konsequenten Abgabepolitik die Landwirtschaft nicht negativ betroffen wird. Diese klare Marktspaltung erlaubt, dass in den erschlossenen Bauzonen tatsächlich auch eine beschränkte Bodenmobilisierung durchgeführt werden kann. Der Baulanddruck auf das Landwirtschaftsgebiet wird damit stark vermindert.

Ungelöst sind bisher die Abgabe- und Gebührenregelung für den Zweitwohnungsbau. Die vielfach diskutierten Zusatzabgaben für Zweitwohnungsbauten lassen sich aus verfassungsrechtlichen, aber auch Praktikabilitätsgründen nicht realisieren. So kann nicht unterschieden werden, in welchen Zonen tatsächlich der Zweitwohnungsbau realisiert wird. Ansatzpunkte bietet vielmehr die Gebührenregelung (Wasser, Energie, Kehricht). In diesem Bereich müsste darauf geachtet werden, dass nicht die Belegungszahl den Ausschlag für die Gebühren gibt. Vielmehr müsste auf die zusätzlichen Ausbaurkosten der entsprechenden Infrastrukturen abgestützt werden.

Sonderregelungen für Hotels und die ortsansässige Bevölkerung: Die Zuweisung der Hotels in sogenannte Hotelzonen schützt diese vor einer übermässigen Preissteigerung. Dies ist besonders notwendig bei exponierten Lagen mit einer hohen Bodennachfrage.

Zum Schutze der Wohnbedürfnisse der Einheimischen wurden in verschiedenen Gemeinden wie St. Moritz, Bevers, usw. die Pflicht eingeführt, dass die zulässige Ausnutzung für bewirtschaftete Zweitwohnungen einen bestimmten Prozentsatz nicht übersteigen darf. In diesem Zusammenhang ist auch auf das sogenannte Gsteigermodell hinzuweisen (Vergl. dazu die anschliessenden Ausführungen von Erich Kohli).

Ausnutzungsziffer / Grenzabstände: In der Vergangenheit wurden vielfach schematische Ausnutzungsziffern und Grenzabstände gewählt. Bei den Ausnutzungsziffern besteht die Gefahr, dass sie zu tief angesetzt wurden und sogenannte Landhauszonen gefördert wurden. In Zukunft sollte darauf geachtet werden, dass die Ausnutzungsziffern keinesfalls den Wert von 0,3, ja von 0,5 unterschreiten. Damit ist am ehesten ein Instrument geschaffen, um das überdichtete Bauen zu fördern.

Die Grenzabstände sollten vor allem in Kernzonen nicht zu tief gewählt werden. Es darf nicht vergessen werden, dass im ländlichen Raum ein verdichtetes Ueberbauen keine negativen Auswirkungen auf die Qualität einer Siedlungsstruktur hat. Im Gegenteil können minimale Grenzabstände dazu führen, dass erwünschte Siedlungskonzentrationen entstehen, in denen man sich sehr viel heimischer fühlt. Das freie Feld bietet immer noch die Vorteile vom sogenannten Wohnen in der Gartenstadt.

3. Schlussbemerkungen

Die Gemeinden haben eine grosse Verantwortung für den haushälterischen Umgang mit dem Boden. Dabei steht die Aufgabe in einem komplexen Spannungsfeld von Grundeigentümerinteressen, Mieteransprüchen, "Fremdnutzern" und ideellen Ansprüchen. Ein Interessenausgleich setzt klare Ziele und Kenntnisse über die Wirkungsmechanismen, rechtlichen Grundlagen, usw. voraus. In den letzten Jahren hat sich der Bewusstseinsstand über raumplanerische Fragen verbessert. Lücken sind aber ebenso leicht zu erkennen.

Eine geglückte Entwicklung in einer Gemeinde hängt in einem hohen Ausmasse vom Einsatz von Massnahmen ab. Grundsätzlich steht den Gemeinden ein breites Spektrum von Instrumenten zur Verfügung, das leider noch viel zu wenig eingesetzt wird. Eine Chance, angepasste Lösungen im lokalen Rahmen zu treffen, wird verpasst.

Grundsätzlich ist es als richtig zu bezeichnen, dass die Gemeinden entscheidend über die Bodennutzung mitbestimmen können. Ohne Gesetzesgrundlagen des Kantons und des Bundes ist die Aufgabe aber nicht zu bewältigen. Im Vordergrund steht das kantonale Bau- und Planungsgesetz. Die Richtplanung sollte den kommunalen Rahmen gezielt abstecken. Notwendig sind aber auch Anpassungen im fiskalpolitischen Bereich, um den Bodenmarkt zum Spielen zu bringen.

Der Bund hat wichtige Aufgaben in der Aufsicht des Vollzuges zu übernehmen. Wie steht es um die zeitliche und qualitative Realisierung der kantonalen Richtplanung? Wird Art. 15 des RPG tatsächlich eingehalten? Wie steht es mit den Bestimmungen des Bauens ausserhalb der Bauzonen? Zu diesen Fragen erwartet die Oeffentlichkeit schlüssige Angaben. Klare und präzise Informationen sind eine prioritäre Aufabe der Bundesebene. Sie sollten das Oel eines funktionierenden Vollzuges der Gemeinden darstellen.

4. Zusammenfassung

- Lange Zeit stand das Bodenproblem im Berggebiet nicht an erster Stelle der Traktandenliste. Die traditionell breite Eigentumsstreuung, der fehlende Wachstumsdruck und die vermeintlich grossen Landreserven erweckten den Eindruck, dass ohne ordnende und regulierende Massnahmen der öffentlichen Hand auszukommen sei. Die ersten ortsplanerischen Anstrengungen in den Berggemeinden waren wenig angepasste Importprodukte der Agglomerationsgemeinden, die nicht so recht auf die spezifischen Verhältnisse des Berggebietes passen wollten. Nicht nur Lösungen, sondern auch der Keim neuer Probleme wurde geschaffen.
- Der Tourismusboom und die bessere Verkehrserschliessung brachten dem Berggebiet erwünschte Wachstumsimpulse. Bezüglich dem Boden steht das Berggebiet heute vor fünf Hauptsorgen:
 - Zu grosse Bauzonen - mangelnde haushälterische Nutzung des Bodens: Viele Berggemeinden könnten unwahrscheinliche Bevölkerungszunahmen von 30 bis 100 % in ihren ausgeschiedenen Bauzonen aufnehmen. Es droht eine unerwünschte Zersiedelung des Landwirtschaftslandes und der Landschaft. Die relativ geeigneten Böden der Berglandwirtschaft sind gefährdet. Die Berglandwirtschaft wird auf die Grenzertragsböden verdrängt. Die Arbeitslast und die Produktionskosten steigen noch stärker. Die Rohfutterproduktion ist für die Winterzeit nicht sichergestellt. Der Berglandwirtschaft wird die Hauptbasis entzogen. Zudem ist zu beachten, dass mit grossen Bauzonen keineswegs ein funktionierender Bodenmarkt sichergestellt ist.
 - Bodenpreisentwicklung - Verdrängung weniger rentabler Nutzungen: Viele Berggemeinden weisen städtische Bodenpreisverhältnisse auf. Einem Teil der nachkommenden Generation und den Neuzuzüglern ist der Bodenerwerb verwehrt. Ein Standortvorteil des Berggebietes ist damit zunichte gemacht. Unter den hohen Bodenpreisen leidet aber auch die Hotellerie - vor allem bei einem Handwechsel - und die Bodenbeschaffung für öffentliche Zwecke. Im Landwirtschaftsland werden die Bauern von einem Landerwerb gänzlich ausgeschlossen.
 - Bodenhortung: Durch die Bodenhortung werden legitime Entwicklungsbedürfnisse an geeigneten Standorten blockiert. Als besonders problematisch ist das Horten von ungenutzter Bausubstanz zu bezeichnen. Der Baudruck kommt in peripheren Parzellen zum Zuge oder weitere Einzonungen werden notwendig.

Hingegen ist die Bodenhortung in Gebieten erwünscht, die vom planerischen Standpunkt aus nicht überbaut werden sollten. Die Bodenhortung darf nicht generell verurteilt werden.

- Statisches Planungsdenken - unkoordinierte Entwicklungspolitik: Die Ortsplanung und der Erlass einer Bauordnung wird als einmaliger Akt verstanden. Zu wenig wird mit diesen Instrumenten laufend gearbeitet und auf die Entwicklung Einfluss genommen. Weitere Massnahmen kommen kaum zum Zuge, die zur Lösung der anstehenden Probleme beitragen könnten. Es fehlt auch am Mut, neue Wege zu beschreiten.
- Planung konzentriert sich auf das Siedlungsgebiet - "Bauen ausserhalb des Baugebietes als Schicksalsfrage: (vergleiche dazu Beitrag T. Maissen)

- Die Berggemeinden tragen für den Boden und die räumliche Entwicklung eine grosse Verantwortung. Sie müssen ihre Probleme längerfristig und umfassend angehen. Einzelinteressen dürfen nicht den alleinigen Massstab des Handelns darstellen. Als Elemente einer aktiven kommunalen Bodenpolitik sind zu erwähnen:

- Entwicklungsmöglichkeiten abschätzen - Ziele setzen: Für die Lebensbereiche Wohnen, Arbeiten, Erholen, Konsum und Verkehr müssen Wachstums- und Begrenzungsziele gesetzt werden. Schwerpunkte in bestimmten Bereichen sind erwünscht.
- Grundlagen beschaffen: Eine aktive kommunale Bodenpolitik setzt voraus, dass die Behörden wissen, wie gross die Bauzonen sind, welche Kapazitäten vorhanden sind, welche Parzellen frei verfügbar sind, welche Handänderungen in absehbarer Zeit zu erwarten sind, welches die besten landwirtschaftlichen Böden sind, usw.

Achtung: Ziele zu setzen und Grundlagen zu beschaffen ist nicht ein Tummelfeld für langatmige Berichteschreiber. Vielmehr muss unter Mithilfe von Ausserstehenden Bekanntes erarbeitet und diskutiert werden. Das Hauptproblem ist das Verankern des vorhandenen, bekannten Wissens.

- Bevölkerung einbeziehen: Die Exekutivgremien der Gemeinden tragen die Hauptverantwortung für die Ortsplanung und die Bodenpolitik. Sie müssen der Bevölkerung die Ziele und die zu ergreifenden Massnahmen vorlegen, damit sie

korrigierend eingreifen kann. Frühzeitige Informationsveranstaltungen und das dauernde Bürgergespräch sind notwendig. Dabei müssen die Hauptauswirkungen der einzelnen Massnahmen aufgezeigt werden.

- Vollzug als Daueraufgabe: Die Realisierung der Ortsplanung und der Bodenpolitik ist ein dauernder Prozess. Gelungene Schritte müssen mit der allgemeinen Entwicklung abgestimmt werden.

● Massnahmen einsetzen:

- Massnahmen zur haushälterischen Bodennutzung: Der beste Schutz des Landwirtschaftslandes stellt die Rückzonung der zu grossen Bauzonen dar. Unbegründete Zurückhaltung aus Angst vor Entschädigungsforderungen lassen diese Massnahme zu wenig zum Zuge kommen. Mit Rückzonungen gewinnt eine Gemeinde wiederum ein Stück Autonomie zurück, indem sie die zukünftige Entwicklung besser steuern kann. Weitere Mittel sind die Baugebiets- und die Erschliessungsetappierung, die allerdings einen weit weniger guten Schutz des Bodens bieten. Sie sind als Uebergangsmassnahmen zu bezeichnen.

Die Landumlegungen sollten zur Entflechtung von Landnutzungskonflikten - vor allem Bauen/Landwirtschaft - weit stärker zum Zuge kommen. Den Bauern kann der geeignete Boden zur Verfügung gestellt werden, die Bauwilligen können ihre Parzellen an die bereits überbauten Gebiete anschliessen.

- Bauernhofzonen: Zum Schutze der Bauernhöfe in der Bauzone sollten landwirtschaftliche Betriebszonen bzw. Bauernhofzonen geschaffen werden. Erst dadurch wird die langfristige Anwendung des bäuerlichen Bodenrechtes und des Erbrechtes gesichert. Zudem wird eine klare Marktspaltung zwischen Landwirtschaftsland und Bauzone vorgenommen.

- Bodenmobilisierende / preisdämpfende Massnahmen: Positive Effekte auf die Bodenpreise und die Bodenverteilung kann eine Gemeinde durch Landkäufe und deren Wiederverkauf oder die Abgabe im Baurecht erzielen. Eine Gemeinde hat dabei mit langem Atem zu handeln. Ueberstürzte Landkäufe sind auszuschliessen. Die Abgabe des Bodens sollte an die ortsansässige Bevölkerung vorbehalten bleiben. Ein spekulativer Weiterverkauf ist auszuschliessen.

Die weitere Baulanderschliessung ist auf jene Parzellen zu beschränken, die in absehbarer Zeit tatsächlich auch überbaut werden sollen. Die Gemeinde sollte sich vor einer Erschliessung entsprechende Absicherungen einholen. Die Er-

schliessungskosten sind nach dem Kostendeckungsprinzip auf die Grundeigentümer zu überwälzen. Mit einer sofortigen Bezahlung der Erschliessungskosten wird die Ueberbauungschance verbessert.

- Spezialzonen schützen unrentablere Nutzungen: Mit Hotelzonen kann der Ertragswert von Hotelbetrieben auf einem angemessenen Niveau gehalten werden. Mit Wohnanteilsbestimmungen werden die Chancen der ortsansässigen Bevölkerung auf dem Wohnungsmarkt verbessert.

Ausgewählt Literatur

- AEMISEGGER H., Raumplanung und Entschädigungspflicht, VLP-Schriftenfolge Nr. 36, 1983
- BURKHALTER R., Das Angebot an Bauzonen, Raumplanungsamt des Kantons Bern, 1984
- HORNUNG D. / SCHAEFER H.R., Preise von unbebautem Boden in Fremdenverkehrsarten, Kantonale Planungsgruppe, Bern, 1985
- LENDI M., Nutzungsbeschränkungen - Sinn und Problematik, S. 13f, in: Zeitfragen, Redressement National, Nr. 126
- MEIER R. / HUNGERBUEHLER W., Raumplanung und Landwirtschaft: Eine empirische Untersuchung über die Bauernhöfe in der Bauzone, SAB-Schriftenreihe Nr. 116, Brugg, 1983
- STUEDELI R., Erschliessungspflicht, Beiträge und einmalige Gebühren an Erschliessungsanlagen, in: VLP-Schriftenfolge Nr. 37, Bern 1984
- Thesen der SAB zum Bodenrecht und der Raumplanung, SAB-Schriftenreihe Nr. 116, Brugg 1983