



Foto: CS

Eine Aufgabe der Raumplanung ist es, die Interessen der Ernährungssicherheit und des Naturschutzes zu koordinieren.

Wettstreit um Lebensgrundlagen

Interview Die Schweizerische Vereinigung Industrie und Landwirtschaft (SVIL) befasst sich seit Jahrzehnten mit Fragen der Raumplanung und der Landwirtschaft. Ein Gespräch mit SVIL-Geschäftsführer Hans Bieri.

dlz Hans Bieri, wie hat sich das gesellschaftliche Umfeld beim Landerwerb für Infrastrukturbauten von öffentlichem Interesse – wo die SVIL ja auch aktiv ist – in den vergangenen 20 Jahren verändert?

Bieri: Unübersehbar ist die Zunahme des Verstärkerdrucks sowie eine steigende Differenz der Bodenpreise in der Bau- und in der Landwirtschaftszone. Die tiefen Zinsen treiben die Landpreise in den Bauzonen zusätzlich zur steigenden Nachfrage der Wachstumswirtschaft in vielen Gebieten in

die Höhe. Mit der Preisdifferenz zwischen Bau- und Nichtbauland beschäftigt sich die Raumplanung und das Bodenrecht zwar schon lange, aber die Problematik hat sich in den letzten Jahren massiv verschärft. Die Differenz zwischen Bauland und Landwirtschaftsland wird immer grösser. In Gebieten, wo der Agglomerationsprozess besonders rasch fortschreitet, werden an der Peripherie schon weit über Tausend Franken und oft sogar ein Mehrfaches pro Quadratmeter Bauland bezahlt. Nach der Immobilienkrise der 1990er Jahre waren die Preise von schon

damals beinahe Tausend Franken wieder auf ein Drittel beziehungsweise wenige Hundert Franken gesunken.

Wie reagieren die Landeigentümer und -bewirtschafter nach Ihrer Beobachtung auf diese Entwicklung?

Bieri: Sie sind verständlicherweise sensibler, was zukünftige Siedlungsentwicklungen angeht, und fragen sich, wenn ein Landerwerb ansteht, ob das angebotene Entgelt noch korrekt sei. Das „öffentliche Interesse“ hat als Argument beim Landerwerb nicht mehr den

hohen Stellenwert, den es einmal hatte. Das gilt sowohl in der Landwirtschafts- als auch in der Bauzone.

Zählte das Argument des öffentlichen Interesses früher mehr?

Bieri: Die bäuerlichen Grundeigentümer waren seit jeher bei öffentlichen Werken sehr kooperativ. Das hatte auch seinen Grund: Bis in die 1990er Jahre gab es das Konzept des Paritätslohns. Die Idee war, mit agrarpolitischen Massnahmen dafür zu sorgen, dass effizient wirtschaftende Betriebsleiter einen mit anderen Berufsgruppen vergleichbaren Paritätslohn erzielen konnten. Bei diesen Paritätslohnberechnungen wurden die Landpreise bei den Produktionskosten zu einem sehr niedrigen Preis (Ertragswert) berücksichtigt. Der Preis von Landwirtschaftsland, also Nichtbauland, wurde durch die Einführung des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) seit 1994 gewissermassen gesellschaftlich geregelt, die Preisbildung wurde nicht den Marktkräften, das heisst den einzelnen Eigentümern oder Bewirtschaftern überlassen. Heute will der Bundesrat die Landwirtschaft in den Freihandel führen und diejenigen, welche Land erwerben wollen, sind oft nicht mehr öffentlich-rechtliche Körperschaften, sondern private Aktiengesellschaften, die nun immer mehr in den Händen rein privater Grossinvestoren liegen. Da stellt sich doch die Frage, ob ich als privater Eigentümer überhaupt mein Land für private Renditezwecke anderer hergeben muss.

Wie reagieren Landerwerber und die öffentliche Hand auf diese Situation?

Bieri: Es gibt Kantone, die die Entschädigungen beim Erwerb von Land für Infrastruk-

Hans Bieri, SVIL

Hans Bieri, dipl. Arch. ETH/SIA, führt seit 1987 die Geschäftsstelle der Schweizerischen Vereinigung Industrie und Landwirtschaft (SVIL). Die SVIL ist seit Jahrzehnten im Bereich Raumplanung und im Bereich der Stärkung der wirtschaftlichen Strukturen des ländlichen Raumes zur Sicherung unserer Ernährungsgrundlage tätig. Nicht zuletzt ist die SVIL auch mit Landerwerb für Infrastrukturbauten von öffentlichem Interesse befasst. Die Geschäftsstelle des Vereins SVIL führt Informationstagungen durch und verfasst Stellungnahmen im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren. Sie erbringt Dienstleistungen in den Bereichen Raumplanung, Landerwerb, landwirtschaftliches Bauen und Bodenschutz sowie Einzelberatungen auf Honorarbasis. Das Hauptbüro der SVIL befindet sich in Zürich-Oerlikon. www.svil.ch

CS

turbauten massiv erhöhen. In der Landwirtschaftszone ist die Situation beim Strassenbau noch am besten, weil diese Flächen dann Gemeinde- oder Staatsland bleiben und nicht privatisiert werden. Andererseits zeigen kantonale Kulturlandinitiativen, dass die immer weiter fortschreitende Beanspruchung von Landwirtschaftsland für Siedlungsflächen, Infrastrukturbauten, Freizeit- und Erholungsanlagen, Biotop und renaturierte Flächen etc. eben auch an Grenzen stösst. Der Boden lässt sich nicht vermehren. Und hier beginnt dann ein neues Spiel, das zum Ziel hat, diese Grenzen zu umgehen.

Was ist das für ein „Spiel“?

Bieri: Der raumplanerische Interessenausgleich wird nicht korrekt geführt, indem gerade bei den Renaturierungen nur die Interessen der Renaturierung, aber nicht gleichzeitig auch die Interessen der Ernährungssicherheit einer wachsenden Bevölkerung gewichtet werden. Das Landwirtschaftsland gilt in vielen Köpfen immer noch als Restgebiet, in dem man sich ungehindert bedienen darf.

Zur Person

Können Sie dies an einigen Beispielen erläutern?

Bieri: Im Kanton Zürich werden beispielsweise mit dem Aushubmaterial aus dem fortschreitenden Bauprozess auf für Ackerbau nicht geeigneten Flächen für teures Geld neue Fruchtfolgeflächen „fabriziert“. Oder es werden in den Gemeinden, welche ihre Bauzonen ausdehnen wollen, auf einmal neue Fruchtfolgeflächen gefunden, die man vorher offenbar „übersehen“ hatte, und die man dann als „Kompensation“ für die wachsende Bauzone dem Kanton vorlegen kann. Und schliesslich wird auch auf politischer Ebene viel Aktionismus entfaltet. Jüngste Beispiele sind die Diskussionen um eine neue nationale Bodendatenbank oder um einen Bodenanwalt. Auch soll in der AP 2014-17 das gute Landwirtschaftsland besser geschützt werden, und der Nationalfonds hat sogar ein nationales Forschungsprogramm ausgeschrieben, das NFP 68 Boden. All dem fehlt aber der Bezug zum raumplanerischen Vollzug. Das läuft so seit mehr als 30 Jahren.

Beim Landerwerb für Gewässerweiterungen oder Gewässerneubauten müssen die Behörden unter anderem entscheiden, ob diese Bauten auf Bau- oder Nichtbauland ausgeführt werden sollen. Wie funktioniert diese Interessenabwägung in der Praxis?

Bieri: Gemäss Wasserbaugesetz entfällt die Renaturierungspflicht im Siedlungsgebiet. Gemäss Gewässerschutzgesetz beziehungsweise -verordnung konzentriert sich die Renaturierungspflicht ebenfalls auf das Landwirtschaftsland. Und es wird auch im Gewässerschutzgesetz gesagt, dass die Raumplanung diesen gesetzlichen Renaturierungsauftrag zu berücksichtigen habe. Dabei hätte ja die Raumplanung im Rahmen des Interessenausgleiches zwischen den ganz unterschiedlichen Ansprüchen an Boden und Land über die Nutzungen zu entscheiden. Das wäre raumplanerischer Vollzug. Dieser raumplanerische Vollzug wird aber mangels einer ganzheitlichen Betrachtung immer noch durch lautstarke Einzelinteressen blockiert.



Foto: CS

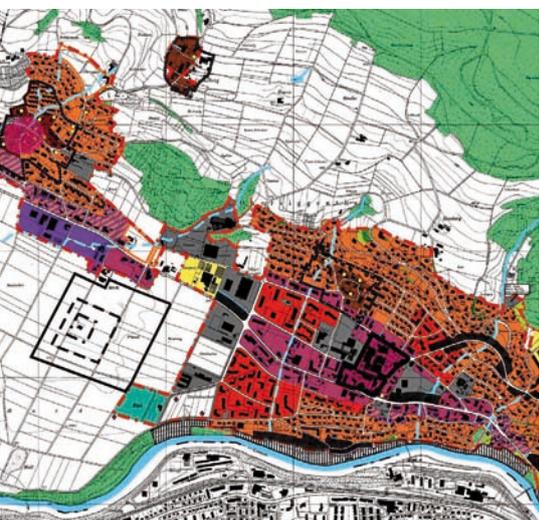
Schützen oder Umnutzen? Auch eine Frage der Raumplanung.

Wie manifestiert sich dieser Mechanismus in der Praxis?

Bieri: Der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen bezüglich Ausdehnung eines Bächleins in Jonschwil – das Urteil wurde im letzten dlz agrarmagazin ja zusammengefasst wiedergegeben – ist ein solches Beispiel. Der Fall wurde auf zwei Fragen reduziert. Soll das Bächlein in der Bau- oder in der Landwirtschaftszone neu gebaut werden? Und falls in der Landwirtschaftszone, die am vorgesehenen Ort auch zur Fruchtfolgefläche gehörte: Was ist höher zu gewichten? Die Ökologie (ein offenes Bächlein) oder die Fruchtfolgefläche? Zur ersten Frage haben die Verwaltungsrichter sinngemäss geschrieben, es tue den Einfamilienhaus-Eigentümern, die weniger Fläche hätten, mehr weh, Land für einen Bach abzugeben, als dem Eigentümer von Landwirtschaftsland, der über mehr Fläche verfüge. Ist das eine Interessenabwägung im raumplanerischen Sinne? Nein. Die raumplanerische Interessenabwägung hätte darin bestanden, Siedlungsgebiet und beste Landwirtschaftsböden einander in Bezug auf die Renaturierungspflichten mindestens gleichzustellen. Daraus ergibt sich dann, was machbar ist. Renaturierungen sind im Siedlungsgebiet beschränkt. Aber das darf nicht dazu führen, dass Landwirtschaftsland einerseits der Siedlungsentwicklung zum Opfer fällt und anschliessend gerade noch einmal für Renaturierungen dezimiert wird.

Und bei der zweiten Frage?

Bieri: Bei der zweiten Frage nach dem Interessenausgleich zwischen Fruchtfolgefläche und Ökologie in Form eines offenen Bächleins hätte die Frage im Rahmen eines Interessenausgleichs lauten müssen, ob in dieser Gemeinde im Bereich Gewässer eine effektive ökologische Verbesserung alternativ beziehungsweise kompensatorisch möglich



Bestes Landwirtschaftsland vor Verstädterung schützen: ein nicht gelöstes Problem.



Foto: ZVG

Kulturland kommt nicht nur durch die Vergrösserung der Siedlungsfläche unter Druck: Auch naturnahe Erholungslandschaften in Siedlungsnähe verbrauchen Kulturland.

gewesen wäre, um nicht Fruchtfolgeflächen zerstören zu müssen. Man hätte abwägen müssen, wie der Schutz der Fruchtfolgeflächen auf Kosten der Renaturierung von schlechterem Landwirtschaftsflächen allenfalls kompensiert werden kann. Gelingt dies nicht, sind die Fruchtfolgeflächen angesichts ihrer dramatischen Knappheit zu erhalten. Wir können kaum mehr die Hälfte der Bevölkerung ernähren.

Sinnvoll wäre es demnach, eine Interessenabwägung gebietsübergreifend im Vorfeld und nicht erst bei der Umsetzung von konkreten Vorhaben anzusetzen?

Bieri: Ja, es wäre die Aufgabe der Raumplanung, die unterschiedlichen Raumansprüche zu koordinieren. Es ist sehr problematisch, wenn immer mehr Interessengruppen, wie das bei der Initiative lebendiges Wasser der Fall war, Gesetze mit Sonderaufträgen lancieren. Das in der Folge revidierte Gewässerschutzgesetz bestimmt mit den Renaturierungsaufgaben die Gestaltung des Gesamttraumes, die im Grunde bereits durch das Raumplanungsgesetz vollständig abgedeckt ist. Die öffentliche Hand muss die verschiedenen bodenbeanspruchenden Interessen einander gegenüberstellen und die gegenseitigen Auswirkungen in den Projekten berücksichtigen. Ökologie und Naturschutz sind Teil dieses Prozesses des Interessenausgleichs. Verbände und Interessengruppen tendieren aber immer noch dahin, ihre Einzelforderungen auf Kosten anderer Nutzungen durchzusetzen. Das entspricht auch einem Schutzdenken, das möglichst viele Objekte beziehungsweise einzelne Naturstücke sichern will. Dies geht so weit, dass Naturschutzkreise bei den Gewässeraufweitungen behaupten, die Renaturierung beruhe auf einer gesetzlichen Grundlage; die Fruchtfolgeflächen seien hingegen gesetzlich

nicht geschützt. Das Raumplanungsgesetz wird dabei völlig übersehen.

Was verstehen Sie unter „Naturstücken“?

Bieri: Darunter verstehe ich einen eingeschränkten Naturbegriff, welcher nicht den ganzen Stoffwechsel des Menschen mit der Natur einbezieht, sondern die Natur als Objekt missversteht. So sieht der Landschaftschutz die Natur als Opfer einer patriarchalen Denkweise. Daraus wird dann abgeleitet, man müsse zurück zur unberührten Natur. Dabei ist es so, dass bis zum Aufkommen der Monokulturen die Artenvielfalt in den vom Menschen geschaffenen Kulturgebieten zugenommen hat. Auch die Kritik an den Flussbegradigungen übersieht das Zusammenwirken zwischen Mensch und Naturgrundlage. So werden beispielsweise die Gewässerführungen, die in Europa vor 200 Jahren in einer ausschliesslich auf erneuerbarer Grundlage fussenden Wirtschaft geschaffen wurden, als „Korsett“ eines Gewässers bezeichnet. Der innere Zusammenhang zwischen der Gewinnung von Land in den Talböden, das wir heute alle brauchen, und der Gewässersteuerung wird nicht mehr verstanden. Man muss aber sehen: Es gibt keine Landgewinnung ohne Flusskorrektur. Bei der Renaturierung stellt sich die Frage: Wie viel gewonnenes Kulturland können wir wieder auflösen, um wieder ein sehr unterhaltsintensives Gemisch aus Geschiebe und Wasser zu schaffen?

„Naturstücke“ in Form von naturnahen Erholungslandschaften für die wachsenden Agglomerationen sind beliebte Elemente der regionalen Standortwerbung und finden nicht zuletzt in der Immobilien- und Baubranche Interesse und Unterstützung.

Bieri: Der Immobilienpark wird durch die Schaffung von frei zugänglichen Erholungsflächen und naturnahen Räumen klar aufgewertet. Das Land zu dieser Aufwertung wird aber ausschliesslich von der Landwirtschaft genommen. Es geht also auf Kosten der Ernährungsgrundlage und muss durch mehr Import, das heisst durch einen ökologischen Fussabdruck im ‚Anderswo‘ ausgeglichen werden. Mit anderen Worten: Das Kulturland kommt ja nicht nur wegen der Ausdehnung der Siedlungsfläche direkt unter Druck. Aus den wachsenden Siedlungsflächen entsteht ein zusätzlicher Druck auf die Landschaft und das Kulturland. Denn die Einwohner wollen ihr Erholungsbedürfnis ja vor allem in den umliegenden Noch-nicht-Siedlungsgebieten realisieren. Naturschutzkreise sehen darin nur die Bestätigung eines aus ihrer Sicht vorhandenen Gegensatzes zwischen Ökologie und landwirtschaftlicher Produktion. Diese Sicht liegt auch der AP 2014-17 zugrunde: ein Ausbau von mehr „Ökologie“ zulasten der landwirtschaftlichen Produktion, die dann vermehrt durch Importe ersetzt wird.

Vor zehn Jahren hat die SVIL die Idee eines „Service-Pools“ lanciert. Bräuchte es diesen Pool auch heute noch?

Bieri: Der Grundgedanke des Service-Pools, der das erste Mal 1997 im Anschluss an mehrere Workshops mit Bauern, gewerblichen Verarbeitern und Konsumentinnen im Kanton Schaffhausen formuliert wurde, besteht darin, dass die Produzenten ihre Lebensmittel selbst aus einer Position der Marktmacht verkaufen können müssen. Dazu müssen sie sich selbst ein Organ oder eine Dispatcher-Stelle schaffen. An der Expoagricole 2002 hat sich aber deutlich gezeigt, dass die grossen Player von Verarbeitung und Verteilung die Konsumenten selbst „informieren“ und ihr Ernährungs- und somit das wertschöpfungs-

sensible Verhalten der Konsumenten selber bestimmen wollen. Deshalb haben wir in unserer Vernehmlassung zur AP 14-17 vorgeschlagen, dass die Landwirtschaft darin unterstützt werden muss, eigene Organe zu bilden, mit denen sie eine stärkere Position am Markt aufbauen kann bis zum Dialog mit den Konsumenten. Denn: Ohne eigene Marktmacht nur in einer Branchenorganisation Einsitz zu nehmen, genügt nicht. Unter dem Druck der Öffnung verstärkt sich doch der Druck auf die landwirtschaftlichen Produzenten enorm. Das gilt für die Wertschöpfungsketten, die sich mit Qualität im Absatz profilieren wollen.

Was bräuchte es heute, um die Service-Pool-Idee zu realisieren?

Bieri: Bis die Produzenten eine Gegenkraft aufgebaut hätten – beispielsweise in Form eines Service-Pools –, verginge eine gewisse Zeit. Zur Überbrückung dieser Durststrecke bräuchte es die klare Unterstützung des Bundes, der gleich lange Spiesse garantiert und die Allgemeinverbindlichkeit anwendet. Nach Auflösung der staatlichen Marktordnungen braucht die Landwirtschaft eine „Reparationszahlung“, damit sie sich eigene Organe mit mehr Marktmacht zulegen kann. Auf diese Vorschläge ist das Bundesamt für Landwirtschaft leider nicht eingegangen.

Wie interpretieren Sie die AP 2014-17 vor dem Hintergrund des vorhin erwähnten Kulturlandverlusts?

Bieri: Ich interpretiere den Wechsel, den die AP 2014-17 mit sich bringt, als grundlegend: Die Direktzahlungen werden letztlich nicht mehr zur Stützung der Lebensmittelproduktion verwendet, sondern zur Entlohnung von zusätzlichen Dienstleistungen. Die AP 2014-17 bewirkt damit eine Einkommenslücke bei der landwirtschaftlichen Lebensmittelpro-



Foto: CS

Ohne Marktmacht hilft der Einsitz in Branchenorganisationen den Produzenten nicht.

duktion und drängt die Landwirte in den Umweltdienstleistungsbereich. Das ist keine Weiterentwicklung des bisherigen Systems, sondern eine Abkehr vom Verfassungsauftrag, der einen Einkommensausgleich zugunsten der Produktion von Nahrungsmitteln vorsieht – mithilfe von Direktzahlungen. Hinzu kommt: Wenn die Landwirtschaft nach und nach durch immer mehr Landschaftspflege ersetzt wird, steht die Zukunft des Bodens, der bisher durch Raumplanung und Bodenrecht für die landwirtschaftliche Produktion reserviert ist, neu als Komplementärraum der Verstädterungsgebiete für nicht landwirtschaftliche Nutzungen zur Diskussion. Denn bisher galt es, die Produktionsgrundlage einer Nahrungsmittel produzierenden Landwirtschaft zu erhalten. Unter dem Druck des City-Staates Schweiz, der Bestrebung also, die Schweiz in einen Stadtstaat à la Singapur zu verwandeln, folgt als nächster Schritt der Versuch, die Landwirtschaftszone für mehr Erholung und Freizeit zu öffnen.

Sie sehen also die Aufweichung der Nutzung in der Landwirtschaftszone als eine Art trojanisches Pferd für eine generelle Öffnung der Landwirtschaftszone für nicht landwirtschaftliche Zwecke?

Bieri: Ja, denn aller grünen Rhetorik zum Trotz: Umweltdienstleistungen, Gewässer-aufweigungen für Erholungszwecke, Parks und Playgrounds verbrauchen immer mehr Kulturland. Dieses Kulturland steht für eine Öffnung für nicht landwirtschaftliche Erholungs- und Freizeitnutzungen des überbordenden Stadtstaates umso konfliktfreier zur Verfügung, je mehr die Landwirtschaft, das heisst die einheimische Lebensmittelproduktion, in Namen der „Ökologie“ zuvor heruntergefahren wird. cs ■

Die Fragen stellte Claudia Schreiber.



Foto: CS

„Die AP 2014-17 ist nicht eine Weiterentwicklung des bisherigen Systems, sondern eine Abkehr vom Verfassungsauftrag.“