

# Raumplanung auf dem Vollzugsprüfstand

Autor(en): **Wegelin, Fritz**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **79 (1984)**

Heft 4

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-175166>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Raumplanung auf dem Vollzugsprüfstand



Land- und Forstwirtschaft, Wohnen, Verkehr, Erholung, Schutz usw., die Ansprüche an den Boden mehren sich (im Bild Rehetobel und Wald AR, Foto Stähli)

Agriculture et sylviculture, habitat, trafic, délassement, protection, etc.: le sol est de plus en plus sollicité (Rehetobel AR et sa forêt).

Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) ist seit 1980 in Kraft. Die Zeit für eine umfassende Beurteilung seines Vollzugs ist deshalb noch zu kurz. Immerhin reichen die knapp fünf Jahre Erfahrung aus, um gewisse Tendenzen zu erkennen. Der Vollzug tritt gerade jetzt in eine entscheidende Phase. In den kommenden zwei bis drei Jahren wird sich zeigen, ob die Massnahmen der Raumplanung greifen oder nicht. Wenn wir die bisherige Wirkungszeit des RPG überblicken, so müssen wir leider feststellen, dass dem Vollzug weit weniger Beachtung geschenkt wird als seinerzeit dem Erlass der Vorschriften. So ist es nicht verwunderlich, dass trotz bestimmter Erfolge von einer Vollzugsschwäche gesprochen wird.

Es wäre eine Illusion, zu glauben, die sehr weitreichenden und ineinander verflochtenen Probleme, die zur Raumplanungsgesetzgebung geführt haben, könnten mit einem Federstrich aus der Welt geschafft werden. Zur Sorge Anlass gibt jedoch, wenn bisher kaum eine Änderung der Entwicklung sichtbar wird: Das Wachstum der Ansprüche an den Boden ist

auch bei ruhigerer Wirtschaftsentwicklung ungebrochen; Boden und Lebensraum werden knapper; die Zersiedlung und Zerstörung der Landschaft gehen weiter; der Kulturlandverlust hat sich nicht vermindert (jährlich gehen über 3000 ha verloren); die Agglomerationen verzeichnen ein anhaltendes Bevölkerungswachstum, gleichzeitig entleeren sich Randge-

biete, aber auch Kernstädte; die Probleme im Bereich Wohnen – Verkehr – Arbeiten akzentuieren sich; die Bauzonen sind allgemein immer noch zu gross, gleichzeitig führen die mangelnde Erschliessung von Land in der Bauzone und die Hortung von bereits erschlossenem Bauland immer wieder zu Klagen; ausserhalb der Bauzone wird gebaut fast wie eh und

## Bilan de l'aménagement

Peut-être est-il prématuré de juger la manière dont la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, en vigueur depuis 1980, est appliquée. D'ores et déjà, cependant, il est évident qu'elle l'est plutôt mal. De fait, le ralentissement économique n'a pas fait cesser la pression de la demande sur les terrains; les espaces habitables se rétrécissent; la construction dispersée et l'enlaidissement du paysage se poursuivent; la perte de terres agricoles (plus de 3000 ha par an) n'a pas ralenti; les centres urbains se vident et leurs alentours voient grossir les lotissements; les problèmes de trafic entre habitats et lieux de travail sont de

plus en plus aigus; les zones à bâtir restent trop vastes alors que la «thésaurisation» de terrains constructibles fausse le marché; enfin, la construction hors des zones à bâtir est presque aussi bien tolérée qu'avant...

Vingt cantons au moins n'auront pas achevé leur plan directeur dans le délai prescrit (fin 1984), et les plans d'affectation (délai: fin 1987) seront retardés d'autant. L'aménagement du territoire est d'ordre politique, puisqu'il s'agit en définitive de l'espace où nous vivons. Et c'est précisément la volonté politique qui est défaillante. Tout ne va pas pour le mieux non plus sur le plan fédéral, où la coordination entre services n'est pas au point, pas plus que les rapports avec les cantons. Il est vrai que, de ce côté, la coordination est souvent ressentie comme une mainmise fédérale. Le fédéralisme demande pourtant de chaque partenaire le sens de ses responsabilités.

La situation n'a cependant pas que des aspects négatifs. Quelques cantons ont pris leur tâche à cœur et la conçoivent autrement que comme une obligation imposée d'en haut. Dans certains cas, les retards résultent d'études très approfondies. Il y a aussi des cantons et communes qui n'avaient pas attendu la loi pour combattre l'éparpillement de la construction; et même chez les non-pionniers, il arrive que des progrès soient réalisés. La plupart des cantons ont intensifié leurs travaux à l'approche

je. Dabei fehlt es nicht an gesetzlichen Grundlagen. Es mangelt auch nicht an *Instrumenten*, um diesen unerfreulichen und längerfristig gefährlichen Entwicklungen entgegenzuwirken. Wirken sie nicht?

### Verzögerungen...

Der Vollzug ist nicht so gut angelaufen. Die zeitlichen Verzögerungen bei den *Richtplänen* (die Eingabefrist läuft Ende 1984 ab) weisen darauf hin, dass offensichtlich Vollzugsprobleme bestehen. Mindestens zwanzig Kantone werden die Frist von Ende 1984 nicht einhalten können. Dahinter verstecken sich nicht nur inhaltliche Probleme und Startschwierigkeiten mit einem neuartigen Planungsinstrument, sondern auch die mangelnde Integration in die Politik. Raumplanung kann nur gelingen, wenn politischer Wille dahinter steht. Raumplanung ist *politische Planung*: es geht schliesslich um die Gestaltung und Erhaltung des Lebensraumes. – Nicht nur die Richtplanung wird zögernd vollzogen. Probleme bestehen auch in der *Nutzungsplanung* (Eingabefrist Ende 1987) und in der Anpassung des ordentlichen Rechtes an das RPG.

Doch nicht nur viele Kantone und Gemeinden bekunden Mühe mit der rechtzeitigen und gehörigen Erfüllung des Gesetzesauftrages. Auch auf *Bundesebene* ist nicht alles zum Besten bestellt. Das Raumplanungsgesetz verpflichtet den Bund, seine raumwirksamen Aufgaben zu planen und zu koordinieren sowie mit den Kantonen zusammenzuarbeiten. Es überträgt ihm ebenfalls gewisse Aufgaben im Bereich der Förderung (fachlich und finanziell) und der Aufsicht (bei Richtplanung, krass versäumter Nutzungsplanung, materieller Entzweignung und Ausnahmen ausserhalb der Bauzone). All diese Aufgaben sind noch ungenügend erfüllt. Es fehlt auch hier vielerorts noch das Verständnis und der dezidierte Wille zum Vollzug. In manchen Kompetenzbereichen wird *Koordination* nur als Hinderung der eigenen Aufgabenerfüllung

empfohlen. Räumliche Auswirkungen bleiben daher oft unberücksichtigt oder werden nur ungenügend in die Koordination miteinbezogen.

### ... und ungenügende Zusammenarbeit

Der Vollzug der Raumplanung setzt ein unkompliziertes und unverkrampftes Zusammenwirken aller Ebenen und Sachbereiche voraus. Die angestrebte zweckmässige Bodennutzung und geordnete Besiedlung entspricht in der Regel nicht einfach der Summe aller räumlichen Vorstellungen von 3000 Gemeinden, 26 Kantonen, über 100 Regionen und mehr als 20 Bundesfachstellen. Doch bei der im Zuge der Bodenverknappung immer wichtiger werdenden *Zusammenarbeit* der Behörden bestehen heute noch bedeutende Lücken. Eine föderalistisch organisierte Raumplanung verlangt aber von den beteiligten Partnern, dass sie einerseits sich ihrer eigenen Verantwortungen bewusst werden und ihren Beitrag zur Gestaltung der Bodenordnung und Siedlungsentwicklung leisten und andererseits Bereitschaft zur Zusammenarbeit üben. Als Drehscheibe der Koordination nimmt die kantonale Richtplanung eine Schlüsselstellung ein.

**Unter dem unzureichenden Vollzug leiden auch die Schutzanliegen. Wenn der Boden nicht haushälterisch genutzt wird, Bauzonen überdimensioniert sind, Ausnahmegewilligungen zu grosszügig gewährt werden usw., tragen die Landschaft und das Landwirtschaftsland die Konsequenzen. Bei ungenügender Planung gehen Zerstörung von Landschaft und Kulturlandverlust schleichend und stetig weiter, sozusagen «auf geordnete Weise». Diese Schutzanliegen waren seinerzeit Hauptbeweggründe für die Gesetzgebung. Bleiben sie unerfüllt?**

### Auch Erfolge

Der Verzug in der Planung bewirkt, dass man versucht ist, ein zu schiefes und einseitiges Bild vom bisherigen Vollzug zu

zeichnen. Blickt man ein wenig hinter die Kulissen, so kann man feststellen, dass es gar nicht so böse aussieht. Einige Kantone verstehen die Planung als ihre eigene Aufgabe und nicht bloss als *Pflichtübung für den Bund* und machen gründliche und sachlich gute Arbeiten. Die gute Qualität und die breite politische Diskussion können gar Gründe für die Verzögerung sein. Im übrigen muss auch an frühere Leistungen von Kantonen und Gemeinden im teilweise erfolgreichen Kampf gegen die Zersiedlung erinnert werden. Aber auch in Kantonen, die nicht Pionierleistungen oder planerische Spitzenqualitäten vorzuweisen haben, sind heute mindestens Fortschritte gegenüber dem bisherigen Planungsstand zu verzeichnen. In letzter Zeit haben die meisten Kantone ihre Vollzugsarbeiten intensiviert. Auch die vom Gesetz geforderte Zusammenarbeit mit dem Bund ist häufiger festzustellen. Sie geschieht zunehmend im Rahmen der *Vorprüfung* von Richtplänen durch den Bund.

### Eine Raumplanungskonferenz

Auch auf Bundesebene ist einiges geschehen. Bereits 1980 hat der Bund seine Grundlagen, Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben in einer *«Übersicht»* zusammengestellt und den Kantonen bekanntgegeben. Sie wird zurzeit auf den neuesten Stand gebracht. Auch hat der Bunderat im vergangenen Jahr die institutionellen Voraussetzungen für die ämter- und departementsübergreifende Koordination in Form einer *Raumplanungskonferenz* geschaffen. In ihr sind 20 Bundesstellen (inkl. SBB und PTT) vereint. Der Raumplanungskonferenz obliegen die Verfahrensfragen der Koordination, das Bereitstellen von Grundlagen, die periodische Information der Kantone über die Projekte und Aktivitäten des Bundes sowie die Mitarbeit bei Vorprüfung und Prüfung von kantonalen Richtplänen. Die letztgenannte Aufgabe nimmt die Konferenz zurzeit tüchtig in Beschlag. Die Arbeiten haben



Der steigende Wohnflächenbedarf verdrängt trotz Raumplanungsgesetz das Kulturland und verändert unsere Ortsbilder (im Bild Schönbühl, Foto Bundesamt für Raumplanung)

Malgré la loi sur l'aménagement du territoire, la besoin croissant de surfaces constructibles élimine les terrains cultivables et bouleverse nos localités (ici Schönbühl BE).

sich gut eingespielt, und das Gremium könnte sich zu einem leistungsfähigen Organ des Bundes entwickeln.

Nicht vergessen darf man bei der Aufzählung von Positivem die *Rechtsprechung*. Insbesondere das Bundesgericht leistet mit seiner konsequenten Praxis (Bauen ausserhalb der Bauzone, Entschädigungsfragen) einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zum Vollzug des RPG. Ähnliches lässt sich auch von manchem kantonalen Gericht sagen.

### Bundesrat aktiv

Der Bundesrat erachtet die Raumplanung als bedeutsame föderalistische Vollzugsaufgabe. Das hat er in seinen *Richtlinien der Regierungspolitik 1983–1987* deutlich zum Ausdruck gebracht. Von den Kantonen erwartet er, dass sie ihren Planungsauftrag getreu erfüllen und ihre Richtplanung mit dem nötigen Gewicht vorantreiben. Der Bundesrat ist bereit, die Frist für die Erstellung des Richtplanes zu verlängern, «wenn dadurch die Qualität und die politische Absicherung verbessert werden kann». Gleichzeitig weist er auch auf die *Konsequenzen* nach Ablauf der Fristen hinsichtlich der Subventionen sowie der Konzessionen oder Bewilligungen

für raumwirksame Tätigkeiten hin.

Auf Bundesebene sollen sich die Anstrengungen zunächst besonders darauf konzentrieren, die *Abstimmung der Bundesaufgaben* untereinander zu verbessern. Dazu sind Planungs-, Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren auszubauen, ohne jedoch bürokratische Leerläufe zu verursachen. Es ist vorab sicherzustellen, dass die räumlichen Auswirkungen und Zusammenhänge im Verfahren besser sichtbar werden. Zum häushälterischen Umgang mit dem Boden gehören auch gründliche Abklärungen des Bedarfs, der richtigen Standortwahl sowie die optimale Nutzung bereits bestehender Anlagen. Schliesslich soll auch überprüft werden, welche Regelungen, Mechanismen oder Automatismen einer häushälterischen Bodennutzung widersprechen. Es kann sich dabei beispielsweise um *Finanzierungs- oder Subventionierungsmechanismen* handeln oder um routinemässig angewandte starre Vorschriften, die eine flächensparende Nutzung verhindern, weil bisher zuwenig darauf geachtet wurde.

### Boden besser sichern

Wie oben dargetan, gilt es sowohl im Bereich *Landschaft* als

auch im Bereich *Siedlung* einige ungenügend verwirklichte zentrale Anliegen des Gesetzes. Es bedarf nach Meinung des Bundesrates einer gründlichen Abklärung, wie solche im nationalen Interesse liegende Bestrebungen besser in die Wirklichkeit umgesetzt werden können und ob allenfalls zusätzlich Massnahmen ins Auge zu fassen sind. Im Vordergrund stehen *Erhaltung und Sicherung der Landschaft und der Landwirtschaftsflächen*. Zudem hat der Bundesrat wegen der Bedeutung des Bodens als nationale Ressource bereits vor einem Jahr das Thema «Nutzung des Bodens in der Schweiz» zu einem Nationalen Forschungsprogramm gemacht.

Schliesslich hat der Bundesrat für 1987 einen «Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung» angekündigt. Diese *Standortbestimmung* soll den eidgenössischen Räten, den Kantonen und der Öffentlichkeit die ersten Erfahrungen mit dem Vollzug des Raumplanungsgesetzes darlegen, die Probleme und Entwicklungstendenzen aufzeigen sowie die zukünftigen Absichten des Bundesrates erläutern.

Dr. Fritz Wegelin,  
Bundesamt für Raumplanung

du délai, et l'examen préalable des plans directeurs par la Confédération devient plus fréquente. Cette dernière a, pour sa part, élaboré un condensé de ses principes, conceptions, plans et projets, et l'a communiqué aux cantons. L'an dernier, le Conseil fédéral a créé un organisme de coordination qui groupe 20 services fédéraux (dont les CFF et les PTT) et met actuellement l'accent sur la collaboration avec les cantons. La jurisprudence joue aussi un rôle à ne pas sous-estimer, que ce soit de la part du Tribunal fédéral (construction hors des zones à bâtir, problèmes d'indemnisation) ou des tribunaux cantonaux.

Dans son programme politique 1983–87, le gouvernement a clairement défini l'application de la loi comme une tâche cantonale, et il est prêt à en prolonger les délais «si la qualité des plans directeurs et les vues politiques qui y président peuvent être améliorées». Il ne perd pas de vue que ce qui est essentiellement en jeu dans l'aménagement, c'est la protection du paysage et le maintien de terres agricoles en suffisance. Il annonce pour 1987 un «rapport sur l'utilisation et l'occupation du sol», qui présentera les premières expériences d'application de la loi, les problèmes posés et les tendances manifestées, ainsi que ses intentions futures. Il y a lieu d'espérer que ce prochain bilan intermédiaire d'aujourd'hui.