

# Verschwendung hat viele Ursachen : nachhaltige Nutzung des Bodens nicht gewährleistet

Autor(en): **Bühlmann, Lukas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **102 (2007)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-176211>

## **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.

In vielen Fällen zu wünschen übrig lässt die Koordination der räumlichen Entwicklung unter den Kantonen, wie dies der Fall Galmiz gezeigt hat (Bild VLP)

Dans de nombreux cas, la coordination entre cantons est insuffisante; l'affaire Galmiz en a apporté la démonstration (photo ASPAN)



Nachhaltige Nutzung des Bodens nicht gewährleistet

## Verschwendung hat viele Ursachen

Lukas Bühlmann, Direktor Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Bern

Das Bundesgesetz über die Raumplanung verpflichtet die Planungsbehörden zu einer haushälterischen, nachhaltigen Nutzung des Bodens. Die Siedlungsentwicklung der vergangenen Jahrzehnte und die Nutzungspläne vieler Gemeinden sprechen oft eine andere Sprache. Auch der Bodenverbrauch von 0,85 Quadratmeter Fläche pro Sekunde zeigt, dass wir nicht sparsam mit dem beschränkten Gut «Boden» umgehen. Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig.

Die Schweiz zählte im vergangenen Jahr 2740 politische Gemeinden. Ihre Grenzen stimmen mit den funktionalen Räumen kaum mehr überein. Die Räume, in denen sich die Menschen auf dem Weg zur Arbeit, zum Einkaufen oder zur Erholung bewegen, reichen weit über die Grenzen der Gemeinden und oft auch über jene der Kantone hinaus. Eine kohärente, gesamtheitliche Raumplanung wird damit zunehmend erschwert. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Raumplanung ist deshalb ein Gebot der Stunde; noch aber steckt sie in den Anfängen.

### Ungenügende Koordination

Die politischen Entscheidungsträger sind sich der raumplanerischen Zusammenhänge oft zu

wenig bewusst. So erhofft man sich beispielsweise, mit grossen Bauzonen und Steuersenkungen neue Steuerzahler anzulocken, ohne sich Rechenschaft darüber zu geben, wie man die für das Siedlungswachstum nötige Infrastruktur finanzieren will. In ähnlichem Sinne setzt der kantonale Steuerwettbewerb falsche raumordnungspolitische Anreize, indem für gute Steuerzahler abseits der Standorte, an denen sie arbeiten, grossflächige Grundstücke an attraktiven Lagen bereitgestellt werden.

In vielen Bereichen zu wünschen übrig lässt die Koordination der räumlichen Entwicklung unter den Kantonen sowie zwischen Bund und Kantonen. Ein Beispiel ist die Ansiedlungspolitik für grossflächige Unternehmen, wie dies der Fall Galmiz klar vor Augen führte. Aber auch in andern Bereichen, zum Beispiel bei der Standortfrage für publikumsintensive Einrichtungen oder der Sicherung grossflächiger Naturschutzgebiete, ist die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ungenügend. Unzureichend ist auch die raumplanerisch seit vielen Jahren postulierte Koordination zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr und dies sowohl gemeinde- wie auch kantonsgrenzenübergreifend. Der Aus- oder Neubau von Verkehrsinfrastrukturen führt einerseits zu einer verstärkten Siedlungsentwicklung in den bes-



ser erschlossenen Gebieten; andererseits wird durch Neubaugebiete an peripheren Lagen zusätzlicher Verkehr generiert, der vom bereits stark belasteten Strassensystem nicht mehr geschluckt werden kann. Das Ziel muss deshalb sein, die Siedlungsentwicklung an den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs zu fördern.

### **Wirtschaft und Eigentum als Motoren**

Die Wirtschaft wird zu wenig als treibende Kraft der Raumentwicklung wahrgenommen. Insbesondere wissensintensive Wirtschaftsbereiche halten sich nicht an politische Grenzen. Durch die Tendenz dieser Branchen, sich räumlich in den Metropolregionen zu konzentrieren, steigt in diesen gut mit öffentlichem Verkehr erschlossenen Räumen auch der Bedarf an qualitativ hochstehendem Wohnraum. Die grossen Städte und Metropolregionen haben sich zu den Wirtschaftszentren des Landes entwickelt und verunmöglichen damit die vom Raumplanungsgesetz postulierte dezentrale Besiedlung des Landes.

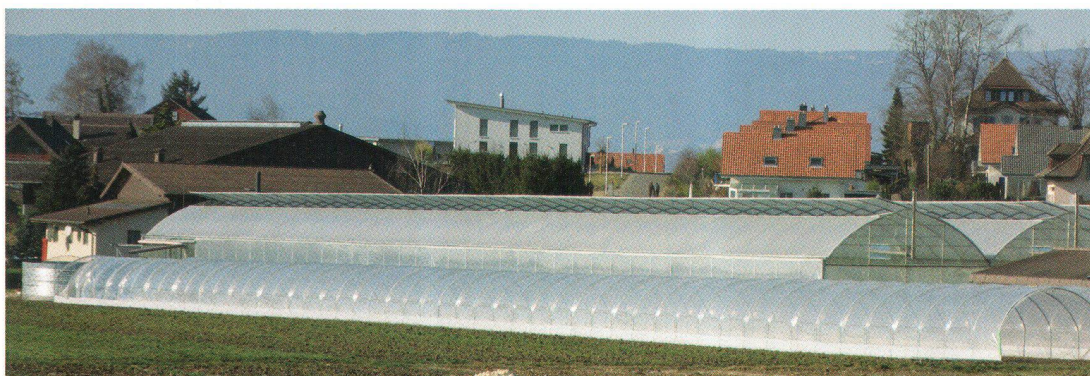
Weitere Gründe für die ungebremste Siedlungsentwicklung sind die immer bessere Erreichbarkeit der ländlichen Gebiete und das in diesen Gegenden oft reichlich vorhandene preiswerte Bauland. Der Traum vom Einfamilienhaus abseits vom Verkehr und an unverbaubaren Lagen ist in den Köpfen breiter Bevölkerungskreise tief verankert und wird durch die auf Einfamilienhäuser im Grünen fixierte Werbung von Kreditinstituten sowie die Inserate von Kantonen, die sich als attraktive Wohnstandorte anpreisen, verfestigt. So waren im Jahr 2004 75 Prozent aller neu erstellten Gebäude mit Wohnungen Einfamilienhäuser. Die in der Bundesverfassung verankerte Eigentumsgarantie hat in der Schweiz bekanntlich einen hohen Stellenwert, was den Zielen der Raumplanung nicht immer entgegenkommt. So ist das Instrumentarium zur Bekämpfung der Baulandhortung ungenügend und Rückzonen peripher gelegener Bauzonen ziehen

gemäss heutiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung zunehmend Entschädigungsfolgen der Gemeinden nach sich, was deren planerischen Handlungsspielraum erheblich einschränkt. Abhilfe könnte der Flächenaustausch über den Handel mit Nutzungszertifikaten schaffen. Hierfür fehlt aber die rechtliche Grundlage, und noch ist ungewiss, ob das Instrument auch wirklich die gewünschten Wirkungen zeitigt.

### **Besorgt um Landwirtschaftszonen und Zweitwohnungsbau**

Die Siedlungsgebiete dehnten sich in den letzten Jahrzehnten – vor allem an den besten Lagen des Mittellandes – weitgehend auf Kosten der landwirtschaftlichen Nutzflächen aus. Es findet jedoch auch ausserhalb der Bauzonen eine kontinuierliche bauliche Entwicklung statt. 1990 stand jedes vierte Gebäude der Schweiz ausserhalb der Bauzone, und eine immer geringere Zahl davon wird landwirtschaftlich genutzt. Zur Abfederung des Strukturwandels in der Landwirtschaft hat der Bund die Bestimmungen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen soeben gelockert. Der Anteil an landwirtschaftsfremden Nutzungen in der Landwirtschaftszone wird damit weiter zunehmen und der Grundsatz der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet, die grösste raumplanerische Errungenschaft der letzten Jahrzehnte, schleichend ausgehöhlt.

In den grösseren Tourismusdestinationen erreichen die Zweitwohnungsanteile oft 60 und mehr Prozent des gesamten Wohnungsbestandes. Die Folgen sind in vielerlei Hinsicht negativ. So gefährdet der ungebremste Zweitwohnungsbau das Orts- und Landschaftsbild als zentrales touristisches Kapital, und er zwingt die Gemeinden zur (kostspieligen) Ausrichtung ihrer Infrastruktur auf den Bedarf von Spitzenzeiten. Negative Folgen des unkontrollierten Zweitwohnungsbaus sind zudem die überhöhten Bodenpreise und die Verdrängung der einheimischen Bevölkerung vom Woh-



Die saubere Trennung zwischen Landwirtschafts- und Baugebiet wird unterhöhlt. Einfamilienhäuser wachsen zusehends ins Grüne hinaus (Bild VLP)

La séparation nette entre zone agricole et zone à bâtir est affaiblie, et les zones de villas individuelles débordent de plus en plus sur la campagne (photo ASPAN)



nungsmarkt. Mit der geplanten Aufhebung der Lex Koller wird die Nachfrage nach Zweitwohnungen weiter zunehmen.

#### Was ist zu tun?

Gegenwärtig stehen die Erarbeitung des Raumkonzeptes Schweiz und eine Aktualisierung des RPG auf dem Programm. Beide Projekte bieten Gelegenheit, die schweizerische Raumentwicklung zu beeinflussen, wobei man von beiden Projekten nicht allzu viel erwarten darf. Eine gute Raumplanung – und das hat die Vergangenheit immer wieder gezeigt – hängt nicht allein von guten Gesetzen und gut gemeinten raumplanerischen Entwicklungsvorstellungen ab, sondern vom Willen der politischen Entscheidungsträger und vom Verhalten der übrigen Akteure, seien dies Grundeigentümer, Investoren, Landwirte oder Umweltschützer. Wenn somit die Raumplanung die Entwicklung bisher nicht nachhaltig zu steuern vermochte, so liegen die Gründe weniger im heutigen RPG oder in den fehlenden räumlichen Entwicklungsvorstellungen, sondern im ungenügenden Willen zum Vollzug der geltenden Gesetze. Das heutige RPG ist denn auch nur punktuell anzupassen und nicht vollständig zu revidieren. Normierungsbedarf besteht beispielsweise bezüglich der bisher noch nicht klar geregelten Agglomerationsprogramme. Sowohl im Gesetz wie im Raumkonzept Schweiz wird man sich zudem mit der Rolle und Bedeutung der Städte in der schweizerischen Raumentwicklung auseinandersetzen und – auf der andern Seite – den ländlichen Räumen eine Entwicklungsperspektive als Ersatz für die nicht eingelöste «dezentrale Konzentration» bieten müssen. Einzelne Bestimmungen des geltenden Gesetzes sind zu überprüfen. Dies gilt beispielsweise für die Bauzonenbestimmung in Artikel 15 RPG, deren starke Fokussierung auf den Baulandbedarf der nächsten 15 Jahre ungeeig-

Einkaufszentren und Fachmärkte an Agglomerationsrändern – im Bild in Oftringen – verbrauchen viel wertvollen Boden, schüren den Verkehr an und belasten die Umwelt (Bild VLP)  
Les centres commerciaux et les marchés spécialisés à la périphérie des agglomérations accaparent de grandes étendues de sol précieux, accroissent le trafic et aggravent la pollution de l'environnement, ici Oftringen (photo ASPAN)



## SONDERRAUMPLANUNG FÜR STARARCHITEKTEN?

Immer wieder werden Projekte von Stararchitekten lanciert, die in den Clinch mit der Raumplanung geraten und Sonderregeln beanspruchen wollen. Die SL verwehrt sich gegen eine Stararchitekten-Raumplanung, die ihre Originalität damit unterstreichen wollen, dass sie das Raumplanungsgesetz aushöhlen. Der 105 Meter hohe Schatzalpturm von Herzog & de Meuron, das Sommerrestaurant von Peter Zumthor auf der hochgradig geschützten Insel Ufenau, ein riesiger Konzertsaal von Herzog & de Meuron auf einer einsamen Jurahöhe in Courgenay JU kollidieren alle mit der Raumplanungsgesetzgebung. Auch im Fall des Wellnessresorts Prättschli in Arosa dürfte die Neueinzonung mit einem Stararchitekten im Nachhinein legitimiert werden.

All diese Projekte befinden sich ausserhalb der Siedlungsgebiete und strapazieren das für alle sonst übliche verfassungsmässige Prinzip der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet. Die Vorhaben lesen sich wie ein Rezeptbuch der Gesetzesumgehung: Wie kann man auf der grünen Wiese bauen? Man nehme sich einen Stararchitekten und behaupte, dass diese «säkularen Kathedralen» eben auch ungestört von den biederen sonstigen Bauten in den Siedlungskernen abgehoben werden müssten. Die SL beklagt auch die fehlende Sensibilität dieser Architekten für die Raumplanung und die knappe Ressource Boden und Landschaft und befürchtet, dass die Zunahme solcher Projekte ausserhalb der Bauzonen zu einer weiteren Aufweichung der Raumplanung beitragen.

Dr. Raimund Rodewald, Stiftung Landschaftsschutz Schweiz

net ist, eine nachhaltige Siedlungsentwicklung herbeizuführen. Zurückhaltung ist bei der Einführung neuer Planungsinstrumente angezeigt. Es sollte stattdessen dafür gesorgt werden, dass die Potenziale der heutigen Instrumente, namentlich der Konzepte und Sachpläne des Bundes, der kantonalen Richtpläne und kommunalen Nutzungspläne, besser genutzt werden.

#### Initiative belebt die Diskussion

Handlungsbedarf für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ist ohne Zweifel gegeben. Zur Lösung der heutigen Probleme gibt es jedoch kein Patentrezept. Dies zeigen die vielfältigen Faktoren, welche die heutige Raumentwicklung beeinflussen. Die geplante Initiative der Umweltverbände kommt mit Blick auf die Erarbeitung des Raumkonzeptes Schweiz und die Revision des RPG zum richtigen Zeitpunkt und wird die Diskussion über die künftige schweizerische Raumentwicklung beleben.



Utilisation durable du sol : un objectif loin d'être atteint !

## De multiples causes au gaspillage

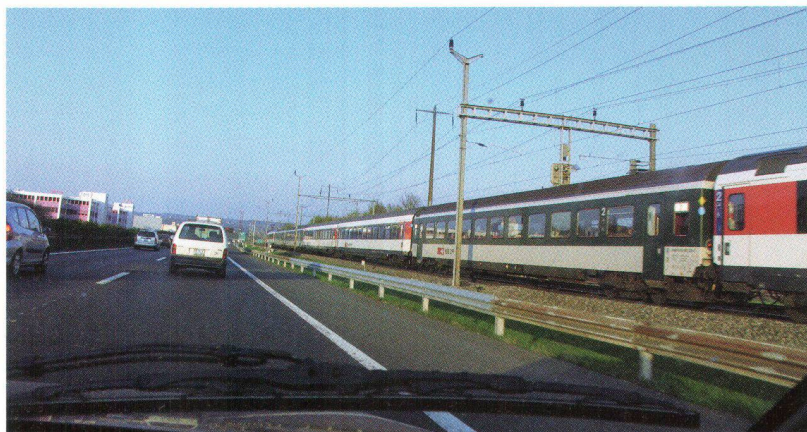
La loi fédérale sur l'aménagement du territoire oblige les autorités en charge de tâches d'aménagement et d'urbanisme à ménager le sol de façon à en garantir une utilisation durable. L'extension des zones urbanisées de ces dernières décennies et les plans d'affectation de nombreuses communes mettent en évidence une tout autre réalité ! La progression actuelle des constructions à la vitesse de 0,85 m<sup>2</sup> par seconde traduit notre consommation boulimique de sol, un bien pourtant inextensible. Les raisons de cette évolution sont multiples.

Lukas Bühlmann, Directeur de l'ASPAN, Berne (résumé)

Jusqu'à ce jour, l'aménagement du territoire n'a pas produit les résultats escomptés pour mettre un frein à la consommation de sol galopante en Suisse. L'absence de planification intercommunale constitue l'une des causes principales de cet échec. L'affaire Galmiz n'est qu'un exemple parmi d'autres de concertation manquée. A l'heure actuelle, les communes se livrent une concurrence fiscale exacerbée. Elles attirent les contribuables en leur proposant des terrains à bâtir à la périphérie de leurs centres sans penser aux surcoûts de création et d'entretien des infrastructures et au cortège de nuisances qui s'ensuit. Leurs réserves de terrain à bâtir disponibles sont souvent trop grandes, décentralisées et situées dans des endroits non desservis par les transports publics. Leur politique fiscale est en contradiction avec l'objectif d'une utilisation mesurée du sol.

### Une consommation galopante

Les régions métropolitaines qui concentrent les secteurs économiques de pointe attirent tous les avantages, rendant inapplicable le postulat d'une occupation décentralisée du territoire. La dispersion des constructions s'aggrave avec l'amélioration de l'accessibilité des régions les plus reculées. Par ailleurs, le principe de la garantie de la propriété a une telle valeur qu'il est très difficile de lutter contre la thésaurisation du sol. Les communes ne sont pas encouragées à réduire leur zone à bâtir car selon la jurisprudence actuelle, le déclassement de terrains à bâtir en terrains non constructibles donne souvent lieu à indemnisation. L'introduction de certificats d'utilisation des surfaces pour remédier à ce problème n'est pas envisageable tant qu'il n'existe pas de base légale. Si les zones urbanisées se sont étendues principalement au détriment des terres agricoles du Plateau, il ne faut pas oublier qu'une construction sur quatre est située en dehors de la zone à bâtir et sert de moins en moins à l'agriculture. Pour atténuer



les difficultés de l'agriculture, la Confédération a assoupli les dispositions régissant les constructions situées hors de la zone à bâtir, affaiblissant de ce fait le principe de la séparation entre zones constructibles et non constructibles. Dans les régions touristiques, la multiplication des résidences secondaires est préoccupante. Il est nécessaire de contrôler la construction de résidences secondaires par des mesures d'accompagnement énergiques, liées à l'abrogation de la Lex Koller.

### Une initiative qui va animer les discussions

Le projet de Territoire suisse et l'actualisation de la LAT, désormais à l'ordre du jour des travaux de la Confédération, sont deux projets prometteurs, mais les meilleures lois ne suffiront pas. La volonté des politiques pour veiller à la bonne application des lois et des principes d'aménagement est indispensable. Il ne faut pas prévoir une révision complète de la LAT. Il faut se limiter à revoir quelques dispositions et, surtout, exploiter toutes les potentialités des instruments existants (conceptions et plans sectoriels, plan directeur cantonal et plans d'affectation). L'initiative « espace de vie » arrive à point nommé pour relancer le débat sur notre futur développement territorial.

Der Aus- und Neubau von Verkehrsinfrastrukturen fördert die Zersiedelung. Umgekehrt ziehen entlegene Neubaugebiete weitere Verkehrsanlagen nach sich (Bild VLP)  
L'aménagement et la construction d'infrastructures de transports favorisent le mitage du paysage tandis que les nouveaux lotissements décentralisés nécessitent la création d'installations de transport (photo ASPAN)