

Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2013)

Heft: 6

Artikel: Raumplanung : eine Frage des politischen Willens / Erinnerungen und Ansichten eines raumplanerischen Aussenseiters

Autor: Weiss, Hans

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-957251>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 30.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Raumplanung – eine Frage des politischen Willens / Erinnerungen und Ansichten eines raumplanerischen Aussenseiters

HANS WEISS

Dipl. Ing ETH, Bern



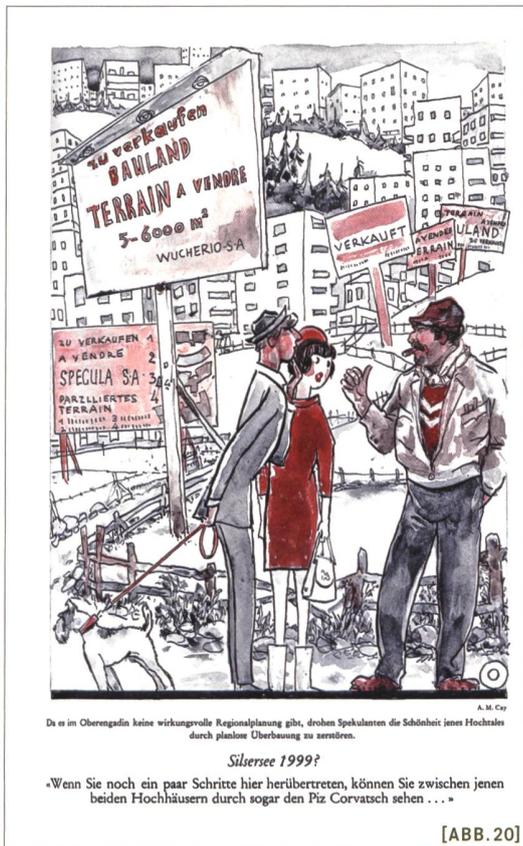
[ABB. 19]

Sie sind selten, aber es gibt sie, diese Momente der plötzlichen Erleuchtung: Heureka, ich hab's! Es muss Mitte der sechziger Jahre gewesen sein, als mir ein solches Aha-Erlebnis widerfuhr. Ich war Student an der Abteilung für Kulturtechnik und Vermessung der ETH in Zürich. Im Rahmen einer Vortragsreihe am ORL-Institut erliess der damalige Generalsekretär der VLP, Rudolf Stüdeli, einen Alarmruf ertönen. Es könne doch nicht sein, sagte er, dass eine der schönsten Landschaften der Welt wegen einem verfehlten Zonenplan kaputt geschlagen werde. Er meinte die Talebene zwischen dem Silser- und Silvaplanersee im Oberengadin, die sozusagen über Nacht zur Bauzone erklärt worden war.

Zeit des Aufbruchs

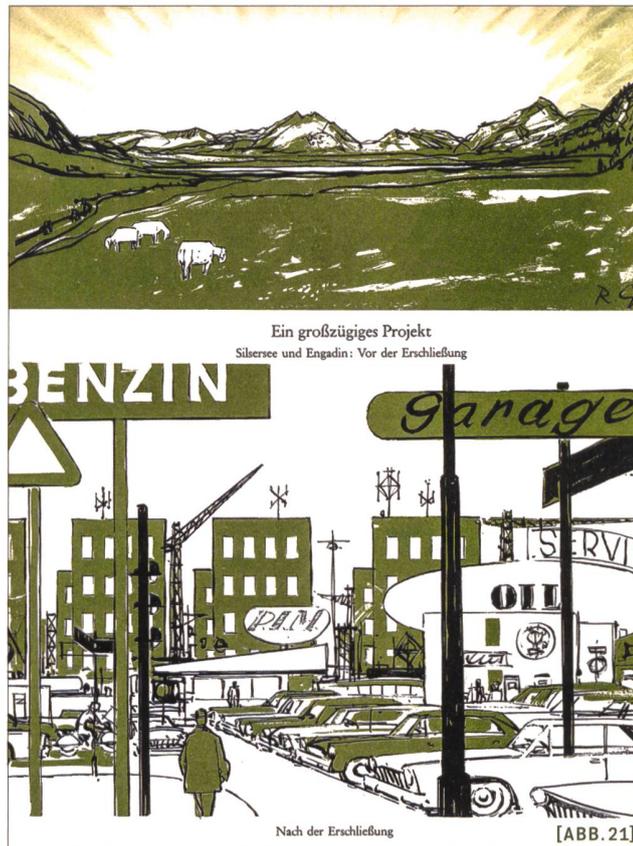
Meine intensive Beziehung zum Thema Landschaft reicht viel weiter zurück, aber den entscheidenden Link zur Raumplanung erhielt ich damals. Landschaft war für mich schon in meiner Kindheit und Jugend lebenswichtig. Zudem bin ich gleichsam erblich belastet. Das letzte Buch, das mein 1962 tödlich verunglückter Vater Richard Weiss schrieb, trägt den Titel «Häuser und Landschaften der Schweiz». Es ist übrigens heute noch aktuell und lesenswert. Im Jahr 1968, noch bevor ich meine Diplomprüfungen hinter mich gebracht habe, wurde ich vom Regierungsrat des Kantons Graubünden zum ersten «Landschaftspfleger» gewählt. Der Posten war im mir nur per

[ABB. 19] Grosses Moos bei Galmiz mit der geplanten Industriezone. (Fotomontage, Foto: J.-P. Andereg)



[ABB. 20] Der «wunde» Punkt Silserebene... (Quelle: Nebenspalter Nr. 39, 1966)

[ABB. 21] ... Interpretationen zu deren zukünftiger Entwicklung. (Quelle: Nebenspalter Nr. 1, 1968)



Der Raumplaner entwickelt sich immer mehr Richtung Koordinator, Kommunikator und Manager. Einerseits ist das hilfreich in der Projektentwicklung und für die Projektumsetzung. Andererseits ist dies auch mit Kreativitätsverlust unter den Raumplanungsfachleuten verbunden. Die verfliegende Kreativität und der Mut zu unkonventionellen, aber sinnvollen und zukunftsfähigen Lösungen vermisse ich weiterhin unter den Raumplanungsfachleuten, die sich teilweise weiterhin als «Verwalter» hinter Gesetzen, Vorschriften und Regeln verschanzen.

Christian Albrecht, Vorstand FSU

Zufall unter die Augen geratenen Amtsblatt ausgesprochen. Dass meine Bewerbung erfolgreich sein würde, hätte ich mir damals nicht im Traum erhofft. Am ersten Arbeitstag antwortete mir Gion Willi, mein damaliger Vorgesetzter, seines Zeichens Justiz- und Polizeidirektor, auf meine Frage nach einem Pflichtenheft: «Sie müssen an der Basis wirken.» Wie er das meine, fragte ich schüchtern zurück. «Publizieren! Publizieren!» rief er aus und fuhr mit väterlichem Wohlwollen fort. «Wissen Sie, mit Paragraphen ändern Sie nichts. Wir als Regierung können nicht viel ausrichten, wenn die Bevölkerung bis in die hintersten Talschaften davon nicht überzeugt ist.» Damit begann das, was ich im Rückblick, frei nach Johanna Spyri, meine «Lehr- und Wanderjahre» nenne.

Es war eine Zeit des Aufbruchs. Die allgemeine Verunsicherung und das bröckelnde Vertrauen in die Unfehlbarkeit der Institutionen eröffneten neue Handlungsspielräume. Die Medien wirkten als Katalysator und ermöglichten Massnahmen, die in einem Tempo wirksam wurden, von dem wir heute nicht mehr träumen können. Otto Largiadè, der besorgte Tourismusdirektor von Pontresina, bat mich, ihm beim Verfassen einer Motion zum Schutz der Oberengadiner Seenlandschaft behilflich zu sein. Die Motion wurde eingereicht und vom Grossenrat ohne Gegenstimme und bei wenigen Enthaltungen überwiesen. In der Folge beauftragte die Bündner Regierung Marius Baschung, damals Mitarbeiter der VLP und später Direktor des Bundesamtes für Raumplanung, und mich als Beamten des Kantons, mit dem Entwurf einer solchen Verordnung. Der Entwurf erfuhr keine Abstriche und enthielt ein faktisches Bauverbot für alle nicht standortgebundenen Bauten und Anlagen ausserhalb der schon ganz oder weitgehend überbauten Areale. Der Perimeter umfasste auch alle Seitentäler bis ins hinterste Fex. Die Verordnung trat alsbald in Kraft (und wurde meines Wissens bis heute nicht aufgehoben oder formell abgelöst durch andere rechtskräftige Planungsmassnahmen). Einzig die berühmte Silserebene blieb ein «wunder Punkt» [ABB. 20–21]. Ihr Schick-

sal war durch eine grobe Erschliessung und einzelne Bauten schon so sehr präjudiziert, dass eine völlige Auszonung ohne das Risiko unabsehbarer Entschädigungsfolgen wegen materieller Enteignung aus damaliger Sicht nicht in Frage kam. Aber wiederum war es eine weitsichtige Planung, welche die Rettung dessen, was zu retten war, brachte. Für die Bauzonen von Sils galt die Regelung, dass Bauten nur bewilligt werden durften, wenn vorher ein Quartiergestaltungsplan erarbeitet wurde, der vom Regierungsrat zu genehmigen war. Das gab die nötige Verschnaufpause zur Abkühlung erhitzter Gemüter und zur Bereinigung von Interessenskonflikten. In zähen, aber schlussendlich erfolgreichen Verhandlungen gelang es, den grösseren Teil der Ebene freizuhalten. Es geschah dies in zwei Schritten: erstens mit der Reduktion der viel zu hoch angesetzten Ausnützungsziffer und zweitens mit dem unter Planern bekannten Instrument der Landumlegung mit Anrechnung der Nutzungsansprüche in den verbliebenen Restbauzonen, die als verdichtete Siedlungen realisiert wurden.

Es wäre verfehlt, die Erfolge der siebziger Jahre zu idealisieren. Es wurde auch damals mit harten Bandagen gekämpft. Vieles wurde zum Spielball mächtiger Sonderinteressen oder, was häufiger der Fall war, es entging dem Einfluss der ordnenden Hand, weil das Gemeinwesen die Probleme zu spät erkannte, überfordert oder ganz einfach gleichgültig war. Insgesamt war es aber doch eine für planerische und gestalterische Aufgaben ausserordentlich fruchtbare Zeit. Raumplanung stand noch nicht im Geruch einer antiliberalen Reglungswut. Im Gegenteil, es waren vor allem freisinnige Politiker, welche erkannten, dass die Zwänge für das Individuum und das Gemeinwesen ohne raumplanerische Eingriffe noch viel grösser werden würden. Zu erwähnen wären hier etwa die freisinnigen Bundesräte Fritz Honegger und Rudolf Friedrich oder der CVP-Bundesrat Kurt Furgler, der sich für das erste Raumplanungsgesetz stark machte.

In Graubünden war es Leon Schlumpf, der Vater der heutigen Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, der die Bedeutung einer haushälterischen Bodennutzung erkannte. Dank Schlumpf und dem damaligen Kantonsplaner Erwin Bundi erhielt Graubünden als einer der ersten Kantone ein modernes Bau- und Planungsgesetz. Schlumpf exponierte sich nicht direkt für den Schutz der Landschaft, aber für einen ökonomischen und wirksamen Einsatz der im grössten Kanton der Schweiz besonders knappen Mittel. Das leuchtete auch Leuten ein, die nichts mit dem Landschafts- und Naturschutz am Hut hatten.

Der Bund und das Bundesgericht greifen ein

An einen Fall aus jenen Jahren erinnere ich mich besonders gut. Als ein Bauunternehmer sich anschickte, direkt neben den Salisgärten in Soglio, mitten in einer Landschaft, welche Maler wie Segantini und Dichter wie Rilke verewigt hatten, ein dreistöckiges Haus zu errichten, schickte ich dem damaligen Bundesrat Hans Peter Tschudy einen alarmierten Bericht. Daraufhin schrieb dieser der Bündner Regierung einen Brief, in welchem es hiess, der Regierungsrat Graubündens möge die nötigen Schutzmassnahmen für Soglio rechtzeitig treffen, andernfalls würde er dem Gesamtbundesrat beantragen, das betreffende Gelände auf dem Weg der Enteignung zu sichern. Es gab zwar rote Köpfe in Chur, aber anstatt in eine fruchtlose Polemik zu verfallen, wie das heute in ähnlichen Fällen oft geschieht, handelte Schlumpf. Das kantonale Raumplanungsgesetz war noch nicht in Kraft gesetzt. Und so verfügte er für Soglio einfach eine Planungszone mit Baustopp bis zum Vorliegen einer zweckmässigen Ortsplanung. Die schöne Wiese liegt heute noch so unberührt da wie einst.

Als Architekt vertrete ich die Interessen der Grundeigentümer und der Bauherren, als Planer jene der Nachbarn und der Gesellschaft.

Christian Wiesmann, dipl. Arch. ETH/sia/FSU,
stadt-raum-planung, Bern, *195

Ein Streifzug durch jene Jahre bliebe unvollständig, ohne Erwähnung des 1973 erlassenen befristeten Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen der Raumplanung (BMR). Wahrscheinlich sind sich nicht mehr viele Bürgerinnen und Bürger bewusst, dass sie ihre beliebten Naherholungsgebiete und manche unverbaute See- oder Flussufer diesem Beschluss und damit der Raumplanung verdanken. Ich erinnere mich auch zu dieser Phase der Gesetzgebung an eine typische Episode. Die Zeit am Hauptbahnhof Zürich reichte mir gerade knapp zum Empfang eines gelben Couverts und zum Besteigen des nächsten Schnellzuges zurück nach Bern. Der damalige Justizdirektor des Kantons Schwyz übergab mir seine Stellungnahme zu einer Entscheidung des Verwaltungsgerichtes. Dieses hatte eine Beschwerde von privaten Grundeigentümern gegen die vom Kanton in Ausführung des BMR verfügte Schutzzone gutgeheissen. Der Sachverhalt und die Stellungnahme erlaubten mir, damals Sekretär der Schweizerischen Stiftung für Landschaftsschutz, eine Beschwerde an das Bundesgericht einzureichen. Dieses annullierte den Verwaltungsgerichtsentscheid. Es befand, die vom Regierungsrat verfügte Schutzzone entspreche den Grundsätzen des Bundesbeschlusses über die Raumplanung, und da das Gebiet nicht erschlossen war, liege auch keine materielle Enteignung vor. Der Blick über Merlischachen bei Küsnacht a.R. geht noch heute nicht auf Luxuseigentumswohnungen, sondern über Obstbäume und den See ungehindert zu den Alpen.

Eine raumplanerische Eiszeit

Nachdem ein Referendum des «Redressement National» das vom Parlament verabschiedete Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) 1976 in einer denkwürdigen Volksabstimmung knapp zu Fall brachte, setzte in der Politik und in der öffentlichen Meinungsbildung so etwas wie eine raumplanerische Eiszeit ein. Ein etwas abgeschwächtes RPG stiess zwar nicht mehr auf ein Referendum und konnte 1980 in Kraft treten. Aber der Schwung war verloren, die Raumplanung sackte auf der politischen Agenda weit nach unten. Damit will ich nicht sagen, dass hinter den Kulissen nicht da und dort innovative Arbeit geleistet und neue Modelle, vor allem auch für Metropolen und Zentren, erarbeitet und erprobt wurden. Aber weit herum und vor allem in ländlichen Regionen und den meisten Bergkantonen nahm der alte Schlendrian wieder Überhand. Die Mehrzahl der Gemeinden schaute nur für sich und die von allen Behörden und insbesondere auch den Gemeinden verlangte Berichterstattung und Begründung von raumplanerischen Entscheidungen wurde oft gar nicht oder nur rudimentär gemacht und in allzu vielen Fällen von den Kantonen gar nicht eingefordert.

Eine Wende?

So war es auch im Fall Galmiz, einer kleinen Gemeinde im Freiburger Seebezirk. Auf ihrem Gebiet sollte ein riesiges Industrieprojekt mit im Endausbau mindestens 10'000 neuen Arbeitsplätzen entstehen. Der Regierungsrat hatte dafür nach einer «Blitzumzonung» von der Landwirtschafts- in die Industriezone Ende 2004 grünes Licht gegeben und gedroht, der Kanton werde jede künftige Zusammenarbeit mit Organisationen, die sich dagegen wehren, aufkündigen. Das wirkte. Keine einzige Schutzorganisation erhob Einsprache. Der Planungswillkür war Tür und Tor geöffnet. Alt-Bundesrichter Alfred Kuttler rief mich an und meinte, wenn das bewilligt würde, seien 25 Jahre Arbeit für die Raumplanung des Landes nur noch Makulatur. Was den verantwortlichen Behörden offenbar entgangen war, erkannten ungeschulte Leute in einer Sekunde instinktiv: Wie dumm musste sich etwa ein Entlebucher Bauer vorkommen, welchem der Bau eines kleinen Gewerbetriebes auf seinem Grundstück verwehrt wurde, wenn ein internationaler Konzern im Freiburgischen ohne Standortnachweis und ohne Richtplanverfahren auf einem über Nacht aus der Landwirtschaftszone herausgeschnittenen Grundstück im Umfang von 50 Fussballfeldern bauen durfte?

Zu einem angekündigten Protestmarsch und einer Kundgebung strömten ein paar tausend Menschen aus allen Landesteilen und allen Berufsgruppen und Bevölkerungsschichten herbei. Der Konzern entschied dann, in Irland zu bauen. Ob das geschah, weil er den politischen Widerstand und damit einen Imageverlust fürchtete, oder ob es nur steuerliche Gründe waren, ist nachträglich unwichtig. In Irland hat er, wie man später erfuhr, wegen finanziellen Problemen auch nicht gebaut.

Auf die Frage an einen nicht unbekanntenen Architekten, ob er den Aufruf gegen die Einzonung in Galmiz auch unterschreibe, antwortete er, diese Art Raumplanung, bei der es nur um die Frage geht, ob man bauen oder nicht bauen dürfe, interessiere ihn nicht sehr. Er decke lieber den Tisch! Darauf entgegnete ihm mein anwesender Freund, gewesener Kantonsplaner des Kantons Waadt: «Aber um den Tisch decken zu können, brauchst du zuerst einen Tisch!»

Der Fall Galmiz hat sehr vielen Leuten die Augen geöffnet und die Bedeutung der Raumplanung für die Siedlungsentwicklung und die Lebensqualität bewusst werden lassen. Er hat sicherlich auch dazu beigetragen, dass die Raumplanung auf der politischen Agenda wieder nach oben gerückt ist. Bezeichnend für all dies ist wohl, dass das revidierte Raumplanungsgesetz am 3. März 2013 diesmal im ersten Anlauf und mit überdeutlichem Mehr angenommen wurde.

ZUM AUTOR

Hans Weiss wirkte von 1968–1972 als Landschaftspfleger des Kanton Graubünden, 1970 bis 1991 als Geschäftsleiter der Stiftung Landschaft Schweiz und als Dozent an der ETH für Landschaftsplanung, anschliessend war er Geschäftsleiter des Fonds Landschaft Schweiz. Seit 2001 ist er freiberuflich tätig.

Pour moi l'aménagiste continue à jouer un rôle essentiel en matière d'évaluation, de coordination et de gestion de problématiques toujours plus complexes. En définitive, une faible proportion des rêves (idées) et des projets se réalisent. Le rôle de l'aménagiste, plus que technique (un problème = une solution), consiste donc pour une large part à échanger avec de nombreux acteurs pour progressivement mettre en place les conditions-cadres favorables à l'émergence d'une nouvelle réalité.

Dominique Robyr Soguel, Adjointe au Service de l'aménagement du territoire / Canton de Neuchâtel, Comité FSU

RÉSUMÉ

L'aménagement du territoire – une question de volonté politique

Après la période d'effervescence des années 1970 et l'état de demi-sommeil qui lui a succédé pendant vingt ans, l'aménagement du territoire a fait sa réapparition dans l'agenda politique. Les discussions relatives aux problèmes à résoudre ne datent toutefois pas d'aujourd'hui. Développement du milieu bâti et des infrastructures, construction de résidences secondaires, coordination spatiale des différentes politiques sectorielles, préservation des terres agricoles et sauvegarde du paysage n'ont cessé de faire l'objet, depuis le milieu du siècle passé, de vifs débats publics.

Jusqu'à ce que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire entre en vigueur – après avoir été du reste affaiblie par un référendum –, il fallut beaucoup d'engagement et de persuasion de la part des décideurs politico-administratifs pour faire appliquer les principes d'une utilisation responsable du sol et du paysage. Malgré tout, l'étalement urbain s'est, depuis, poursuivi dans de nombreuses régions du pays. Cet état de fait n'est cependant pas imputable à l'aménagement du territoire en tant que tel, mais à une mise en œuvre déficiente des dispositions en vigueur.

L'auteur, qui s'engage depuis une cinquantaine d'années en faveur de la protection du paysage, propose ici une sélection tout à fait subjective d'aspects et d'exemples étayant sa conviction que, sans aménagement du territoire, la préservation du sol, du paysage et de l'environnement en général, relève d'un travail de Sisyphe. C'est pourquoi il convient d'accorder à l'aménagement du territoire une position-clé dans l'accomplissement des tâches à incidences spatiales.

Wir gestalten Lebensraum.

Beat Suter, Geschäftsleiter Metron Raumentwicklung AG, dipl. Ing. FH in Raumplanung FSU/SIA, *1960