

Zeitschrift: Geomatik Schweiz : Geoinformation und Landmanagement =
Géomatique Suisse : géoinformation et gestion du territoire =
Geomatica Svizzera : geoinformazione e gestione del territorio

Herausgeber: geosuisse : Schweizerischer Verband für Geomatik und
Landmanagement

Band: 107 (2009)

Heft: 10

Artikel: Warum die Raumplanung nicht nachhaltig wirkte : Erkenntnisse für
einen Neubeginn

Autor: Weiss, Hans

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-236634>

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: 01.04.2025

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

Warum die Raumplanung nicht nachhaltig wirkte

Erkenntnisse für einen Neubeginn

Dass die Raumplanung nicht nachhaltig wirkte, hat sich herumgesprochen. Es steht in den Zeitungen und ist nachzulesen im letzten Raumentwicklungsbericht aus dem Jahr 2005 des gleichnamigen Bundesamtes. Man darf aber daraus einen häufigen gemachten Fehlschluss nicht ziehen: Es ist nicht so, dass die Raumplanung nicht gewirkt oder versagt hätte! Die Schweiz sähe ohne Raumplanung anders aus! Sie wäre dort, wo die Raumplanung auf kommunaler, kantonaler und Bundesebene ernst genommen und umgesetzt wurde, nicht intakt, sondern ebenso zersiedelt, wie dort, wo dies eben nicht der Fall ist. Man kann das mit den eigenen Augen überprüfen etwa bei einem Landschaftsvergleich zwischen dem Kanton Freiburg und der Waadt oder der Entwicklung in touristisch attraktiven Gebieten im Wallis oder im Tessin einerseits und grossen Teilen Graubündens andererseits, wo ein Raumplanungsgesetz grösseren Schaden rechtzeitig verhindern konnte. Doch das ändert nichts daran, dass die Raumplanung wesentliche Ziele verfehlt hat und endgültig zu verfehlen droht, wenn die Entwicklung noch weitere Jahre dem gegenwärtigen Trend folgen sollte. Der Grund dafür ist aber nicht ein mangelhaftes Gesetz, sondern ein ungenügender Vollzug.

Il est de notoriété publique que les effets de l'aménagement du territoire n'ont pas été durables. On en parle dans les journaux et il en est question dans le rapport sur le développement territorial 2005 de l'office fédéral de même nom. Mais il est cependant faux d'en tirer une conséquence comme cela se fait fréquemment: on ne peut pas dire que l'aménagement du territoire est resté sans effets ou a échoué! Sans aménagement du territoire la Suisse aurait un autre aspect! Là où l'aménagement du territoire a été pris au sérieux et appliqué sur les plans fédéral, cantonal et communal elle ne serait pas intacte mais autant dispersée comme là où cela n'a justement pas été le cas. On peut aisément s'en rendre compte en comparant les paysages entre les cantons de Fribourg et Vaud ou en observant le développement des régions touristique-ment attractives telles que le Valais ou le Tessin d'une part et de grandes parties des Grisons d'autre part où une loi sur l'aménagement du territoire a permis d'éviter à temps de plus gros dégâts. Toutefois, cela ne change rien au fait que l'aménagement du territoire a raté d'importants buts ou risque de les rater définitivement au cas où cette évolution continuerait encore quelques années à suivre l'actuel trend. La raison en est cependant pas une loi imparfaite mais une application insuffisante.

È circolata la voce che la pianificazione del territorio non abbia un effetto sostenibile. Sta scritto sui giornali e lo si legge anche nell'ultimo rapporto sullo sviluppo del territorio del 2005 dell'omonimo ufficio federale. Ma da conclusioni errate frequentemente divulgate non bisogna trarre la conclusione che la pianificazione del territorio non abbia avuto nessun effetto o che sia stata contrassegnata dall'insuccesso! Senza di essa la Svizzera sarebbe ben diversa! La pianificazione del territorio non sarebbe intatta - come nei luoghi in cui è stata presa sul serio e applicata a livello comunale, cantonale - ma frammentata dove appunto non è stata applicata. Questo può essere verificato di persona, facendo un confronto del paesaggio tra il canton Friburgo e Vaud o le regioni ad attrazione turistica, come il Vallese o il Ticino da una parte e il Grigioni, dall'altra, dove la relativa legge sulla pianificazione del territorio è riuscita a evitare a tempo debito grandi danni. Ma questo non cambia nulla al fatto che la pianificazione del territorio non abbia raggiunto gli obiettivi fondamentali e che questa tendenza dovrebbe ancora protrarsi per anni. Il motivo non è una legge carente, ma un'esecuzione insufficiente.

H. Weiss

Gründe für das Vollzugsdefizit

Woran liegt das? Eigentlich ist es ja sehr erstaunlich. Niemand, nicht die Baulobby und der Immobilienmarkt, und auch nicht die Landwirtschaft und schon gar nicht die Tourismuswirtschaft oder die Umweltschützer wollen eine zersiedelte Schweiz mit gesichtslosen, schlecht strukturierten Siedlungen. International tätige Unternehmen geben für ihre Wahl des Standortes Schweiz an oberster Stelle nicht etwa niedrigere Steuern und die gute Verkehrserschliessung an (wie ein kürzlich publizierter recht einfältiger Bericht der Crédit Suisse über Standortindikatoren glauben macht), sondern sie nennen als wichtigstes Motiv die hohe Umweltqualität und das Vorhandensein intakter Landschaften vor der Haustüre. Auch die Wirtschaft als Ganzes kann gar kein Interesse haben an einer trendmässig eingriffslos verlaufenden Raumentwicklung. Denn diese verursacht überproportional hohe Folgekosten für die Infrastruktur, die Ver- und die Entsorgung. Das gleiche gilt ja auch für das Individuum: Niemand, nicht einmal jene hartgesottenen Zeitgenossen, die gegenüber ästhetischen Werten immun sind, würden in ihrem Wohnzimmer ein Ablaufrohr installieren, neben dem Esstisch etwa ein rostiges Ölfass hinstellen und die Winterpneus in der Schlafzimmerecke aufstapeln. Aber genau so verfahren wir mit öffentlichen Räumen und unserer Landschaft – von jenen Fällern abgesehen, wo der Bürgerprotest, ideale Vereinigungen oder – selten genug – weitsichtige Politiker oder aber hart erkämpfte Gerichtsentscheide für Remedur sorgen.

Einführungsreferat der Tagung «Landmanagement für eine nachhaltige Raumentwicklung» an der ETH Zürich vom 9. September 2009.

Mitwirkung gesetzlich vorgesehen, aber nicht benützt

Einer verbreiteten Meinung zufolge hängt die Diskrepanz zwischen den Zielen der Raumordnung Schweiz und der Realität damit zusammen, dass Bürgerinnen und Bürger zu wichtigen Entscheidungen nichts zu sagen hätten. «Die da oben machen, was sie wollen» heisst es. Das greift nicht nur zu kurz, sondern ist ein Irrtum. Es gibt kaum einen anderen Politikbereich, wo die gesetzlich vorgesehene Mitwirkung aller – ob Eigentümer oder Mieter, ob Bauherr oder Ausführer, ob Alt-ingesessener oder Neuzuzüger, ob Schweizer oder Ausländer – so gross ist. Und – so muss man gleich beifügen – es gibt wohl auch keinen anderen öffentlichen Bereich, wo von dieser Möglichkeit so wenig Gebrauch gemacht wird!

Man komme auch nicht mit den angeblichen Mängeln des Raumplanungsgesetzes! Diese ist in allen inhaltlichen und verfahrensmässigen Vorgaben tauglich und vollständig. Der Boden soll haushälterisch genutzt, die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt, Siedlungen und Bauten in die Landschaft eingeordnet, Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet werden und sie sollen durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend er-



Abb. 1: Magadinoebene: Zersiedelung ist mangels überkommunaler Planung schon weit fortgeschritten (Foto: H. Leutzinger, Rheinfelden).

schlossen sein, um nur einige der verbindlichen Grundsätze zu nennen. Auch die Instrumente sind vorhanden. Was will man mehr? Der Verweis auf gesetzliche Mängel greift nicht nur zu kurz, er ist falsch.

Als vor einigen Jahren ein ungenannt sein wollender Chemiekonzern eine riesige Industrieanlage mitten auf der grünen Wiese im Grossen Moos bei Galmiz zu errichten vorgab, hiess es auf Bundesebene, der Bund könne halt den Kantonen keine Vorschriften über die räumliche An-

ordnung von Nutzungszonen machen. Darum ging es gar nicht. Wer so argumentierte, bewies nur, dass er das geltende Raumplanungsgesetz nicht gelesen oder vergessen hatte, was schon in Artikel 2 steht: «Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Pläne und stimmen sie aufeinander ab.» Es hätte genügt, wenn der Bund die an der Ansiedlung eines solchen Industrieunternehmens interessiert waren, an einen Tisch gerufen und freundlichst eingeladen hät-



Abb. 2: Das heutige Raumplanungsgesetz verlangt und ermöglicht auch heute eine strenge Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet: Blinzern bei Köniz (BE) (Foto: Amt für Planung und Umwelt, Gemeinde Köniz).



Abb. 3: Gutes Beispiel einer neuen Wohnsiedlung, die in die bestehende Umgebung integriert und durch den öV (S-Bahn am linken Bildrand) erschlossen ist: Strassweid in Mittelhäusern bei Köniz (Foto: wie Abb. 2).

te, sich auf einen raumplanerisch verträglichen Standort zu einigen. Dazu hätte er nicht nur die Kompetenz, sondern die Pflicht gehabt. Wenn dann ein Unternehmen sich bei seiner Standortevaluati-on so benimmt wie ein verwöhntes Kind in einem Selbstbedienungsladen, wo alles noch gratis ist, dann ist es auch volkswirtschaftlich kein Schaden, wenn es angesichts der geringsten Einschränkungen den Rückzug antritt.

Es liessen sich ungezählte weitere Beispiele anführen, die zeigen, was der Fachkreis Raumplanungsrecht, hinter dem 30 Jahre bundesgerichtliche Praxis stehen, in seiner Vernehmlassung vom April dieses Jahres zum Entwurf für ein neues Raumentwicklungsgesetz schreibt: «Das geltende Raumplanungsrecht ist – mit Ausnahme der 1998 und 2007 eingefügten Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen – sowohl inhaltlich als auch gesetzestech-nisch ein gutes Gesetz. Die Probleme sind nicht in erster Linie auf das Gesetz, sondern auf den bestehenden Vollzug zurückzuführen.»

Raum als abstrakte Grösse

Die klaffende Diskrepanz zwischen Verfassung und Vollzug muss also andere Gründe haben. Zunächst ist Raum zwar ein trivialer Gegenstand, definierbar als dreidimensionales Kontinuum. Gleichzeitig ist dieser Raum etwas ganz und gar Abstraktes und Unsinnliches. Damit hängt es zusammen, dass wir mit dem Raum umgehen, als sei er so unendlich wie das Universum oder beliebig ausdehnbar. Dabei weiss jedes Kind, dass man einen Luftballon zwar aufblasen kann, dass aber der umgebende unbesetzte Raum dadurch nicht grösser, sondern im Gegenteil, um soviel viel kleiner wird.

Viele Menschen verwechseln sodann die Raumplanung mit dem Baurecht. Sie sehen darin vor allem eine Ansammlung von Vorschriften über Gebäudeabstände, Geschosshöhen, Ausnützungsziffern usw., nicht aber eine Grundordnung mit Spielregeln, an welche sich die Gestaltung unseres Lebensraumes zu halten hat.

Entpersönlichung im Umgang mit dem öffentlichen Raum

Ein weiterer Grund für den Nichtvollzug ist im tiefgreifenden Wandel zur individualisierten und arbeitsteiligen Gesellschaft zu suchen. Früher war der Bezug zu öffentlichen Räumen und Gütern – soweit sie knapp waren – unmittelbar anschaulich gegeben und ein Fehlverhalten mit Sanktionen verbunden. Man denke an den Bannwald, an die turnusmässigen Vorschriften für die Nutzung der Kulturlandschaft oder die naturräumlichen und sozio-ökonomischen Beschränkungen der Besiedelung und des Bauens. Dieser ganz direkte Bezug zum Bauen und zu den natürlichen Ressourcen ist heute verloren gegangen. Genauer gesagt: Diese Aufgaben und damit die einhergehende Eigenverantwortung werden an die behördlichen Institutionen und die Verwaltung delegiert, die im öffentlichen Auftrag und damit nie mit dem Engagement des Direktbetroffenen handeln. Man könnte von einer Entpersönlichung im Umgang mit dem öffentlichen Raum und der Landschaft sprechen.

Verlust der Verantwortung fürs Ganze

Auf behördlicher Ebene ist die Verantwortung auf voneinander streng getrennte, sektorale Zuständigkeiten aufgesplittert. So etwas wie eine Verantwortung für die ganze Landschaft und den unteilbaren Lebensraum existiert nur in der Theorie.

Kurzfristige Entscheidungshorizonte

Nachteilig für die Mitwirkung in Planungsfragen wirkt sich sodann aus, dass die Halbwertszeit für das kollektive Gedächtnis immer kürzer wird. Was gestern Schlagzeilen machte, ist morgen vergessen. Man lebt in den Tag hinein und reagiert erst, wenn die Bauprofile vor dem Haus oder am bevorzugten Ferienort emporragen. Man erkennt nicht den Zu-



Abb. 4: Elm (GL): Dorfmatte und Ortsbild durch kommunalen Zonenplan geschützt (Foto: A. Brühwiler, Elm).

sammenhang etwa zwischen Ozon und Feinstaub und dem Umstand, dass bei räumlichen Entscheidungen über Verkehr und Besiedelung vor 20 Jahren die Raumplanung abwesend war.

Politik als Anhängsel der Wirtschaft

Und schliesslich müssen wir das Problem auch vor einem gesellschaftspolitischen Hintergrund sehen. Politik ist zu einem Anhängsel einer weitgehend verselbständigten Wirtschaft geworden. Die Dynamik des internationalen Konkurrenzkampfes bestimmt die Siedlungsentwicklung und die Verkehrserschliessung viel mehr als fundierte raumplanerische Entschiede, denen eine jeweilige Interessenabwägung und Standortnachweise vorausgehen müssten. Was so vornehm mit «Standortwettbewerb» (eigentlich ein Unwort) umschrieben wird, ist genauer besehen ein Dumping im Umgang raumplanerischen Grundsätzen. Das jüngste Beispiel ist der Kanton Obwalden mit seinen Sonderbauzonen für Reiche, von den Befürwortern euphemistisch «qualitativer Zuzug» genannt.

Welche Erkenntnisse ergeben sich daraus?

Wir haben es nicht mit einem Gesetzes-, sondern mit einem Vollzugsproblem zu tun. Daraus ergeben sich folgende Einsichten und Postulate:

1. Wir müssen nicht in erster Linie neue Gesetze und Raumkonzepte entwerfen, sondern den Vollzug des geltenden Rechtes verbessern.
2. Wenn ein grundlegend neues Raumplanungsgesetz heute in Angriff genommen wird, riskieren wir eine Vorlage, die schlechter ist und zu einem noch geringeren Grad vollzogen wird als das bestehende Gesetz. Ein neues Raumplanungsgesetz muss aber besser sein als das bestehende.
3. Es geht vor allem darum, den politischen Willen zu stärken. Dazu braucht es eine breite und anschauliche Informationskampagne über die Zusammenhänge zwischen Entscheiden, welche die Raumentwicklung betreffen, und deren Auswirkungen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt.
4. Die Behörden aller Stufen haben sich wieder vermehrt an den Zielen der Raumordnung Schweiz und den in Verfassung und Gesetz verbindlich vorgegebenen Zielen zu orientieren. Lokale oder Sonderinteressen sind diesen unterzuordnen.
5. Die Wirtschaftspolitik hat sich raumordnungspolitischen Zielen unterzuordnen und nicht umgekehrt.
6. Der Neue Finanzausgleich muss an die Sicherung von Raum und Landschaft inklusive ihrer Qualität gebunden sein.
7. Ein verbindliches Raumkonzept Schweiz und funktionale Räume, welche die Kantons Grenzen überschreiten,

sind erst sinnvoll, wenn die öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften mit diesen Räumen in Übereinstimmung gebracht werden.

Hans Weiss
dipl. Kulturingenieur ETH
Gesellschaftsstrasse 14 A
CH-3012 Bern
hweiss@bluewin.ch

Preis-Sensation Topcon GRS-1

Referenznetz-Empfänger im Paketangebot

DGPS ± 30 cm
SFR. 9'999.-



PG-A1 inkl. RTK-Option
SFR. 12'000.-



brand
NEU

RTK ± 1 cm
SFR. 21'999.-



FIELDWORK
Maschinenkontroll- und Vermessungssysteme AG
IHR  TOPCON PARTNER IN DER SCHWEIZ

CH-9320 Arbon
Weitegasse 6
Telefon +41 71 440 42 63
Telefax +41 71 440 42 67
www.fieldwork.ch
info@fieldwork.ch