

Zeitschrift: Heimatschutz = Patrimoine
Herausgeber: Schweizer Heimatschutz
Band: 79 (1984)
Heft: 4

Artikel: Bebauung landschaftsschonend steuern
Autor: Gattiker, Hans
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-175171>

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: 02.04.2025

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

Construire en ménageant

En matière d'aménagement du territoire, les exceptions légalement prévues tendent à devenir la règle: pour 1983, l'Office fédéral compétent a dénombré quelque 5500 autorisations de construire en dehors des zones à bâtir... Certes, on ne sait pas combien d'entre elles concernent des bâtiments neufs, et combien de simples transformations; d'autre part, les nouvelles bâtisses ont des effets très différents selon qu'elles surgissent dans un site intact ou à proximité d'un lotissement. Aussi sont-ce surtout les causes du phénomène qui importent.

Conçue alors que la «haute conjoncture» rendait nécessaire un freinage de la construction, la loi fédérale prescrit qu'on ne peut bâtir que si le projet est conforme au but de la zone d'affectation concernée, et que si le terrain est déjà loti ou paraît devoir l'être dans les 15 ans. Cela revient, dans une conjoncture plutôt stagnante, à rendre minimales les surfaces susceptibles d'être mises en zone à bâtir. Et cela confère aux détenteurs du sol un monopole: quiconque veut construire doit accepter leurs exigences financières, car la concurrence est insuffisante. Et si le propriétaire foncier est un paysan, il renoncera difficilement à son instrument de production.

Les communes qui ont besoin d'un développement économique sont donc incitées à tourner leur propre planification, en autorisant des exceptions. En déduira-t-on que le frein devrait être desserré ou même supprimé? On sait ce qui en résulterait: augmentation du trafic, frais d'infrastructure, atteintes au paysage et perte de terres cultivables. La construction est un secteur qui ne peut pas être abandonné aux hasards de la propriété foncière; mais d'autre part, les prescriptions uniformes et rigides ne tiennent pas compte de la diversité des circonstances.

Comment échapper au dilemme? Pour que l'initiative privée, là où elle peut coïncider avec l'intérêt général, ne soit pas entravée; pour éviter aussi les monopoles et le renchérissement du sol qui en résulte, il y a tout de même un moyen: une souplesse juridique permettant le transfert en zone à bâtir lorsque c'est désirable, et rendant dès lors l'accaparement des terres beaucoup moins intéressant. En première étape, les terrains qui se prêteraient à la construction ne sont pas d'emblée classés en zone à bâtir, mais mis en réserve dans le cadre du plan directeur. En cas de besoin, la Commune demande à tous les propriétaires quelles parcelles ils désireraient voir passer en zone à bâtir, à charge pour eux de payer tout de suite les frais de raccordement (cette condition doit être autorisée par la législation cantonale). Les réponses obtenues permettent de déterminer les surfaces à transférer de la zone réservée à la zone à bâtir.

L'éternel problème de l'opposition, en matière d'aménagement du territoire, entre intérêts privés et public, est bien plutôt un problème de coordination. Et la solution esquissée ci-dessus peut détendre le marché immobilier (intérêts privés) tout en canalisant la construction (intérêt public), de façon que les raccordements restent relativement peu onéreux et que les sites soient ménagés. Il ne sera plus nécessaire d'accorder des exceptions; les décisions communales correspondront à une nécessité et seront mesurables dans leurs conséquences.

Une telle procédure demande naturellement quelque effort de la part des autorités, ingénieurs et propriétaires fonciers; mais pas plus, par exemple, que l'élaboration d'un plan de quartier, mesure courante aujourd'hui. Et c'est plus facile à supporter que ne le seraient les conséquences de certaine initiative populaire appelant les locataires à la révolte contre les propriétaires, qui, souvent hélas, n'ont pas le sens de leurs responsabilités.

tur- und Kulturdenkmäler; Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen. Im Rahmen der Nutzungsplanung können die Gemeinden dafür Naturschutzgebiete und Grünzonen bezeichnen, Schrebergärten einführen, einzelne Bäume, das architektonische Ortsbild, einzelne Bauten oder Denkmäler schützen, wobei entsprechende Inventare als Grundlage dienen mögen. Im Hinblick auf die bis 1987

bereitzustellenden Nutzungspläne müssen die Gemeinden ihre früheren Planungen überprüfen. Dabei können Aus-, Ein- und Umzonungen heikle Probleme aufwerfen. Obwohl dabei den Kantonen eine entscheidende Rolle zukommt, müssen Bund, Kantone und Gemeinden in der Raumplanung eng zusammenarbeiten. Dies gilt nicht zuletzt auf dem wichtigen Gebiet der Nutzungspläne.

Bebauung landschaftsschonend steuern

Gemäss Bundesamt für Raumplanung sind 1983 rund 5500 Baubewilligungen ausserhalb von Bauzonen erteilt worden. Dies aufgrund des Ausnahmetextes des Raumplanungsgesetzes. Die Zahl mutet astronomisch an, obwohl daraus nicht hervorgeht, wieviel davon Neubauten und wieviel Umbauten sind. Dennoch wirft sie eine Reihe heikler baurechtlicher Fragen und Probleme auf. Sie sind indessen nicht unlösbar.

Wenn man davon ausgeht, dass ein Gesetz einen erstrebenswerten Zustand herbeiführen soll, so ergibt sich, dass sich eine Ausnahmeregelung irgendwie nachteilig auswirken muss. Dieser Schluss gilt seinerseits nur bedingt: Ein Badezimmer vermag für sich allein sicher keinen Zustand herbeizuführen, der den Absichten des *Bundesgesetzes über die Raumplanung* widerspricht.

Ein grundsätzlicher Nachteil haftet aber jeder Ausnahmegenehmigung an: sie schafft ein Präjudiz! Eine Sondergenehmigung in einer bestimmten Lage verursacht in späteren, gleich oder ähnlich gelagerten Situationen einen Druck auf die zuständige Behörde, nun ebenfalls Ausnahmegenehmigungen zu erteilen. Im Extremfall kann dies dazu führen, dass das Gesetz überhaupt nicht mehr gilt, wie dies in *Geroldswil ZH* bezüglich

des Waldabstandes eintrat. Hier schützte der Zürcher Regierungsrat eine angefochtene Ausnahmegenehmigung der Gemeinde mit der Begründung, der vorgeschriebene Waldabstand sei bereits in rund 20 gleichartigen Fällen mit Ausnahmegenehmigungen der Gemeinde unterschritten worden, so dass er seine planerische Funktion gar nicht mehr erfüllen könne. Die Ausnahme war zur Regel geworden. (Heimatschutz 4/83, Seite 24)

Der Konflikt

Wie eingangs erwähnt, ist nicht bekannt, wie viele der Ausnahmegenehmigungen *Neubauten* ausserhalb der Bauzone betreffen. Das Ausmass des Schadens in der Landschaft kann deshalb nicht abgeschätzt werden. Allerdings ist auch die Auswirkung eines Neubaues auf die Landschaft sehr unterschiedlich, je nachdem ob dieser in einem unberührten Bergtal oder am Rand

einer Bauzone gerade ausserhalb derselben entsteht. Die Zahl der Ausnahmegewilligungen ist demzufolge nicht einmal so bedeutsam. Wichtiger sind die Gründe.

Bauen an sich ist, wie so vieles, weder gut noch böse. (Während der Hochkonjunktur betrachteten allerdings idealistische Planer Leute mit Zement an den Schuhen durchwegs als potentielle Verbrecher.) Bauten sind notwendig für bestimmte Bedürfnisse, wie *Wohnen, Arbeiten, Kultur, Gesundheit* und vieles anderes. Um einen Bau zu erstellen, benötigt man Land. Das tönt banal, ist aber die Crux der Sache. Das Bundesgesetz über die Raumplanung sagt nämlich in Art. 22, dass Bauten nur errichtet werden dürfen, wenn sie dem Zweck der betreffenden Nutzungszone entsprechen, und in Art. 15, dass Bauzonen nur Land umfassen, das weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird.

In ökonomisch und bevölkerungsmässig stationären Verhältnissen bedeutet die Erfüllung dieser Forderung, dass theoretisch kein und praktisch sehr wenig Land einer Bauzone zugewiesen wird – oder werden sollte. Die betreffenden Bodeneigentümer erhalten dadurch ein *Monopol*, weil jeder, der einen Bau erstellen will, genötigt ist, sich an sie zu wenden und den Preis zu bezahlen, den sie verlangen. Eine Konkurrenz besteht kaum. Der Gewinn ist unverdientes Geld und belastet die Wirtschaft über die Löhne der auf dem fraglichen Land wohnenden Mieter oder über die Kapitalkosten der dort angesiedelten Unternehmung. Ist der Eigentümer des eingezonten Landes hingegen ein *Bauer*, so wird er einen Landverkauf rundweg ablehnen mit der gerechtfertigten Begründung, der Boden sei seine Produktionsbasis und Geld sei kein Ersatz dafür, ausser es wäre anderes Land in tragbarer Distanz erhältlich.

Die gesetzliche Forderung, wonach der Zeithorizont von



Unkoordiniert in die Landschaft gestellte Bauten, wie hier in Sparsels/Tarasp, können auf eine ungenügende Ortsplanung, auf zu grosse Bauzonen oder auf steuerlich motivierte Ausnahmegewilligungen zurückgehen (Bild Gattiker)

La dispersion des bâtiments, comme ici à Sparsels/Tarasp, peut résulter d'une planification locale insuffisante, de zones à bâtir surdimensionnées, ou de dérogations à la loi accordées pour des raisons fiscales.

15 Jahren die Ausdehnung der Bauzonen bestimme, prallt in kleinräumigen Verhältnissen zusammen mit den individuellen Perspektiven der Bodeneigentümer.

Lockerungen?

Während der Hochkonjunktur musste die Raumplanung vor allem die Wucht der Bautätigkeit eindämmen. Heute sollte sie – wenn sie könnte – aus dem glimmenden Resten der Wirtschaft wärmende Feuerchen entfachen. Da aber Planungsrecht im wesentlichen *Polizeirecht* ist, kann es nur verhindern, nicht aber fördern, und Gemeinde- und Kantonsväter müssen selbst versuchen, zugunsten ihres Gemeinwesens da und dort ein ökonomisch relevantes Fischchen an Land zu ziehen. Meist ist mit diesem Vorgang ein Bau verbunden, sei es, dass Wohnungen für künftige Steuerzahler errichtet werden, sei es, dass ein Unternehmen steuerträchtige Gewinne erhoffen lässt. Trifft nun eine solche Initiative auf ein Standortmonopol, das ihr die Realisierung ihrer Absichten zu tragbaren Bedingungen verunmöglicht, so wird das betreffende Gemeinwesen gerne bereit sein, sich über seine eigene Planung hinwegzusetzen und durch Ausnahmegewilligun-

gen das Vorhaben zu ermöglichen.

Daraus müsste nun eigentlich die Forderung resultieren, die *räumliche Einschränkung der Bautätigkeit* solle erheblich gelockert oder sogar ganz aufgegeben werden. Die Gründe, die gegen ein solches Vorgehen sprechen, sind allgemein bekannt; stichwortartig seien nur Infrastrukturkosten, Verkehrszunahme, Landschaftverschandelung und Kulturlandverlust erwähnt. Mit und durch Bautätigkeit sind so viele Interessen verbunden und tangiert, dass dieser raum- und heimatbestimmende Wirtschaftszweig nicht sich selbst und den Zufälligkeiten der Grundbesitzverteilung überlassen werden darf. Andererseits kann die zwangsläufig verallgemeinernde Betrachtungsweise gesetzlicher Bestimmungen den verschiedenartigen Verhältnissen in unserem Land oft nicht Rechnung tragen.

Mehr Flexibilität!

Konkret besteht das Problem darin, dass die private Initiative oft nicht an dem Ort Land verfügbar machen kann, wo ihre Auswirkungen im öffentlichen Interesse erwünscht wären. Die bodenverteuernden und wirtschaftsbehindernden Monopolbildungen müssten

vermieden werden durch *Verschiebung* oder *Erleichterung der Verschiebbarkeit* des Grundeigentums. Und zwar so, dass feiles Land dorthin verlegt werden kann, wo die Überbauung erwünscht ist. Dies wirkt sich auf das Vorgehen in der Zonenplanung aus. Heute hat eine Gemeinde grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Entweder hält sie sich bei der Bemessung ihrer Bauzonen an den im Raumplanungsgesetz aufgestellten Prognoserahmen, dann entsteht das oben beschriebene Monopol, oder sie zieht die Zonen Grenzen so, dass alles verkäufliche Land innerhalb derselben zu liegen kommt. In den meisten Fällen wird dann ein Leopardenfell von feilem und unverkäuflichem Land, also eine *legale Zersiedelung* mit allen Nachteilen entstehen.

Die heutige verfassungsrechtliche Lage gestattet es aber, auf der kantonalen und damit auf der kommunalen Ebene Verfahren einzuführen und anzuwenden, die eine Entflechtung nach Interessenlage ermöglicht, wobei das Interesse an *Baulandhortung* weitgehend ausgeschlossen werden kann. Ein solches Vorgehen umfasst etwa die folgenden Schritte:

Land umlegen

1. In der Ortsplanung wird das für eine Neuüberbauung geeignete Land nicht einer Bauzone zugewiesen, sondern als noch grundeigentümergebündeltes *Richtplangebiet* bezeichnet. Je nach gegebenen Verhältnissen wird das Richtplangebiet in Teilflächen gleicher Charakteristik gegliedert – auf eine Weise, die den Austausch von Grundstücken innerhalb einer Teilfläche ohne Verletzung der Eigentumsgarantie durchsetzbar macht. Für jede Teilfläche muss festgelegt werden, wo die erste Etappe einer allfälligen Einzonung zu liegen kommt und ist die Erschliessung in Etappen zu skizzieren.

Wo übergrosse noch unerschlossene Bauzonen bestehen, werden diese in Richtplangebiet zurückgestuft.

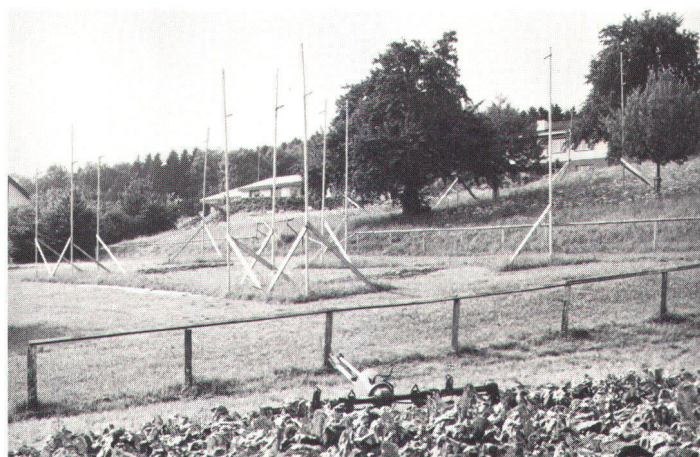
2. Tritt nun in der betreffenden Gemeinde eine Nachfrage auf, so kann sich diese je nach ihren konkreten Bedürfnissen an die Eigentümer in einer oder mehrerer Richtplanteilflächen richten. Kaufverträge können abgeschlossen werden unter dem Vorbehalt der definitiven Einzonung.

3. Die Gemeinde richtet offiziell die Frage an alle Grundeigentümer, wer welche Grundstücke in die Bauzone verlegt haben möchte unter sofortiger Bezahlung sämtlicher Erschliessungskosten. Diese Bedingung verhindert, dass Land auf Vorrat (Hortung) einzont wird. Sie beruht darauf, dass die kantonale Gesetzgebung den Gemeinden gestattet, Erschliessungsbeiträge zu Lasten einer Parzelle schon dann einzufordern, wenn die Erschliessung für die betreffende Parzelle benützlich ist und nicht erst bei der Überbauung derselben.

4. Aus den Antworten auf die Umfrage gemäss Punkt 3 ergibt sich, wieviel von jeder Richtplanteilfläche einzuzonen ist, und der Gemeinde wird ein entsprechender Auftrag unterbreitet.

5. Ist die Einzonung beschlossen, werden die Parzellen, deren Eigentümer sich entsprechend geäussert haben, in die eigentliche Bauzone umgelegt, während Grundstücke, deren Eigentümer eine Einzonung abgelehnt haben, aus der neu geschaffenen Bauzone herausgenommen und in das restliche Richtplangebiet verlegt werden. Dies setzt voraus, dass die Gemeindebehörde von sich aus eine Landumlegung anordnen kann, ohne von einer Mehrheit der Grundeigentümer dazu aufgefordert worden zu sein.

Widersetzt sich ein Grundeigentümer der Verschiebung seiner Parzelle aus der neuen Bauzone in das restliche Richtplangebiet, wozu er an sich das Recht hat, so wird er zahlungspflichtig für die Erschliessungsanlagen und befindet sich in der gleichen Lage, wie wenn er sich unter 3. für eine Einzonung seines Grundstücks ausgesprochen



Die Verminderung der Kulturlandfläche durch Neubauten schmälert auch unsere Versorgungsgrundlage (Bild Gattiker)

La diminution des surfaces cultivables compromet aussi le ravitaillement du pays.

hätte. Zur vollständigen Befriedigung der gemäss den Punkten 2 und 3 ermittelten Nachfrage ist dann ein zusätzlicher Einzonungsbeschluss der Gemeinde erforderlich.

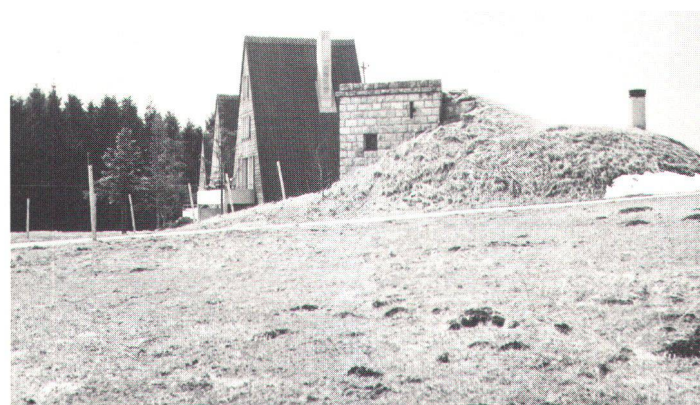
Koordinationsproblem

Der immer wieder diskutierte Gegensatz zwischen den durch die Planung angestrebten öffentlichen und privaten Interessen ist offensichtlich kein Konflikt, sondern ein Koordinationsproblem. Durch Verfahren wie das oben beschriebene lockert sich der Bodenmarkt, was im legitimen privaten Interesse liegt, und gleichzeitig kann die Bebauung – dem öffentlichen Interesse folgend – räumlich so gesteuert werden, dass die Erschliessung sparsam bleibt und die Landschaft geschont wird. Ausnahmegewilligungen sind nicht

mehr nötig, und die Entscheidung der Gemeinde fallen dann, wenn sie nötig sind und in ihren Konsequenzen überblickt werden können.

Selbstverständlich stellen solche Verfahren gewisse Ansprüche an Behörden, Ingenieure und Grundeigentümer. Die psychischen Strapazen sind aber nicht schwerer als etwa bei einem heute üblichen Quartierplanverfahren. Sie sind zumutbar, wenn dadurch gewisse Pervertierungen des Eigentumsbegriffs, die in den letzten Jahrzehnten aufgenommen sind, gemildert werden können, und sie sind leichter zu ertragen, als es die Folgen einer gewissen Initiative wären, die das Volk der Mieter zum Aufstand gegen leider oft verantwortungslose Eigentümer aufruft.

Hans Gattiker



Schlecht in die Landschaft eingeordnete Bauten widersprechen den Zielen des Raumplanungsgesetzes (Bild Gattiker, im Jura)

Les bâtisses mal harmonisées avec le paysage sont contraires au but de la loi sur l'aménagement du territoire.

Telex

Gewässer retten

Anfangs Oktober ist die 1983 vom Schweizer Heimatschutz mit lancierte *Volksinitiative zur Rettung unserer Gewässer* mit 179456 Unterschriften im Bundeshaus abgegeben worden. Diese will vor allem die noch unberührten Gewässer und ihre Ufer schützen, Eingriffe in naturnahe Gewässer beschränken und bereits belastete sanieren.

Keine Raststätte

Der Regierungsrat des Kantons Schwyz hat beschlossen, auf den Bau der umstrittenen Raststätte an der N4 am Sägel-Lauerzersee endgültig zu verzichten. Für das fragliche Gebiet sollen stattdessen Schutzbestimmungen erlassen werden, die einen Konsens zwischen Landwirtschaft und Naturschutz gestatten. Bravo!

Unnötig

Der Schweizerische Bund für Naturschutz hat gegen die Standortwahl für ein Eidg. Typenprüfungszentrum in Böisingen FR Beschwerde eingereicht. Das Projekt sieht eine Lärmess-Piste, Strassen, Parkplätze und ein Prüfgebäude vor. Die neue Anlage käme in eine unverbaute Landschaft zu stehen und würde das Saane-Ufer stark beeinträchtigen. In unmittelbarer Nähe des Bundesvorhabens liegt auch das mit der Taleraktion finanzierte Naturschutzgebiet «Auried».

Schoggi-Ziegel

Die *Stiftung Ziegelei-Museum Meienberg*, an der der Schweizer Heimatschutz beteiligt ist, gibt auf Weihnachten einen attraktiven Schoggi-Ziegel zum Preis von 9 Franken 90 heraus. Damit sollen zusätzliche Mittel für das im Aufbau begriffene Schweizerische Ziegelei-Museum beschafft werden. *Bezugsquelle:* Sekretariat der Stiftung, Zugerstrasse 70, 6340 Baar.