



RAUMPLANUNGSGESETZ

Eine kleine Geschichte der Bauzone

1969 schrieben die Schweizer die Raumplanung in die Verfassung. Das Raumplanungsgesetz trat 1980 in Kraft. Es unterscheidet die Bauzonen von den Nichtbauzonen. Mit zahlreichen Ausnahmen wurde das Gesetz in der Folge geschwächt.

Köbi Gantenbein, Chefredaktor Zeitschrift *Hochparterre*

Als Büblein war ich gerne bei meiner Grossmutter in Schiers. Dort war ich Fischer. Ich sass an einem Kanal bei der Grossmetzgerei und fischte mit einem Stecken Schweinedärme, Schafohren und Kalbergrinde aus dem blutigen Wasser, das zur Landquart floss und sich im Bergbach auflöste. Dann kamen plötzlich keine Därme mehr. Ein Kanton um den andern begann das Trinkwasser zu schützen, das Dreckwasser

zu sammeln und zu reinigen. Jedes Haus sollte an eine Kanalisation angeschlossen werden. So sagte es das eidgenössische Gewässerschutzgesetz, welches 1971 das erste national wirksame Werkzeug für die Raumplanung wurde. Es sagte, wo unter welchen Bedingungen gebaut werden kann und wo nicht. Schiers ist nicht weit von Davos. Der Lawinenwinter 1968 zerstörte dort 65 Gebäude und kostete 13 Menschen das Leben. Die



Am Staldenmattweg in Immensee SZ

Le Staldenmattweg à Immensee (SZ)

alte Weisheit, wo wie in den Bergen gebaut werden soll, hatte damals nicht immer gute Karten. Nebst der Bazille wurde so die Lawine zur Raumplanerin – kein Bauen mehr in der Gefahrenzone. Und den zweien half die Sehnsucht. Die Schweiz ist zwischen 1945 und 1965 von 4,5 auf 6,5 Mio Einwohnerinnen und Einwohner gewachsen. Etliche Schweizer fürchteten den Verlust ihrer Heimat. Sie liebten zwar ihr Auto und ihr Einfamilienhaus über alles, klagten aber, Beton würde die Schönschweiz vernichten. Kanalisation, Naturgefahr und Ästhetik schufen eine Übereinkunft: Alle bauen überall, was sie wollen – das geht nicht mehr. Es muss ein Bau- und Nichtbaugebiet geben.

43 Ausnahmen seit 1980

1969 schrieben die Schweizer die Raumplanung in die Verfassung. Der Widerstand gegen ein verbindliches Gesetz war aber zäh, sodass drei Jahre später der Bundesrat mit einem dringlichen Bundesbeschluss den Kantonen befehlen musste, «ohne Verzug» die Gebiete zu bezeichnen, wo gebaut werden dürfe, und die, wo nicht. Die bürgerlichen Politiker kneteten derweil das Raumplanungsgesetz so lange, bis niemand mehr Worte wie «zentrale Lenkung», «Enteignung» oder «Mehrwertabschöp-

fung» sprach. Der Grundsatz, Bauzone von Nichtbauzone zu unterscheiden, trug aber das Gesetz, das schliesslich ab 1980 zu gelten begann.

«Im Prinzip schon, aber für uns eine Ausnahme.» Es gibt kein Gesetz in der Schweiz, das so gelöchert wurde. 43 Ausnahmen haben die National- und Ständeräte seit 1980 eingefügt, von der «vollständigen Zweckänderung von Wohnbauten» über die «nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe» bis zur «Hobby-Tierhaltung». Natürlich ist das Land ausserhalb der Siedlung der Produktionsraum der Bauern, die gewollt oder gezwungen, ihre Bauten dem Weltgang anpassen. Aber es ist eindrücklich, wie diese kleine Berufs- und Menschengruppe die Landschaft verändert und die Landwirtschaftszone, wie sie der Nichtbauzone sagt, als ihr Königreich ausbaut. Und sie tut das virtuos – am Sonntag predigen ihre Politiker von der schönen Landschaft und zeigen dazu Bilder aus dem Film *Uli der Knecht*; am Montag stellen sie grossformatige Ställe auf, verbreitern die Strassen für die immer schwereren Traktoren und machen mit ihrem Stöckli ein gutes Geschäft mit einem landseligen Städter. Und weil es grad im Gleichen geht, bieten sie für dessen Schwester noch ein abgelegenes Heimetli feil, das schon lange brach liegt – seit der Revision von 2014 kann es an Nichtbauern verkauft, abgerissen und nobel neu aufgebaut werden. Es ist Interessenspolitik, die ohne Koordination, ohne Idee fürs grosse Ganze ein Loch um andere ins Gesetz stanzt. Und dennoch ist diese trostlos gegen das Bauernsterben, von den 68 784 Betrieben zur Jahrhundertwende bleiben 2017 noch 51 620 Höfe übrig. Jedes Jahr fallen gut 1500 Bauerngüter mit Häusern, Ställen, Scheunen und Remisen brach – stille Ruinen oder Objekte der Begierde.

Die Raumplanung hat zwei Herren

Die kräftige Bauerei in der Landschaft hat also viel zu tun mit dem Wandel der Landwirtschaft. Aber auch mit dem steigenden Druck derer, die von der Bauzone in die Nichtbauzone wollen – günstig, grün und einsam am Waldrand. Und sie hat zu tun mit einer Eigenart: Die Raumplanung hat zwei Herren. Im Grundsatz regiert der Kanton, was ausserhalb der Bauzone geht, sagt aber der Bund. Das führt dazu, dass eine Ausnahme fürs ganze Land gilt. Die Unübersichtlichkeit, die mit jeder Ausnahme wächst, ist ein Grund, warum die Kantone Druck machen, die Planung ausserhalb der Bauzone zu vereinfachen. Eine neue Regel wird vor allem nötig, weil das Ausnahmeregime mithilft, dass die besiedelte Fläche ausserhalb der Bauzone in den letzten 30 Jahren um die Grösse der Städte Zürich, Genf, Basel und Bern zusammen zugenommen hat. Tendenz steigend.

Mit einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes will der Bundesrat nun etwas tun. Wer die Vorlage liest, zweifelt, dass sie den Landschaftsverlust bremst. Keine Ausnahme wird abgeschafft,

die neu geregelten Zonen für die Tierfabriken werden grosse Flächen verlangen, die Kompensation, dass wer da ausbaut, dort abbauen soll, wird ein Gesetzmonster werden, dank dem wohl mehr Land verbaut wird. Und wer die Vernehmlassungen liest, stellt sich vor, was der Vorlage auf dem Weg durchs Parlament blüht. Wallis und Graubünden reklamieren zum Beispiel gar mit Standesinitiativen, dass die nicht mehr gebrauchten Maiensässe zu komfortablen Ferienhäusern werden sollen. Zum Ausnahmenstrass kommt die Aversion vieler bürgerlicher Politiker gegen die Raumplanung. Kurz – es geht wohl weiter wie gewohnt, eher noch flotter.

Der Sorge mit der Landschaft ist – wäre – einfach zu entsprechen: Gebaut, verdichtet, gesiedelt und gewirtschaftet wird in der Bauzone – in der Nichtbauzone wird nicht gebaut. Die Bauern dürfen selbstverständlich ihre Höfe im Schuss halten, aber nicht Könige über die Nichtbauzone bleiben. Das ist denn auch die Essenz der Initiative «Gegen die Verbauung unserer Landschaft», mit der die Umweltschutzverbände diese Revision der Raumplanung begleiten. Sie hat gute Karten. Schon die «Landschafts-

schutzinitiative» vor ein paar Jahren hat den letzten Anlauf zur Raumplanungsrevision von 2013 geprägt: die Vernunft der Verdichtung. Die zweite Karte wird stechen – wenn das Parlament aus der schlechten Vorlage des Bundesrates keine bessere

«Eine wachsende Gruppe Leute in Stadt und Land will einen liebevolleren Umgang mit der Landschaft.»

macht. Eine wachsende Gruppe Leute in Stadt und Land will einen liebevolleren Umgang mit der Landschaft. Sie gewinnt regelmässig Abstimmungen in Gemeinden, Kantonen und im Bund. Sie wird dagegen sein, die Landschaft weiter zuzubauen. Sie will schöne Landschaft erhalten.



*Am Rothusmattweg
in Zug*

*Le Rothusmattweg
à Zoug*



Près de l'arrêt Alpenblick
à Cham (ZG)

Bei der Haltestelle
Alpenblick in Cham ZG

LOI FÉDÉRALE SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Petite histoire de la zone à bâtir

En 1969, les Suisses ont inscrit l'aménagement du territoire dans la Constitution. La loi n'est entrée en vigueur qu'en 1980. Elle pose le principe de la séparation des zones constructibles et non constructibles. D'innombrables exceptions ont ensuite affaibli cette loi. *Köbi Gantenbein, rédacteur en chef de la revue Hochparterre*

Enfant, j'adorais aller chez ma grand-mère à Schiers et me muer en pêcheur. Je m'asseyais en bordure du canal à proximité de la grande boucherie industrielle et je pêchais avec mon bâton de bois des boyaux de porc, des oreilles de mouton et des têtes de veau dans l'eau rougie qui se déversait dans la Landquart pour finalement disparaître dans le torrent de montagne. Soudain, les boyaux ont disparu. Chaque canton s'est mis à protéger l'eau potable, puis à collecter et épurer les eaux usées. Chaque maison devait se raccorder à un réseau de canalisations,

comme le prévoyait la loi fédérale sur la protection des eaux qui devint en 1971 le premier outil au service de l'aménagement du territoire. Cette loi prévoyait où il était possible de construire (ou pas) et à quelles conditions.

Schiers n'est pas très éloignée de Davos. Les avalanches de l'hiver de 1968 y détruisirent 65 bâtiments et firent 13 victimes humaines. La sagesse traditionnelle qui régissait les possibilités de construire dans les montagnes ne tirait pas toujours les bonnes cartes à cette époque. Microbes et avalanches ont donné un coup

de pouce à l'aménagement du territoire: on ne pouvait plus autoriser les constructions dans les zones de danger. Une bonne dose de nostalgie est également intervenue. De 1945 à 1965, la Suisse est passée de 4,5 à 6,5 millions d'habitant-e-s. Nombre de Suisses-ses craignaient de perdre leur patrie. Ils adoraient leur voiture et leur maison individuelle, mais se plaignaient du bétonnage de leur cher pays. Les canalisations, les dangers naturels et l'esthétique du paysage les mirent d'accord: on construisait partout comme on le voulait, mais cela ne pouvait plus continuer ainsi. Il fallait séparer les territoires constructibles des territoires non constructibles.

43 exceptions depuis 1980

En 1969, les Suisses ont inscrit l'aménagement du territoire dans la Constitution. Vu la résistance farouche à une loi contraignante, le Conseil fédéral a dû mettre en vigueur l'arrêté fédéral urgent en matière d'aménagement du territoire pour obliger les cantons à désigner «sans retard» les zones constructibles et non constructibles. Les députés bourgeois ont ensuite travaillé très longtemps sur la loi pour abolir toute référence à la gestion centralisée, à l'expropriation ou encore à la taxation de la plus-value. La loi qui est finalement entrée en vigueur en 1980 énonçait toutefois le principe de la séparation des zones constructibles et non constructibles.

Ce principe a été accepté, mais à titre individuel, chacun souhaitait une exception hors de la zone à bâtir: aucune loi suisse n'a été autant affaiblie. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont introduit 43 exceptions qui englobent «le changement complet d'affectation d'habitations sans rapport avec l'agriculture», les

«Il s'agit d'une politique de défense de ses propres intérêts qui affaiblit pas à pas la loi sans coordination, sans vue d'ensemble.»

«activités accessoires non agricoles hors de la zone à bâtir» et «la détention d'animaux à titre de loisir». Les terres situées hors du milieu bâti constituent l'espace de production des paysans qui souhaitent ou sont tenus d'adapter leurs bâtiments à l'air du temps. Cependant, la façon dont ce petit groupe de professionnels est parvenu à transformer le paysage et la zone agricole, non constructible, comme s'il s'agissait de son royaume, est impressionnante. Ces professionnels le font en virtuose – le dimanche, leurs élus politiques parlent des beaux paysages et montrent des extraits du film *Uli der Knecht*. Dès le lundi, ils construisent de grandes étables, élargissent les routes pour les tracteurs toujours plus lourds et font d'excellentes affaires en aménageant un Stöckli (petit appartement) pour des citadins en mal de campagne. Dans le même esprit, ils proposent à leur sœur un petit chalet reculé abandonné depuis longtemps – qui peut être vendu, démolit et reconstruit à des non-agriculteurs depuis la révision de 2014. Il s'agit d'une politique de défense de ses propres intérêts qui affaiblit pas à pas la loi sans coordination, sans vue d'ensemble. Pourtant, cette politique n'a pas réussi à contrer la dis-

parition des fermes dont le nombre est passé de 68 784 entreprises en 2000 à 51 620 en 2017. Chaque année, 1500 domaines comprenant une habitation, des étables, des granges et des remises sont abandonnés, constituant des ruines silencieuses ou des objets de convoitise.

L'aménagement du territoire et ses deux maîtres

Le bétonnage massif du paysage est fortement lié aux mutations de l'agriculture. Mais également à la pression croissante exercée par ceux qui veulent construire en zone non constructible, meilleur marché, à la campagne ou en bordure de forêt. Ce bétonnage est également lié à une particularité: l'aménagement du territoire a deux maîtres. Pourtant, la Confédération prétend que le canton régit en principe tout ce qui se construit hors de la zone à bâtir. Du coup, toute dérogation vaut pour tout le territoire. Le manque de transparence lié à chaque dérogation est l'une des raisons pour lesquelles les cantons font pression pour simplifier la planification hors de la zone à bâtir. De nouvelles règles s'imposent surtout parce que ces 30 dernières années, le régime des dérogations a contribué à augmenter la surface construite hors de la zone à bâtir d'une superficie correspondant à celle des villes de Zurich, Genève, Bâle et Berne réunies. Cette tendance ne fait que croître.

En présentant son projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, le Conseil fédéral veut agir. A la lecture de ce projet, il est permis de douter qu'il puisse freiner la disparition des paysages. Aucune exception ou dérogation n'est supprimée, le nouveau régime des zones destinées aux fabriques d'animaux nécessitera des surfaces plus étendues et la compensation selon laquelle il faudra démolir ce qui a été aménagé se muera en un monstre législatif grâce auquel on construira encore davantage. La lecture des prises de position est d'ailleurs instructive et permet de se faire une idée du parcours que subira cet avant-projet au cours des délibérations parlementaires. Les cantons du Valais et des Grisons, par exemple, réclament dans leur initiative cantonale la possibilité de transformer des mayens abandonnés en confortables maisons de vacances. L'ensemble des dérogations s'enrichit de l'aversion de nombreux politiciens bourgeois à l'encontre de l'aménagement du territoire. Bref, cela continue comme auparavant, et c'est même plus facile!

Pourtant, il est – serait – simple de répondre à ce souci de préserver le paysage: on peut construire, densifier, habiter et avoir des activités économiques dans la zone à bâtir, mais on ne construit pas hors zone à bâtir. Les paysans peuvent naturellement rénover leurs fermes mais pas régner en maîtres sur la zone non constructible. Tel est d'ailleurs le propos de l'initiative «Contre la destruction de nos paysages» lancée par les organisations de protection de l'environnement qui accompagne cette révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Cette initiative a de bonnes chances de passer la rampe. L'initiative pour le paysage lancée il y a quelques années a marqué la dernière étape des travaux de révision de cette loi en 2013 pour favoriser une densification raisonnée. Cette deuxième chance pourra fonctionner – si le Parlement ne parvient pas à améliorer le désastreux projet du Conseil fédéral. De plus en plus de personnes, à la ville comme à la campagne, souhaitent que l'on ménage et préserve le paysage. Ce groupe de personnes gagne régulièrement les votations communales, cantonales et fédérales. Il s'opposera à une nouvelle vague de bétonnage car il veut préserver les beaux paysages.