



*«Die Trennung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet ist eine der wichtigsten raumplanerischen Errungenschaften»:
Lukas Bühlmann, bis Ende 2019 Direktor von EspaceSuisse.*

*«La séparation entre terrains constructibles et non constructibles est l'une des plus importantes réalisations de
l'aménagement du territoire»: Lukas Bühlmann, directeur d'EspaceSuisse jusqu'à la fin de 2019.*

IM GESPRÄCH MIT LUKAS BÜHLMANN

«Wir haben das Siedlungswachstum nun besser im Griff.»

Er startete 1986 im eidgenössischen Amt für Raumplanung. 1991 wechselte er zu EspaceSuisse (vormals VLP), 2003 wurde er deren Direktor: Seit bald einem Vierteljahrhundert beschäftigt sich Lukas Bühlmann mit Raumplanung. Ende 2019 hat der 62-Jährige sein Amt abgegeben. Ein Gespräch mit dem Doyen der Schweizer Raumplanung. Marco Guetg, Journalist, Zürich

«Der Schweiz gehen die Planer aus», befürchteten Sie 2016 in einem Aufsatz in der NZZ. Hatte Ihr Kassandrarufer Wirkung?

Es wurden ein paar neue Ausbildungsangebote geschaffen und die bestehenden konnten erhalten werden. Das genügt aber bei Weitem nicht. Der Bedarf an gut ausgebildeten Fachleuten in der Raumplanung ist enorm. Vor allem die beiden ETHs stehen diesbezüglich in der Pflicht. Wir müssen aber auch das Interesse von Jugendlichen am Beruf des Raumplaners wecken.

Was ist der Reiz dieses Berufs?

Der Planer steht mitten im Leben. Er kann den Raum wie auch die Umwelt gestalten, begegnet vielen Menschen und muss interdisziplinär denken. Das wiederum bietet ihm die Chance, mit Fachleuten aus den unterschiedlichsten Disziplinen in Kontakt zu treten ... Kurzum: Raumplaner ist ein faszinierender Job ...

... und kann ihm gar Lorbeeren einbringen: 2017 erhielten Sie für ihr Engagement einen Ehrendoktor der Universität Basel...

... was mich sehr überrascht und gefreut hat – vor allem ein Aspekt in der Laudatio: Ich sei ein Brückenbauer und bilde – natürlich auch bedingt durch die Rolle des Verbandes – eine Schnittstelle zwischen den Kantonen und den Gemeinden. Besonders erwähnt wurde auch mein Einsatz für die Wissenschaft und Forschung und mein Bemühen, diese Erkenntnisse in die Praxis zu tragen.

Eine schöne Anerkennung im Abendrot Ihrer Karriere, die 1986 im Rechtsdienst des Bundesamtes für Raumplanung begann und 1991 zur Vereinigung für Landesplanung (VLP) führte. Womit beschäftigten sich Raumplaner in den 1980er-Jahren?

Vor allem mit dem Vollzug des neuen Raumplanungsgesetzes von 1979. Es entstanden die ersten kantonalen Richtpläne, die der Bund jeweils unbesehen genehmigte. Das ergab Reibungsflächen. Immer zentraler wurde auch der Umweltschutz. Man sprach vom Waldsterben, von verschmutzten Gewässern. Diese Anliegen verdrängten jene der Raumplanung. Es war ein grosses Verdienst des damaligen VLP-Direktors Rudolf Stüdeli, dass er den Verband neu positioniert und den Umweltschutz ins Programm aufgenommen hat. Was eigentlich naheliegend war: Raumplanung und Umweltschutz hängen zusammen. Meine Aufgabe bei der VLP bestand zu Beginn denn auch darin, diese zwei Bereiche zusammenzuführen. Wie wichtig diese Doppelsicht war, zeigte sich, als in den 1990er-Jahren überall in der Schweiz Einkaufszentren und Fachmärkte entstanden mit den bekannten Folgen: mehr Verkehr, mehr Lärm, mehr Luftverschmutzung.

Hatte die Bevölkerung damals Verständnis für Fragen der Raumplanung und des Umweltschutzes?

Das Bewusstsein dafür schärfte sich zunehmend, flachte dann Anfang der 1990er-Jahre und mit der Immobilienkrise wieder ab. Wenn die Wirtschaft Probleme hat, haben Umweltthemen wie Anliegen der Raumplanung einen schwierigen Stand. Eine neue Sensibilisierung brachte der Bauboom der 2000er-Jahre.

Bewegen wir uns auf den Idealzustand zu?

Na ja ..., aber es beeindruckt mich schon, was in den letzten Jahren passiert ist. Die neuen Richtpläne der Kantone sind inzwischen um Welten besser. Viele Kantone haben das Heft in die Hand genommen und setzen Rückzonungen durch. Eine Herkulesarbeit! Jetzt müssen nur noch die Gemeinden nachziehen. Aber auch dort gibt es schon positive Beispiele.

Ein entscheidender Schritt geschah 2012 mit der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG). Damit wurden viele Ihrer Postulate verwirklicht. Sie könnten sich eigentlich zurücklehnen.

Seither haben wir das Siedlungswachstum tatsächlich viel besser im Griff. Die verschärften Vorschriften haben einen Paradigmenwechsel von der Aussen- zur Innenentwicklung herbeigeführt. Die Trennung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet ist eine der wichtigsten raumplanerischen Errungenschaften. Ohne diese Eingriffe hätte sich die Schweiz zu einer überbauten Parklandschaft mit etwas Grün dazwischen entwickelt. Grosse Sorgen bereitet mir hingegen die rege Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen.

Die will der Bund über eine zweite Revision des RPG in den Griff kriegen.

Die muss er in den Griff kriegen, all die Ökonomiegebäude, normierten Masthallen, Freizeitanlagen ... Natürlich kenne ich die Vorschriften des Tierschutzes und weiss, unter welchem Wettbewerbsdruck die Landwirte stehen. Dennoch bin ich überzeugt: Bei der Wahl der Standorte, der Einordnung in das Bestehende oder der Qualität der Bauten gäbe es häufig bessere Lösungen. Besonders wichtig erscheinen mir zwei Aspekte, die in der zweiten Revision des RPG vorgesehen sind: das Kompensationsanliegen und die Beseitigungspflicht.

Woher kommt der grösste Widerstand gegen diese zweite Revision des RPG?

Der Landwirtschaft ging die Revision zu weit. Die Umweltverbände monierten die zu starke Öffnung. So entstand im Nationalrat eine

Mehrheit für Nichteintreten. Im Unterschied zu den Umweltverbänden bin ich der Meinung, man sollte auf die Vorlage des Bundesrates eintreten und sie im parlamentarischen Prozess verbessern.

Wagen Sie eine Prognose?

Früher oder später kommt das Parlament auf den Entwurf des Bundesrates zurück und verbessert ihn.

Schub verleihen könnte die Doppelinitiative Biodiversität und Landschaft der Umweltverbände.

Vor allem die Landschaftsinitiative. Sie zielt auf das Bauen ausserhalb der Bauzone. Erinnern wir uns: Bei der ersten Revision des RPG von 2012 hatte das Parlament die vorherige Landschaftsinitiative der Umweltverbände im Nacken. Ohne diesen Druck wäre diese Revision nie so streng ausgefallen. Das könnte sich jetzt wiederholen. Ich finde die Landschaftsinitiative mit ihrer Forderung, dass der Bestand an Bauten ausserhalb der Bauzone nicht vergrössert werden darf, eine gute Zielnorm nach dem Grundsatz: Bewilligt man ausserhalb der Bauzone einen neuen Bau, muss irgendwo ein alter beseitigt werden.

Hat auch die Biodiversitätsinitiative eine «Druckkomponente»?

Weniger, aber sie ist wichtig. Wird die Biodiversität in einem Verfassungsartikel festgehalten, muss dieser Aspekt künftig beim Bauen ausserhalb der Bauzone zwangsläufig mitberücksichtigt werden. Wenn Biodiversitätsflächen, Natur- und Kulturdenkmäler sowie Ortsbilder geschützt sind, erhält dies in der Interessenabwägung besonderes Gewicht.

Ein wichtiges Postulat des RPG lautet: verdichten. Das beisst sich oft mit dem Ortsbildschutz.

Ja. Das Gesetz schreibt vor: Innenentwicklung statt Aussenentwicklung. Das birgt zwangsläufig Konflikte. Hinzu kommt, dass das Bundesgericht 2009 festhielt, dass das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) nicht nur bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe, sondern auch von den Kantonen und Gemeinden zu berücksichtigen ist. Eigentlich ist das ISOS ein Geschenk. Welches Land hat schon ein Inventar, in dem Ortsbilder von nationaler Bedeutung, derart gut dokumentiert wird? Daher finde ich es auch wenig sinnvoll, wenn im Parlament stets von Neuem versucht wird, die Vorgaben des ISOS zu lockern. Aber ich weiss: Das ISOS und seine Anwendung sind eine anspruchsvolle Angelegenheit. Der rechtliche Stellenwert des Inventars ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, und entsprechend sind auch die Rollen der einzelnen Akteure – Grundeigentümer, Bewilligungsbehörden und begutachtende Fachkommissionen des Bundes (ENHK, EKD) – unklar. Hinzu kommt, dass die Inventarisierungen teilweise sehr alt sind und sich die umschriebenen Ortsbilder aufgrund der baulichen Entwicklung stark verändert haben.

Was tun?

Die Antwort gibt das RPG: Es verlangt eine hochwertige Verdichtung. Zentral ist für mich dabei der Umgang mit dem Ortsbild und somit mit dem baukulturellen Erbe. Weshalb haben viele Menschen ein Unbehagen gegenüber der heutigen Entwicklung? Es ist nicht nur auf den Verlust des Kulturlands und die Zerstörung der Landschaft zurückzuführen, sondern auch, weil dem Ortsbildschutz zu wenig Rechnung getragen wird. Städte und Dörfer werden entwi-

ckelt, ohne dass man sich mit der Geschichte, der Struktur und den Besonderheiten eines Ortes auseinandersetzt. Das Ergebnis sind nicht selten anonyme, gesichtslose Siedlungen, in denen sich die Menschen entwurzelt und nicht mehr heimisch fühlen.

EspaceSuisse und Schweizer Heimatschutz haben oft Berührungspunkte ...

... und daher immer einen guten Austausch. Seit die Innenentwicklung noch stärker zum Thema geworden ist, hat sich unsere Zusammenarbeit intensiviert – auch in Bezug auf die Förderung der Baukultur. Grundsätzlich muss ich dem Schweizer Heimatschutz ein Kränzchen winden: für seinen extrem guten Auftritt und wie er sich in den letzten Jahren immer wieder neuen Themen zugewendet hat.

Dieses Gespräch erscheint in einer Ausgabe der Zeitschrift in der nicht Baudenkmäler, sondern Ortsbilder, Stadtlandschaften oder Streusiedlungen samt den angrenzenden Kulturlandschaften im Zentrum stehen – ein verzahntes Schauen.

Ein guter Zeitpunkt für diesen Blick, denn zur Innenentwicklung gehören auch die Frei- und Grünräume und ihr Bezug zum Aussenraum, zur Landschaft. Verzahntes Denken ist heute nötiger denn je, denn neben der Verdichtung verlangt auch der Klimawandel einen Fokus auf Grün- und Freiräume. In dieser Hinsicht haben die Städte bereits viel unternommen. Jetzt muss man schauen, dass diese Errungenschaften auch unter dem Druck der Verdichtung erhalten bleiben.

Und was geschieht mit den «übrigen» Landschaften?

Die landschaftlichen Perlen sind durch Inventare geschützt. Wir haben aber auch Alltagslandschaften. Sie sind wertvoll und gefährdet. Ihre Zerstörung kommt schleichend und beinahe unbemerkt. Hier müssen wir achtsam sein. Deshalb braucht es auch strenge Vorschriften zum Bauen ausserhalb der Bauzone.

Ende 2019 sind Sie frühzeitig in Pension gegangen, seit 1. Mai trifft man Sie in Ihrer Firma Bellaria Raumentwicklung an. Machen Sie weiter, wo Sie aufgehört haben?

Ja, aber mit einem viel kleineren Arbeitspensum. Was ich in all den Jahren an Wissen und Erfahrung angesammelt habe, möchte ich gerne weitergeben.

LUKAS BÜHLMANN

Lukas Bühlmann, 62, ist Jurist und lebt in Rosshäusern, im Westen der Stadt Bern. Nach dem Studium an der Universität Bern arbeitete er vorerst beim Sekretariat der Kartellkommission, danach bei jenem der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte. 1986 wechselte er in den Rechtsdienst des Bundesamts für Raumplanung. Dort hat er entdeckt, was ihn seither fasziniert: die Beschäftigung mit der Umwelt, dem Kultur- und dem Lebensraum. Nach vier Jahren wechselte er zum Schweizer Verband für Raumplanung (VLP-ASPAN, heute EspaceSuisse), den er von 2003 bis zu seiner Frühpensionierung 2019 leitete. Seit Mai 2020 gibt der Doyen der Schweizer Raumplanung in Bern Wissen und Erfahrung über seine Beratungsfirma Bellaria Raumentwicklung weiter.

ENTRETIEN AVEC LUKAS BÜHLMANN

«Nous maîtrisons mieux la croissance du milieu urbain.»

En 1986, il a commencé à l'Office fédéral de l'aménagement du territoire. En 1991, il s'est tourné vers Espace-Suisse (autrefois l'ASPAN) pour en devenir le directeur en 2003: depuis bientôt un quart de siècle, Lukas Bühlmann s'occupe de l'aménagement du territoire. A la fin de 2019, cet homme de 62 ans a abandonné son poste. Entretien avec le doyen de l'aménagement du territoire suisse. Marco Guetg, journaliste, Zurich

Dans un article paru en 2016, Lukas Bühlmann craint qu'il n'y ait plus d'aménagistes en Suisse: «Quelques formations ont été proposées, mais cela ne suffit pas. Le besoin de spécialistes bien formés est énorme. Nous devrions intéresser plus de jeunes à ce métier. C'est un métier qui s'exerce sur le territoire mais aussi dans l'environnement. Il permet de rencontrer beaucoup de gens et reste interdisciplinaire.»

En 2017, Lukas Bühlmann est devenu docteur honoris causa de l'Université de Bâle. «Je suis à l'interface entre les cantons et les communes et j'ai été récompensé pour mes efforts pour la science et la recherche.»

De quoi les aménagistes se préoccupent-ils dans les années 1980? «Essentiellement, de l'exécution de la nouvelle loi de 1979 sur l'aménagement du territoire. Les premiers plans directeurs autorisés sans discernement par la Confédération ont créé des tensions. L'ancien directeur de l'ASPAN Rudolf Stüdeli a repositionné l'association par rapport à la protection de l'environnement. A mon arrivée, il s'agissait de réunir ces deux domaines car les centres d'achat provoquaient plus de circulation, plus de bruit et plus de pollution de l'air.»

La population a aiguisé de plus en plus sa prise de conscience pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Lukas Bühlmann: «Le boom de la construction des années 2000 a créé une sensibilité nouvelle en son sein. Les nouveaux plans directeurs des cantons sont nettement meilleurs. Beaucoup de cantons ont empoigné les déclassements. En 2012, la nouvelle révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) a déclenché un revirement important: la séparation des terrains constructibles et non constructibles. La Confédération souhaiterait mener une deuxième révision de la LAT. Deux aspects me paraissent importants: la méthode de la compensation et l'obligation de démolition. L'agriculture estime que cette révision va trop loin. Au Conseil national, une majorité est apparue pour une non-entrée en matière. Je reste persuadé qu'à plus ou moins longue échéance, le Parlement reviendra sur le projet du Conseil fédéral et l'améliorera.»

La double initiative biodiversité et paysage pourrait changer la donne. Lukas Bühlmann: «En 2012, le Parlement était confronté à une forte pression. Il se pourrait que cela se reproduise car l'initiative pour le paysage demande de ne pas augmenter les construc-



Marion Nitsch

Lukas Bühlmann dans le parc Brännengut à Berne-Bethlehem

Lukas Bühlmann im Brännengut in Bern-Bethlehem

tions hors zone à bâtir. L'initiative pour la biodiversité me semble moins importante. L'un des plus importants postulats de la LAT est de densifier à l'intérieur du milieu bâti. En 2009, le Tribunal fédéral a expliqué que l'ISOS devait être respecté non seulement dans le cadre des tâches fédérales, mais aussi par les cantons et les communes. L'ISOS est une chance. Je ne comprends pas pourquoi le Parlement cherche à atténuer les exigences de l'ISOS. La LAT exige une densification de qualité. Il s'agit de respecter les sites construits existants et de ne plus empiéter sur les terres cultivables. EspaceSuisse et Patrimoine suisse ont intensifié leur collaboration. Il faut par ailleurs augmenter les espaces de verdure et les espaces libres. Les villes ont déjà beaucoup entrepris par rapport au changement climatique. Les perles paysagères sont protégées par des inventaires alors que les paysages du quotidien sont en péril.» A la fin de 2019, Lukas Bühlmann est parti à la retraite. Il s'engage dans son entreprise Bellaria Raumentwicklung. Il aimerait transmettre ses connaissances et ses années d'expérience.