

Déréglementation et patrimoine architectural : il faut rester imaginatif

Autor(en): **Baertschi, Pierre**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **89 (1994)**

Heft 1

PDF erstellt am: **19.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-175620>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Nutzungsplan hält sich an den Richtplan (§ 10 BauG), die kommunalen Sondernutzungspläne (§ 16 ff. BauG) an den allgemeinen Nutzungs- oder Zonenplan. Das Gesetz selber umschreibt den Bewegungsspielraum des Gestaltungsplanes abschliessend (§ 21 Abs. 2 BauG). Das bisherige Nebeneinander verschiedener Planarten sowie das Instrument der Regionalpläne werden abgeschafft. Dagegen dürfen die Privaten ausdrücklich Entwürfe zu Erschliessungs- und Gestaltungsplänen selber erstellen (§ 17 Abs. 3 und § 21 Abs. 3 BauG). Der Beschleunigung und Flexibilität dient, dass Sondernutzungspläne neu durch den Gemeinderat erlassen (§ 25 Abs. 2 BauG) und durch den Regierungsrat genehmigt werden (§ 27 Abs. 1 BauG). Der Zonenplan bleibt dagegen in der Hand der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrates mit Referendumsvorbehalt (§ 25 Abs. 1 BauG) und vorläufig auch in der Hand des Grossen Rates (§ 27 Abs. 4 und 5 BauG).

Entlastung der Gemeindebauordnungen

Wie gesagt, regelt das Baugesetz umfassend, aber weithin nur als Grundlage. Entsprechend enthält es zahlreiche, nämlich 30 Aufträge für Anschlusserrasse, davon 12 betreffend Dekrete und 18 zu Verordnungen (inkl. 2 Reglemente). Die Erarbeitung der Anschlusserrasse ist jetzt im Gange. Der Regierungsrat hat, obwohl nicht vorgeschrieben, umfassende Vernehmlassungsverfahren eingeleitet. Mit diesen Anschlusserrassen kann viel zur Harmonisierung des Baurechts im ganzen Kanton und damit zur Deregulierung beigetragen werden. Die Gemeindebauordnungen wiederholen oft unnötigerweise zwingende Vorschriften des eidgenössischen und kantonalen Rechts. Das verwirrt nur und belastet das Erlassverfahren.

Die Information der Bürger kann einfacher und zuverlässiger dadurch erreicht werden, dass das massgebende übergeordnete Recht in einem (noch zu erstellenden) «Handbuch» zusammengefasst wird. Es soll auf den Gemeindekanzleien zur Verfügung stehen und periodisch nachgeführt werden. Ebenso fragwürdig ist es, wenn alle Gemeinden Begriffe wie «Ausnutzungsziffer», «Grenzabstand» usw. selber definieren – meist, indem sie diese aus der Musterbauordnung übernehmen. Die Gemeinden müssen von solchen Abschreibe- und Pflichtübungen befreit werden. Sie sollen sich auf die lokalspezifischen Fragen, die für die Gestaltung und Zukunft des eigenen Dorfes oder der eigenen Stadt bedeutsam sind, konzentrieren können. Das trifft nicht unbedingt beim Begriff der «Ausnutzungsziffer», aber zum Beispiel bei der Frage zu, ob die Ausnutzung 0,3 oder 0,8 betragen soll.

Diese Harmonisierung entlastet Behörden und Verfahren und beschleunigt. Das gilt für Planung, Vorprüfung und besonders für Genehmigungen. Vor allem wird Zeit und Geld gespart und damit das Bauen rationalisiert. Einen entsprechenden Auftrag hatte der Regierungsrat schon bisher (§ 144 Abs. 2 a BauG), ohne ihn freilich zu erfüllen; das Anliegen entspricht einer alten Forderung der Wohnbau- und Eigentumsförderung (§ 51, 52 Abs. 3 BauG; Art. 31 f. Wohnbau-Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974, WEG). Bauherren und Architekten werden durch unnötige Unterschiede der Regelungen in den Gemeinden behindert, ungleich behandelt und vermeidbar kostenmässig belastet.

Der Erlass der neuen aargauischen Baugesetzgebung ist eine Chance zur Deregulierung. Man kann sie wahrnehmen – oder verpassen. Es ist zu hoffen, dass der Aargau auch hier das richtige Mass zwischen Abbau und Ausbau findet.

Deregulierung und architektonisches Erbe

Phantasievoll bleiben

Von Pierre Baertschi, kantonaler Denkmalpfleger, Genf (Zusammenfassung)

Die Forderung nach Deregulierung hat auch vor dem Schutz und der Pflege unserer historischen Bausubstanz nicht haltgemacht. Aber sie ist gefährlich. Deshalb muss ihr einfallsreich mit neuen Lösungsansätzen begegnet werden.

In unserem föderalistischen Land obliegt der Schutz des architektonischen Erbes vor allem den Kantonen, wobei der Bund sie darin unterstützt. Auf den öffentlichen Meinungsdruck hin sind in den letzten Jahren die Schutzmassnahmen auf diesem Gebiet sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene verstärkt worden. Dazu gehört beispielsweise die Inventarisierung dieses baulichen Erbes als Grundlage für planerische Arbeiten in den Gemeinden und Kantonen. Auch im Bereich der Denkmalpflege sind bemerkenswerte Anstrengungen unternommen worden. So hat eine Studie der Nationalen Informationsstelle für Kulturgütererhaltung (NIKE) ergeben, dass 1989 für Renovations- und Erneuerungsarbeiten an solchen Bauten 1,151 Mrd. Franken ausgegeben wurden, was 2,5 Prozent des Gesamtumsatzes der Baubranche ausmacht. Beeinflusst von neoliberalen Ideen rufen aber gewisse Kreise mit verschiedenen Argumenten dennoch nach einschneidenden Deregulierungsmassnahmen. In einigen Regionen, so im Wallis und im Freiburgischen, hat diese Bewegung bereits zu Neuerungen geführt, die darauf hinauslaufen, die Tätigkeit der kantonalen Denkmalpflege-Verantwortlichen einzuschränken und ihre Aufgaben vermehrt den Gemeinden zu übertragen. Nach unserer Ansicht bedenken dabei die kantonalen Gesetzgeber die Folgen zu wenig, denn solche

Massnahmen leisten eher der politischen Demagogie als dem Willen zur Erhaltung des geschichtlichen Erbes Vorschub.

Der Bund seinerseits hat 1993 die Subventionen um 10 Prozent und darüber hinaus den Globalkredit für die Denkmalpflege gekürzt. Wenn man aber den Unterhalt dieses Erbes begünstigen will, wird man fortan vermehrt auch die wirtschaftliche und soziale Bedeutung dieser Aufgabe zu berücksichtigen haben. Eine allzu enge Auslegung von Gesetzen und Normen kann nämlich der dauerhaften Erhaltung solcher Objekte oft eher abträglich sein. So haben zum Beispiel Vorschriften im Bereich des Schulwesens und der Sozialvorsorge den Umbau von Häusern verhindert, die durchaus als Altersheime, Schulen oder Kindergärten hätten genutzt werden können. Ähnliches ist von gewissen umweltschützerischen Bestimmungen zu sagen. Es würde sich daher lohnen, ihnen allzu bürokratischen Vollzug zu überdenken. Auch gilt es, sich vor der Erarbeitung überspitzter Rechtsinstrumente zu hüten und statt dessen vor allem die Phantasie walten zu lassen und neue Lösungsansätze zu suchen. Die Idee zur Schaffung von nationalen Ateliers für den Unterhalt des geschichtlichen Erbes, wie sie zum Beispiel kürzlich innerhalb der EG diskutiert wurde, dürfte allerdings bei uns kaum zu verwirklichen sein...

L'exigence de déréglementation n'a pas ménagé la sauvegarde et l'entretien de notre patrimoine architectural. Mais elle est dangereuse. Aussi faut-il y parer en faisant preuve d'imagination et en cherchant des solutions nouvelles.

Dans sa structure fédéraliste, notre pays a confié pour l'essentiel les tâches de protection du patrimoine architectural et des sites aux cantons. L'un des rôles majeurs de la Confédération consiste toutefois à soutenir les instances cantonales dans l'accomplissement de leurs objectifs de protection. Au cours de ces dernières années, sous la pression d'une opinion largement sensibilisée par la recherche de ces sources et de son identité d'une part, et par la problématique écologique d'autre part, une prise de conscience s'est opérée dans notre pays qui a conduit à un renforcement des mesures de protection.

Volonté de protection

Ainsi, il est frappant de constater que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1979 prévoit en particulier «de protéger les bases naturelles de la vie telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage», ainsi que de «maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé». Les termes mêmes de cette loi évoquent la place attribuée à une volonté de protection. La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966 définit en outre les tâches assignées pour le maintien de notre patrimoine naturel et bâti.

A l'échelon des cantons, on a assisté au cours de ces dernières années à une évolution analogue des préoccupations. La généralisation des études

Déréglementation et patrimoine architectural

Il faut rester imaginatif

Par Pierre Baertschi,
Conservateur cantonal
des monuments,
Genève



d'aménagement inclut, dans la règle, l'intérêt actuellement porté au patrimoine bâti existant et aux sites naturels. Ceci a conduit à un développement des inventaires, gérés désormais à l'échelle du territoire dans plusieurs cantons, en particulier romands. L'inventaire du patrimoine bâti et naturel est souvent directement pris en compte dans les études d'aménagement, puis dans les plans d'affectation communaux ou cantonaux.

Idées néolibérales

Sur le plan de la conservation du patrimoine monumental et historique, on constate qu'un effort notable a été entrepris ces dernières années aux trois échelons fédéral, cantonal et communal. Ainsi, une étude entreprise par le Centre d'information pour la conservation des biens culturels (NIKE) a montré que, au

cours de l'année 1989, les travaux de restauration et de confortation de ce patrimoine ont représenté un volume financier de l'ordre de 1,151 milliard de francs, ce qui correspond au 2,5% de l'ensemble des activités de l'industrie du bâtiment. Malgré cet apport à l'économie nationale, la crise économique a relancé un débat centré pour l'essentiel sur le thème de la libre concurrence. Aujourd'hui, sous l'influence des idées néolibérales, certains milieux vont jusqu'à ériger en principe absolu le thème de la déréglementation. Les tenants de cette démarche réclament l'abolition de mesures bureaucratiques en matière d'environnement, l'uniformisation des normes techniques, l'accélération des procédures relatives aux permis de construire, etc. Dans certaines régions, ce mouvement est déjà en marche, notamment

Même pour sauvegarder ou transformer le patrimoine architectural, l'imagination créatrice est parfois plus efficace que des règles juridiques perfectionnées (photo Baertschi). Auch zur Erhaltung oder Umnutzung des architektonischen Erbes sind kreative Lösungsansätze mitunter wirksamer als überspitzte Rechtsinstrumente (Bild Baertschi)

dans les cantons du Valais et de Fribourg où des redistributions de compétences ont été engagées, qui visent à restreindre l'impact des responsables de la conservation du patrimoine bâti. En contrepoint, des attributions nouvelles sont conférées aux communes à qui il incombe désormais de fixer l'étendue de certaines protections. Ce faisant, les législatifs

cantonaux prennent à notre avis une responsabilité dont ils mesurent mal les conséquences.

Quelles sont en effet les compétences d'un simple citoyen – fût-il syndic d'une commune – pour garantir la qualité d'une restauration ou l'insertion d'un projet d'architecture contemporaine dans un site vulnérable? De telles démarches peuvent se révéler à terme plus proches de la démagogie politique que d'une volonté réelle de garantir la conservation d'un patrimoine historique.

Ateliers nationaux?

En matière de financement et de restauration de notre héritage historique, l'idée a été lancée à l'échelle de la Communauté économique européenne de reporter une partie des indemnités versées dans le cadre des allocations de chômage en les consacrant spécifiquement à l'entretien du patrimoine historique. Des calculs précis ont même été établis qui permettraient d'imaginer des sortes d'«Ateliers nationaux» œuvrant dans les pays concernés à la restauration des édifices les plus menacés. Les particularités de notre pays font toutefois qu'une telle démarche centralisée pourrait difficilement être imaginée.

A l'heure où la crise des finances nous condamne à redéfinir des ordres de priorité, il conviendra de faire preuve d'imagination si l'on entend continuer à dégager des moyens nécessaires à l'entretien de notre patrimoine historique. Déjà la Confédération a procédé dès 1993 à un abattement de 10% sur les subventions accordées. Au surplus, le crédit global alloué aux monuments historiques a été fortement réduit et la tendance générale est aux restrictions financières. Si l'on entend favoriser l'entretien de ce patrimoine, il conviendra dès lors nécessairement de repenser les finalités recherchées et de mieux cerner l'intérêt économique et social de

cette mission importante.

Une application trop stricte du cadre juridique et surtout des mesures normatives (de certaines normes SIA aux règlements cantonaux et communaux) peut fréquemment aller à sens contraire d'une conservation qui permettrait de garantir la pérennité d'un bâtiment. Les normes existantes, par exemple celles parfois imposées par l'Instruction publique ou la Prévoyance sociale, ont pu faire échouer un certain nombre de reconversions d'immeubles qui auraient pu être affectés par exemple à des foyers pour personnes âgées, à des écoles ou des jardins d'enfants. Sans dénier à plusieurs de ces dispositions leur utilité, il conviendrait d'assouplir certains modes d'application bureaucratiques.

En matière d'exigences relevant du domaine de la protection de l'environnement (ordonnance sur la protection contre le bruit ou OPAIR), il peut arriver que certaines normes se révèlent contradictoires par rapport à des nécessités de conservation par exemple. Là aussi, une réflexion s'impose, étant entendu qu'une structure fédérale est par définition particulièrement propice à certaines adaptations.

Il faut rester imaginatif

Il convient d'être attentif en ne postulant pas comme un objectif en soi l'élaboration d'un dispositif d'appareils légaux hypersophistiqués. Comme toute disposition humaine, une base légale doit pouvoir évoluer et s'adapter, à défaut de quoi elle perd de sa substance vive. Il convient de laisser une place en priorité à l'imagination et à la recherche de solutions nouvelles. A la fin du XXe siècle, nul doute qu'il convient de s'interroger sur la recherche d'un état d'esprit résolument imaginatif, en vue de dégager les moyens qui permettront de conserver cet héritage commun qu'est notre patrimoine architectural.

Le secteur de la construction souhaite de meilleures conditions

Accélérer les procédures et supprimer les barrières

Par Andrea Leu, «Agir pour demain», Zurich (résumé)

L'année dernière, l'association «Agir pour demain» a organisé un colloque relatif à la crise dans la construction. Elle a rassemblé des entrepreneurs, des spécialistes du bâtiment, des politiques et des représentants des autorités. L'article ci-dessous est paru dans le journal des associations patronales suisses. Il résume les principales conclusions de cette manifestation. Il montre ce que le secteur de la construction attend concrètement en matière de déréglementation.

Le secteur de la construction pâtit à l'heure actuelle de l'excès de réglementation et de la longueur des procédures d'autorisation. La construction de logements perd de son attrait pour les investisseurs privés, le coût de la construction est inutilement renchéri et la Suisse recule de plus en plus dans le classement des pays privilégiés pour la localisation d'entreprises.

En Suisse, la longueur de réalisation des projets est devenue légendaire. Les pro-

cédures d'autorisation sont fastidieuses et malgré un appareil législatif performant au niveau cantonal et fédéral, les autorités chargées d'appliquer la législation ne sont pas à la hauteur. Les marchés sont par ailleurs cartellisés et les exigences relatives à la qualité de la construction sont extrêmement élevées. Une application plus souple et plus proche du citoyen de lois existantes permettrait d'améliorer la situation. En outre, il faudrait engager des réformes législatives à moyen et long terme à tous les niveaux de l'Etat.

Les demandes d'autorisation présentées sont souvent incorrectes ou incomplètes car le citoyen ne s'y retrouve pas dans la jungle des dispositions juridiques. Il importe donc de présenter clairement les exigences relatives aux demandes de permis de construire: élaboration d'un guide indiquant les personnes compétentes et dif-

«Agir pour demain»

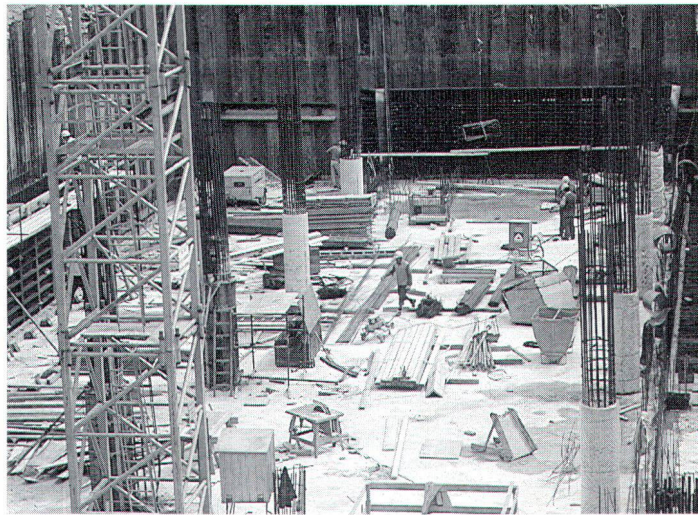
«Agir pour demain» est une association civique politiquement et confessionnellement neutre. Elle vise à intéresser et faire participer la population aux responsabilités civiques. «Agir pour demain» a également pour objectif un engagement social et politique ainsi que la tolérance vis-à-vis des groupes de sensibilités différentes et des minorités.

férenciation des demandes selon leur catégorie. Il est nécessaire d'améliorer la transparence des procédures d'autorisation: calendrier des étapes du processus.

Il est par ailleurs essentiel que les autorités se montrent efficaces et compétentes vis-à-vis des maîtres d'ouvrage. Il faut coordonner les procédures afin qu'il ne reste qu'un seul interlocuteur responsable du côté de l'administration. Dans les cas complexes, les autorités et le requérant devraient pouvoir élaborer conjointement un programme d'autorisation approprié. Les petites communes pourraient rehausser le caractère professionnel du suivi des procédures grâce à un regroupement. Le cas échéant, des spécialistes du secteur privé devraient pouvoir être associés à la procédure, notamment pour l'examen préalable des demandes.

Afin de garder un contrôle permanent de l'ensemble de la situation, les autorisés devraient tenir et publier des statistiques sur les autorisations délivrées et sur les procédures. Des questionnaires permettraient de recueillir l'avis des requérants. Les autorités devraient paraître davantage au service des demandeurs. Il faudrait que l'image des «empêcheurs de tourner en rond» disparaisse. Les procédures de recours durent trop longtemps. Il conviendrait de les raccourcir et d'examiner rigoureusement les critères de reconnaissance du droit de recours.

Ces améliorations à court terme ne sauraient occulter la nécessité de réformer en profondeur la législation sur la construction qui, à l'instar du CC ou du CO, devrait être uniformisée dans l'ensemble du pays. Les retards injustifiés dans l'examen des dossiers devraient être sanctionnés. Si le droit de recours des personnes ne doit en aucun cas être limité, il faudrait trouver le moyen de décourager les recours infondés en prévoyant, par exemple, l'avance des frais.



Die Baubranche beklagt die schwerfälligen und zeitraubenden Bewilligungsverfahren, welche besonders bei grossen Projekten bauverteuernd wirken. (Bild Prisma/Schuster/Kuchlbauer)

La branche de la construction déplore les lourdes et lentes procédures d'autorisation qui, notamment pour les grands projets, font monter les coûts.

Baubranche wünscht bessere Rahmenbedingungen

Verfahren beschleunigen und Schranken abbauen

Von Dr. Andrea Leu, «Agir pour demain», Zürich

Letztes Jahr hat die Vereinigung «Agir pour demain» einen Workshop zum Thema «5 nach 12 für das Bauen in der Schweiz» durchgeführt. An diesem nahmen Bauherren, Baufachleute, Politiker und Behördenmitglieder teil. Der nachstehende Beitrag, der in der «Schweizerischen Arbeitgeber-Zeitung» erschienen ist, fasst die wichtigsten Ergebnisse dieser Veranstaltung zusammen. Er zeigt auf, welche konkreten Deregulierungsschritte man in Baukreisen erwartet.

Bei der wirtschaftlichen Gesundung kommt dem Baubereich eine Schlüsselrolle zu, insbesondere dem Abbau der staatlichen Überregulierung und der Steigerung der Effizienz der Bewilligungsbehörden. Die heute herrschende Regelungsdichte und die schwerfälligen, zeitraubenden Bewilligungsverfahren machen den Wohnungsbau für private Investoren unattraktiv, verteuern unnötigerweise das

Bauen und werten den Industriestandort Schweiz weiter ab. Wenn ein Unternehmen hierzulande mit mehreren Jahren Planungs- und Bewilligungsdauer statt mit wenigen Monaten wie im benachbarten Ausland rechnen muss, dann wird der unternehmerische Standortentscheid oft zugunsten des Auslandes ausfallen. An konkreten Beispielen zur Belegung dieser These mangelt es leider nicht...

Langer Vollzug

Besonders die Abwicklungszeiten im Vollzug sind in der Schweiz sprichwörtlich lang. Zeitaufwendige und umfangreiche Bewilligungsprozeduren, eine leistungsfähige Gesetzgebungsmaschinerie bei Bund und Kantonen, der die Vollzugsbehörden schlichtweg nicht gewachsen sind, kartellierte Märkte und sehr hohe Ansprüche an die Bauqualität haben für die Schweiz viele negative Folgen – von der Verdrängung vieler Unternehmen ins Ausland bis zum fehlenden preisgünstigen Wohnraum.

Es hat sich schnell gezeigt, dass eine Änderung der Gesetzgebung auch bei gutem Willen nicht von heute auf morgen möglich ist, weil dabei alle drei staatlichen Ebenen Bund / Kantone / Gemeinden beteiligt sind und das Schwerk Gewicht der Gesetzgebungskompetenzen nicht beim Bund liegt, sondern föderal bei den 26 Kantonen und 2000 Gemeinden. Dies darf aber nicht zum Nichtstun verführen – neben dem Bereich der Gesetzes- und Verfahrensänderungen bietet der Vollzug der heute gültigen Vorschriften und Verfahren ein dankbares Aktionsfeld, wo Sofortmassnahmen möglich sind.

Flexible und bürgernahe Anwendung der bereits bestehenden Gesetze und Verordnungen könnte die Situation entscheidend verbessern. Auf dieser Ebene können die Rahmenbedingungen schnell geändert und verbessert werden. Hier muss der Hebel angesetzt werden. Daneben müssen – zur mittel- und längerfristigen Besserung der Rahmenbedingungen – auf allen Ebenen des Bundes, der Kantone und der Kommunen legislative Vorstösse unternommen und Reformen eingeleitet werden.

Gesuchsfibel verlangt

Einen wichtigen Grund für lange Bewilligungsverfahren stellen unvollständige und fehlerhafte Baugesuche dar.