

Les communes et leurs plans d'affectation

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

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **79 (1984)**

Heft 4

PDF erstellt am: **19.03.2021**

Persistenter Link: <http://doi.org/10.5169/seals-175170>

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.

selbst jenes Land in Bauzonen nicht überbauen oder auch nicht Dritten zum Überbauen verkaufen, das mit Strassen, Wasser-, Kanalisations- und elektrischen Leitungen erschlossen ist. Mancherorts helfen Kantone und Gemeinden mit ihrer *Fiskalgesetzgebung* noch mit, die Hörtung auch noch steuerlich zu begünstigen. Wird Boden gehortet, so steigen nicht nur die Baulandpreise übermässig an, vielmehr entsteht ständig ein neuer Druck, landwirtschaftlichen Boden in die Bauzonen aufzunehmen, der unbedingt der Landwirtschaft erhalten bleiben sollte. Ohne erfolgreichen Kampf gegen die *Baulandhortung* erscheint der höchst dienstvolle Einsatz um die Erhaltung genügender landwirtschaftlicher Flächen und damit auch genügender Grünflächen mancherorts fast wie ein Kampf gegen Windmühlen. Wir brauchen daher nach meinem Dafürhalten eine *Ergänzung des Raumplanungsgesetzes*, um einerseits den landwirtschaftlichen Boden besser zu schützen und um andererseits für die «Verflüssigung» des Baulandmarktes zu sorgen.

Dichter bauen

Aber auch das allein reicht nicht aus. Kürzlich hatte ich in einem Kreise dargelegt, neu freistehende Einfamilienhäuser zu bauen sei wegen der Einwirkungen auf die Besiedlung, auf den öffentlichen Verkehr, auf den sparsamen Einsatz von Energie und aus anderen Gründen kaum mehr zu

verantworten. In neuen Baugebieten sollte *verdichtet* – und selbstverständlich auch viel besser gestaltet, als es heute noch oft der Fall ist – gebaut werden, sei es mit zusammengebauten Ein-, Zwei- oder Dreifamilienhäusern, sei es mit Wohnblöcken von etwa sechs bis zwölf Wohnungen. Ein Gesprächsteilnehmer erklärte mir, er baue gerade jetzt in einem Vorort einer Grossstadt ein relativ bescheidenes Einfamilienhaus; er habe dafür aber wegen der grossen Bauabstände, die er nach dem öffentlichen *Baureglement* einzuhalten habe, 1000 m² Boden – notabene so teuer, dass wohl die Kosten für den Boden jene des Einfamilienhauses übersteigen! – kaufen müssen. Solche Vorschriften bieten wohl Gemeinden Gewähr, dass nur noch relativ gute Steuerzahler bei ihnen Einfamilienhäuser bauen können, mit einer dem *Gemeinwohl* verpflichteten Politik hat dies aber nichts zu tun. Da würde man besser schreiben: Die Verpfisterung der Heimat geht weiter. Sind wir wirklich mancherorts nicht in der Lage, endlich zu erkennen, dass es nach dem Beispiel der sechziger und siebziger Jahre nicht weitergehen kann und dass sich Rücksicht auf das gesamte Gut «Boden» gebieterisch aufdrängt? Anders als im letzten Weltkrieg müssten wir wohl sagen: Wer (über solchen Unverstand) schweigen kann, schadet der Heimat.

Dr. Rudolf Stüdeli,

Direktor der Schweiz.

Vereinigung für Landesplanung

Unbegründet

Die Anpassung der Bauzonen an die Vorschriften des Raumplanungsgesetzes hat für das Gemeinwesen bis anhin nur in wenigen Fällen Entschädigungsfolgen gehabt. Damit erweisen sich weitverbreitete Behauptungen als ungerechtfertigt. Im Zeitraum von 1980 bis 1983 haben die (erst- und zweitinstanzlichen) Behörden der Kantone insgesamt nur 175 Entscheide wegen materieller

Enteignung gefällt. In 64 dieser Fälle wurde eine Entschädigung zugesprochen. Sechs Kantone (AI, GE, GL, NW, SZ und ZG) hatten gemäss einer erstmaligen gesamtschweizerischen Erhebung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes überhaupt keine Entscheide wegen materieller Enteignung zu verzeichnen. In den übrigen Kantonen belief sich die Zahl der Entschädigungsbegehren auf durchschnittlich ein bis zwei Forderungen pro Jahr und war eher rückläufig.

Les communes et leurs plans d'affectation

D'ici la fin de cette année, le Conseil fédéral devrait approuver les plans directeurs de neuf cantons. Ceci ne doit pas faire oublier l'importance des plans d'affectation qui, en principe, seront achevés d'ici 1987. Destinés à «affiner» les lignes générales du plan directeur cantonal, ils règlent dans le détail le mode d'utilisation du sol en délimitant les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger.

Relevant de la compétence cantonale, les plans d'affectation sont en règle générale du ressort de la *commune*. Ces plans peuvent servir de support à la définition d'autres zones ou pour la prescription de mesures de protection. L'enjeu de ces plans d'affectation est réel. Les prescriptions et mesures relatives à l'utilisation du sol auront *force obligatoire* pour chacun. Ce sont eux qui influenceront directement sur la conservation ou la destruction de la diversité de nos paysages.

Si le plan directeur désigne entre autres les parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture ainsi que le développement souhaité de l'urbanisation, les plans d'affectation *fixent les zones*. La capacité des zones à bâtir (délimitation et densité) est prévue pour les quinze ans à venir. Un autre point important, ce sont les exceptions prévues à l'article 24, pour les constructions hors de la zone à bâtir. Une jurisprudence considérable existe à ce sujet.

Mesures possibles

Les plans et règlements d'affectation déterminent le lieu et le mode admissible d'utilisation du sol. Il doivent donc prendre en considération les facteurs qui, demain, façonneront l'image de notre territoire. Ainsi, une publication récemment diffusée par les Offices fédéraux compétents attire l'attention des communes sur vingt-deux points-clefs touchant les éléments suivants: *le sol, le climat, l'eau, la flore, la*

faune et le paysage. Citons quelques exemples des points à considérer pour l'aménagement du territoire des communes: les gravières et les tourbières, les eaux souterraines et de surface, les haies, les vergers, les biotopes, etc. Les *instruments de protection* à disposition sont divers: délimitation d'une zone protégée ou de périmètres, modulation de l'indice d'utilisation, alignements de constructions, inventaires, ordonnances et règlements. En prenant en considération les points importants, il sera possible d'agir efficacement contre la destruction de nos paysages et de leur diversité.

Quels instruments?

Les zones qui assurent indirectement une protection du paysage et une limitation des constructions peuvent être de différents types: *zones agricoles, zones viticoles, de détente, d'avalanches, zones vertes, zones assujetties* à des conditions spéciales (densité, alignements), etc. De plus, très souvent, le droit cantonal possède d'autres instruments qui permettent d'assurer une utilisation mesurée du sol, par exemple: les plans d'alignement, d'extension, de détail, de quartier, d'équipement, etc. Ces mesures permettent de mieux traiter les objets dans le détail, donc d'adapter aux circonstances les objectifs de protection.

Dans le cas d'une *réserve naturelle*, par exemple, il sera possible d'interdire tous les actes pouvant porter atteinte à la fo-

Gemeinde und Nutzungsplanung

Die derzeitige Erarbeitung der kantonalen Richtpläne darf uns nicht die Bedeutung der Nutzungspläne vergessen lassen. Sie sollen bis 1987 vorliegen und im Detail bestimmen, wie der Boden in Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen eingeteilt und konkret zu nutzen ist. Die Nutzungspläne sind im allgemeinen Sache der Gemeinden, sind für jedermann verbindlich und beeinflussen direkt Schutz und Beeinträchtigung unserer Landschaft.

In diesem Zusammenhang ist kürzlich vom Bundesamt für Raumplanung und vom Bundesamt für Forstwesen unter dem Titel «Landschaft und natürliche Lebensgrundlagen» eine Schrift mit Anregungen für die Ortsplanung erschienen. Darin werden 22 Schlüssel für den schonenden Umgang mit Natur und Landschaft in den Bereichen Boden, Klima, Wasser, Pflanzenwelt, Tierwelt und Kulturlandschaft geliefert. Zu beachten sind beispielsweise Kiesgruben, Steinbrüche, Grundwasser, Hecken, Obstgärten, Biotope usw. Die Nutzungsplanung bietet verschiedene Instrumente für Schutzmassnahmen: Erlass von Schutzzonen, Schutzverordnungen oder Schutzverfügungen. Indirekten Landschaftsschutz gestattet auch die Ausscheidung von Landwirtschafts-, Reb-, Erholungs-, Lawinen- und Grünzonen. Das kantonale Recht kennt darüber hinaus häufig noch andere Möglichkeiten, um einen schonenden Umgang mit dem Boden sicherzustellen. Zum Beispiel Baulinienpläne, Überbauungspläne, Gestaltungspläne, Quartier- und Erschliessungspläne, Abstandslinien usw.

Die im Bundesgesetz über die Raumplanung aufgeführten Schutzzonen umfassen: Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer; wertvolle Landschaften, bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Na-

rêt, à la flore ou à la faune: cueillette et arrachage de plantes, prélèvement de batraciens, de reptiles, etc. Par souci de protection du paysage, on pourra sauvegarder une topographie caractéristique avec des collines, des milieux humides, des dolines... De même, l'exploitation et la remise en état des gravières peuvent être réglementées.

Zones à protéger

La définition des zones à protéger donnée par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire comprend notamment les *cours d'eau, les lacs et leurs rives, les paysages, les localités typiques, les lieux historiques, les monuments, les biotopes*. Citons quelques mesures que les communes peuvent prendre dans le cadre de leurs plans d'affectation: la création de réserves naturelles ou biologiques, de zones vertes, de jardins familiaux, la protection des arbres, des points de vue, la protection de sites construits, d'objets ou de monuments. Les *inventaires fédéraux des sites construits (ISOS)* et des sites naturels (IFP) ainsi que les inventaires cantonaux peuvent servir d'études de base.

Conclusions

En établissant d'ici à 1987 leurs plans d'affectation ou en revisant leurs plans antérieurs, les communes doivent réexaminer des décisions anciennes. Le *déclassement* de terrains à bâtir ou la *délimitation* de nouvelles zones peuvent poser des problèmes délicats à négocier. On se souvient des tractations difficiles menées pour la protection d'un site d'intérêt national en Engadine. Ces cas restent toutefois relativement exceptionnels.

Dans notre pays, la loi confère aux cantons un rôle décisif puisqu'ils sont appelés à diriger et organiser eux-mêmes l'aménagement de leur territoire ainsi que la protection de la nature et du paysage. La *collaboration* de la Confédération, des cantons et des communes reste néanmoins une constante. Ainsi, le même ob-



Le plan d'affectation permet de distinguer des zones agricoles, (photo du haut: Emmental), des centres urbains (au milieu: St-Gall), des réserves naturelles (en bas: la Sarine), etc.

Die Nutzungsplanung ermöglicht es, Landwirtschaftszonen (Bild oben Emmental BAR), städtische Kernzonen (Bild Mitte St. Gallen, Swissair), Naturschutzgebiete (Bild unten Saane FR, Baumann) usw. auszuscheiden

jet pourra bénéficier d'une protection à plusieurs titres: plan directeur, plan d'affectation communal, inventaires. Aujourd'hui, à l'heure où les dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoi-

re prennent une pleine actualité, il est indispensable de prendre conscience du rôle important joué par les communes et leurs plans d'affectation.

Pierre Baertschi

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* widerspräche.

Ein grundsätzlicher Nachteil haftet aber jeder Ausnahmegewilligung 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 Ausnahmegewilligungen 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 Ausnahmegewilligung der Gemeinde mit der Begründung, der vorgeschriebene Waldabstand sei bereits in rund 20 gleichartigen Fällen mit Ausnahmegewilligungen 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 Ausnahmegewilligungen *Neubauten* ausserhalb der Bauzone betreffen. Das Ausmass des Schadens in der Landschaft kann deshalb nicht abgeschätzt werden. Allerdings ist auch die Auswirkung eines Neubaus auf die Landschaft sehr unterschiedlich, je nachdem ob dieser in einem unberührten Bergtal oder am Rand