

# «Ich hoffe, dass wir an einem Wendepunkt stehen»

## Ein Interview über Raumplanung, Zersiedelung und die Ressource Boden

Interview: Cordula Kessler, aufgezeichnet von Boris Schibler

**Mit den beiden Revisionen des Raumplanungsgesetzes, der Landschaftsinitiative, der Annahme der Zweitwohnungsinitiative und einer Standesinitiative zum Bauen ausserhalb der Bauzonen steht die Raumentwicklung in der Schweiz derzeit stark im Fokus der Politik. Von den Problemen rund um Verdichtung und Zersiedelung ist auch der Bereich der Kulturgut-Erhaltung stark betroffen. Im Gespräch mit Raimund Rodewald, dem Geschäftsleiter der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz SL, wird den Chancen und Bedrohungen, die von Initiativen und Beschlüssen ausgehen, nachgegangen.**



Herr Rodewald, wie schätzen Sie ganz allgemein die Situation der Ressource Boden ein?

**RAIMUND RODEWALD** Die Politik rund um die Ressource Boden steht vor einem Systemwechsel. In der Vergangenheit war der Umgang mit dem Boden geradezu verheerend. Es gibt zwar schon lange umweltschutzrechtliche Bestimmungen, diese beziehen sich aber hauptsächlich auf die physikalisch-chemischen Qualitäten des Bodens. Was die ganzen soziokulturellen und lebensraumbezogenen Qualitäten betrifft, darüber wurde bisher nicht gesprochen. Was erstaunlich ist, da der Mensch unmittelbar vom Boden abhängig ist; er ist eigentlich ein Bodenwesen. Dass gerade hier die kulturellen wie ökologischen Grundlagen buchstäblich mit Füßen getreten wurden, ist paradox. Ich hoffe, dass wir nun an einem Wendepunkt stehen.

Wegen der verschiedenen Gesetzesentwürfe und -revisionen, die derzeit anstehen?

**RAIMUND RODEWALD** Genau. Dreierlei ist festzustellen: Zunächst ist die Sensibilität für den Kampf gegen die Zersiedelung in der Bevölkerung so hoch wie noch nie. Das hat sich in der Abstimmung zur Zweitwohnungsinitiative gezeigt. Zweitens ist diese Sensibilität auch in der Politik angekommen. Offizielle Zustandsberichte über den Boden gibt es schon seit den 70er-Jahren, auch über dessen raumplanerische Zerstörung. Jetzt endlich ist das Ganze offenbar

mehrheitsfähig, was sich im Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative manifestiert. Und schliesslich zieht nun auch die Rechtsprechung mit. Die jüngsten Bundesgerichtssentscheide gehen ganz klar in eine neue Richtung: Es ist nun nicht mehr zulässig, neue Bauzonen zu schaffen, wenn bereits überdimensionierte Zonen vorliegen.

Sie sind zuversichtlich. Und dies, obwohl der Nationalrat in der ersten Teilrevision des RPG dem Gesetz ziemlich viele Zähne gezogen hat, die erst vom Ständerat wieder eingesetzt worden sind?

**RAIMUND RODEWALD** Ja, weil der Nationalrat hier eine 180-Grad-Wende machen musste. Er musste komplett dem Ständerat folgen, was die Reduktion der überdimensionierten Bauzonen betrifft, bei der Mehrwertabgabe, aber auch bei der Verpflichtung, zuerst die Bauzonenreserven zu nutzen. Diese Regeln müssen die Kantone innerhalb von fünf Jahren umsetzen, und es dürfen keine neuen Bauzonen geschaffen werden, bevor das getan ist. Es besteht also eine Art Moratorium für fünf Jahre. Aber: Der Teufel liegt natürlich im Detail – das Ganze wird am Vollzug gemessen werden.

Im Grunde ist das eine Folge davon, dass das Parlament neu zusammengesetzt ist.

**RAIMUND RODEWALD** Das ist klar. Hier hat die sogenannte neue Mitte gespielt. Namentlich BDP und GLP haben im Nationalrat massgeblich mitgewirkt. Aber auch bäuerliche Kreise in der SVP haben realisiert, dass nun die Zeit reif ist. Die Vorlage AP 14-17 besagt, dass man für die Bewirtschaftung von unverbautem, eingezontem Land keinen Anspruch auf Direktzahlungen hat. Also ist man daran interessiert, die Bauzonen zu verkleinern.

Wie würden Sie nun die Auswirkungen auf den Bereich der Kulturgut-Erhaltung beschreiben? Es geht ja bei der Denkmal-



pflüge nicht nur um die Objekte an sich, sondern auch um deren Umfeld. Da ist die Kulturlandschaft entsprechend wichtig.

**RAIMUND RODEWALD** Hier liegt noch ein längerer Weg vor uns. Die Situation ist auch widersprüchlich: Positive Tendenzen sehe ich vor allem im Zusammenspiel zwischen der Begrenzung des Zweitwohnungsbaus und der Reduktion der überdimensionierten Bauzonen. Hier kann sich eine Möglichkeit bieten, die Ortsbilder, welche im Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz ISOS inventarisiert sind, besser zu erhalten. Das ISOS legt nämlich Wert auf Freihaltezonen um die Ortskerne. Einige dieser Freihaltezonen sind bereits überbaut und zerstört. Wo sie noch frei sind, ist das ein glücklicher Zufall – es handelt sich dabei nämlich stets um Bauzonen. Man hat es bisher nicht geschafft, das ISOS überall in den Nutzungsplänen zu integrieren – jetzt hat man die Chance und den Hebel, um anhand des ISOS die Reduktion der Bauzonen zu lenken. Wenn man das ausnutzen kann, wird es zu einem Gewinn für die Denkmalpflege.

Die Ortsbilder können auch von der Zweitwohnungsbestimmung profitieren: Kann man bei der Formulierung der Ausnahmen Auflagen einbringen wie Unterhaltungspflichten und denkmalpflegerische Aspekte, ist das eine Chance. Viele Ortsbilder stehen leer und verfallen, besonders in strukturschwachen, nichttouristischen

Typische Zersiedelung in Miège (VS).

Gebieten. Als Ausnahmen von der Zweitwohnungsregelung können solche Objekte wieder interessant werden.

Andererseits besteht ein Widerspruch: Bei den ISOS-Objekten wird man sagen, dass man kompakte Siedlungen anstrebt, so dass der Druck hier auch wachsen wird. Es gilt darum deutlich zu machen, wieso jegliche Verdichtung differenziert zu betrachten ist.

Negativ dürfte sich der Bereich «Bauen ausserhalb der Bauzonen» auswirken. Und ich hoffe, dass die Beschränkung in der Siedlungsentwicklung nicht dazu führt, dass man mehr Baufreiheiten ausserhalb der Bauzonen einfordert. Die Zunahme von zonenwidrigen Bauten ausserhalb der Bauzone ist ohnehin sehr bedenklich. Das Land ist immer stärker von Mini-Bauzonen durchlöchert und die Nutzungen berücksichtigen immer weniger Baucharakter und Identität der Bauten.

Hinzu kommt nun noch der Energiebereich mit den Solaranlagen. Hier ist der Gesetzesartikel unglücklich.

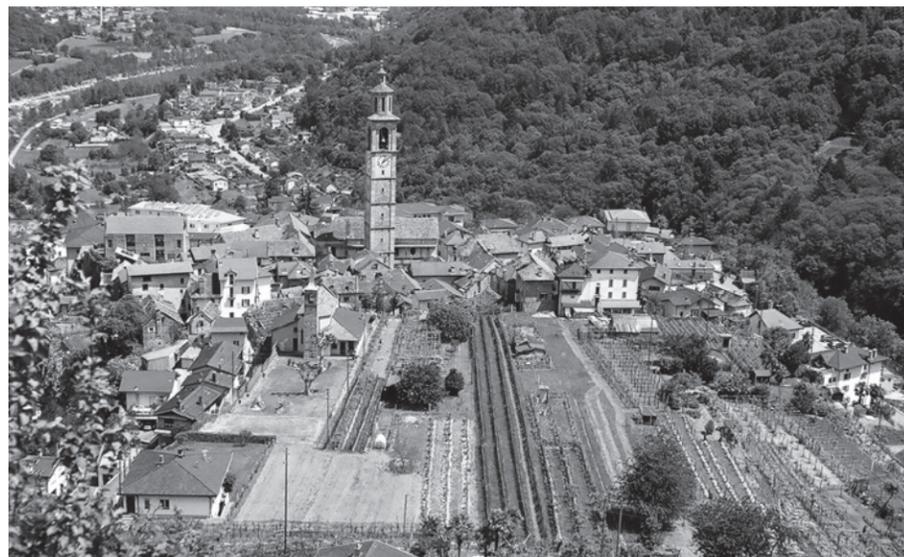
Um nochmals auf das ISOS zurückzukommen, warum ist es bisher nicht gelungen, das entsprechend zu verankern? Ist das Instrument zu schwach?

**RAIMUND RODEWALD** Die Verankerung des ISOS im übrigen Recht ist dürftig. Es ist

nicht gelungen, die entsprechenden Verbindlichkeiten in der Raumplanung herzustellen – oder erst sehr spät. Mit dem Fall Rüti gibt es nun erstmals einen Bundesgerichtsentscheid (2009), nachdem das Projekt ja bereits in den 70er-Jahren begonnen wurde. Das Problem ist, dass mit dem Ortsbildschutz eigentlich keine Bundesaufgabe vorliegt. Das ISOS betrifft den Bereich der Ortsplanung und damit war es von Anfang an ein zahnloses Instrument.

Vor allem aber gibt es in der Schweiz kein Bewusstsein für Baukultur. Darum ist der Bekanntheitsgrad des ISOS dürftig und dementsprechend fehlt die Sensibilität für diese Themen. Kulturgut, seien es Bauten, sei es Landschaft, wird höchst selten in Wert gesetzt, beispielsweise im Bereich des Tourismus. Am ehesten wird noch mit dem Unesco-Welterbe-Label geworben. Wir waren in diesem Bereich lange viel zu defensiv. Hier brauchen wir eine Vorwärtsstrategie. Einen «Reisser», wie wir ihn mit der Landschaftsinitiative erzeugt haben. Die Ortsbilder sind bedroht, das Problem ist dringlich. An der Denkmalpflege ist da bisher vieles einfach vorbeigegangen.

*ISOS-Objekt Intragna (TI) mit den Gärten in der «Campagna». Hier wollte die Gemeinde Bauzonen schaffen, die vom Verwaltungsgericht TI aber klar abgelehnt wurden.*



Wir stellen fest, dass die Denkmalpflege noch immer sehr stark auf das Einzelobjekt fixiert ist. Was auch darin begründet liegt, dass die Fachstellen jeweils sehr unterschiedlich in die Kantonsverwaltungen integriert sind. Manche Fachstellen werden zu bestimmten Vernehmlassungen gar nicht befragt. Um nun auf die Landschaftsinitiative zu kommen: Wie steht es derzeit damit? Wird sie zurückgezogen, wenn die 1. Teilrevision beschlossen wird?

**RAIMUND RODEWALD** Das wird morgen entschieden. *(Nachtrag: Das Initiativkomitee hat am 15. Juni 2012 beschlossen, die Landschaftsinitiative zurückzuziehen unter der Bedingung, dass der Gegenvorschlag in Kraft tritt. Dies ist abhängig vom Ausgang eventueller Referenden. So haben die Walliser Kantonsregierung wie auch der Schweizerische Gewerbeverband beschlossen, Referenden zu lancieren. Bis Ende September wird deren Zustandekommen feststehen.)*

Wie steht es mit der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative?

**RAIMUND RODEWALD** Das wird sich weisen, da nun ein erster Entwurf vorliegt. Einige Kantone sagen, dass man nicht eine Verordnung an einen Verfassungsbeschluss anhängen könne, es brauche ein Gesetz. Ein solches muss aber durchs Parlament.

Das dauert lange und ist in der Regel starken Veränderungen unterworfen. Es liegt darin aber auch eine Chance, denn in ein Gesetz könnten etwa auch raumplanerische Anliegen mitaufgenommen werden.

Um auf den Artikel RPG 24d (Bauen ausserhalb der Bauzonen) zu kommen. Einige Denkmalpflege-Fachstellen stellen fest, dass Eigentümer kommen und ihr Gebäude unter Schutz stellen lassen wollen, weil man es dann umbauen kann.

**RAIMUND RODEWALD** Schutzwürdig gleich umbaubar ist ein völlig falscher Ansatz. Bei einzelnen Objekten mag das Sinn machen oder helfen, grundsätzlich ist es aber fatal. Bei Art. 39 RPV wurde seinerzeit schon festgelegt, dass landschaftsprägende Bauten umgenutzt werden dürfen. Was zu Zehntausenden von Umnutzungen führte. Da wurde ein Kulturgut weitgehend zerstört und verkitscht und obendrein die Bauspekulation in die Landschaft getragen. Mit der Zweitwohnungsbegrenzung wäre nun die Zeit gekommen, wo man das stoppen kann.

Für den Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege gibt es also noch eine Chance bei der zweiten Teilrevision. Dafür muss man aber jetzt die Fakten und Argumente zusammentragen. Wie schätzen Sie den Bericht zum Bauen ausserhalb der Bauzonen ein?

**RAIMUND RODEWALD** Er zeigt, dass der Trend ungebremst fortgeschrieben wird. Es werden mehr Bauten ausserhalb der Bauzonen errichtet, als durch die Landwirtschaft begründbar wäre. Es ist für mich ein Alarmzeichen, dass es nicht gelingt, alte Bauten rückzubauen, während wir einen landwirtschaftlichen Strukturwandel erleben; sie werden einfach umgenutzt. Mit anderen Worten: Es wird schleichend am Siedlungsbrei weitergearbeitet.

Gerade bei den Zweitwohnungen, wo extrem viel zersiedelt wurde, müsste man verlangen, dass beim Wiederaufbau oder einer



*Hausbau in der Freihaltezone ISOS des Dorfs Ernen (VS).*

umfassenden Sanierung eine räumliche Verlegung zwingend ist. Ebenso bei Bauten vor '72 – das sind ja auch nicht alles Augenweiden für die Landschaft – wäre zu begründen, warum eine Baute an genau diesem (= am alten) Ort zu stehen kommen muss. Bauen ausserhalb der Bauzonen ist eigentlich ein Verbotartikel – mit all den Ausnahmen ist daraus ein Regelartikel geworden.

Solche einschneidenden Massnahmen beim Eigentumsrecht oder gar die Verlegung von Bauten, sind das nicht utopische Forderungen?

**RAIMUND RODEWALD** Hier muss die Mehrwertabgabe eine Rolle spielen. Sie wäre auch bei Umnutzungen zu prüfen, ausser, wenn man funktional begründen kann, dass eine bestimmte Umnutzung der Funktion des Gebäude entspricht. Das kann ich mir auch bei Maiensässen vorstellen. Man müsste da nachweisen, dass die Umnutzung auch zu Gunsten der Landschaftserhaltung erfolgt. In diesem Rahmen kann eine Zweitwohnungsnutzung durchaus sinnvoll sein. Aber sie muss etwas mit dem Ort zu tun haben, sonst gibt es keine Umnutzungsbegründung. Es ist wichtig, den grösseren Zusammenhang zu sehen: Ein Gebäude gehört in eine bestimmte Landschaft. Man soll sich nicht darauf beschränken, wie man beispielsweise eine Fassade gut erhalten kann.

Wie steht es betreffend Raumkonzept Schweiz?

**RAIMUND RODEWALD** Das liegt bereit für die politische Beschlussfassung. Die tri-

partite Bearbeitung war ein guter Ansatz, die Kantone haben dessen Erarbeitung mitgetragen. Nun kommt es darauf an, wie die Kantone dazu stehen. Grundsätzlich fragt sich auch, welche Stellung ein Raumkonzept gegenüber den Richt- und Sachplänen des Bundes einnimmt. Wenn es nur nebensächlich läuft, wird es keine grosse Wirkung zeigen. Den Inhalten können wir zustimmen, der Ansatz ist vielversprechend.

Als Vorwärtsstrategie wäre ein Konzept von Kulturparks überlegenswert. Mit den Pfahlbauten geht es ein wenig in diese Richtung. Man müsste grössere Regionen fassen und die historischen Landschaftsspuren herausarbeiten, die noch immer existieren und diese bewusst machen. Es gibt Hotspots der Biodiversität, man sollte Hotspots der Kulturlandschaft schaffen. Damit könnte ein kulturhistorisches Bewusstsein gefördert werden. Dafür könnte man sich auf das Kulturgüterschutz-Inventar stützen, welches von BAK und BABS gemeinsam erarbeitet wurde. Hier gibt es, insbesondere mit den Verweisen auf BLN und ISOS eine Einbindung der verschiedenen Ebenen. Mit Hilfe der GIS-Anbindung kann man diese auf einer Karte fassen. Von den Zonen, wo eine Verdichtung festzustellen ist, könnte man ausgehen, um solche Hotspots zu fassen und zu beschreiben.

## Résumé

*La question du développement du territoire est en ce moment au centre de l'actualité politique suisse. Or, les problèmes liés à la densification du bâti et au mitage du territoire touchent aussi étroitement la sphère de la conservation du patrimoine culturel. Dans cet entretien, Raimund Rodewald, directeur de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FP), se penche sur les suites possibles, positives ou négatives, de certaines initiatives et décisions politiques récentes. Il juge que le monde politique va au-devant d'un changement de paradigme dans sa façon d'aborder le sol comme ressource; selon lui, la grande attention de la population et des milieux politiques pour la question de l'utilisation du sol en est un indice.*

*Pourtant, beaucoup de chemin reste à faire en ce qui concerne la conservation du patrimoine culturel. En effet, on constate dans ce domaine des tendances opposées. D'une part, de nouvelles perspectives semblent s'ouvrir pour la conservation des sites construits historiques, qui pourraient permettre de mieux mettre à profit l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS). – Il serait bon que les responsables de la conservation des monuments historiques entrent rapidement dans ce débat. – D'autre part, deux orientations contradictoires risquent de mettre en danger les sites dignes de protection et le paysage: d'un côté, la volonté de densifier le bâti et, de l'autre, les nouvelles dispositions concernant les constructions hors de la zone à bâtir, qui pourraient encore accélérer le mitage du territoire. M. Rodewald estime que le mitage se poursuivra ainsi de manière larvée, ce qui devrait nous alarmer.*

*Notre interlocuteur considère en outre que l'absence dans notre pays d'une réelle conscience de la valeur de l'histoire et de l'architecture constitue un problème fondamental: on ne parvient guère à mobiliser l'opinion publique avec ce genre de questions. Il appelle donc à élaborer une stratégie active, afin de développer une conscience de l'histoire culturelle dans de larges couches de la population. Il propose par exemple de créer, sur le modèle des «points chauds de la biodiversité», des «points chauds du paysage humanisé».*