

Zeitschrift: Anthos : Zeitschrift für Landschaftsarchitektur = Une revue pour le paysage
Herausgeber: Bund Schweizer Landschaftsarchitekten und Landschaftsarchitektinnen
Band: 49 (2010)
Heft: 4: Landschaftsqualität = La qualité du paysage

Artikel: Landschaftsqualität und Raumplanung = Qualité du paysage et aménagement du territoire
Autor: Rumley, Pierre-Alain
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-170091>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 20.02.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Sie träumen vom friedlichen Leben wie es im Bilderbuch steht?

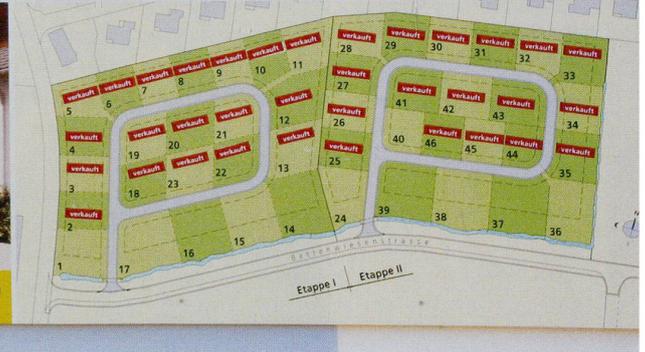
Hier, auf der Bettenwiese, bieten wir Ihnen Baulandparzellen für Ihr Haus zum Kauf an, ohne Architektur- oder Handwerkerpflichtungen.

Baulandparzellen ab CHF 207'000.–

fortimo
Immobilien.Kompetenz

071 844 06 66

info@bettenwiese.ch
www.bettenwiese.ch



1

Stefan Kunz (3)

Landschaftsqualität und Raumplanung

Raumplanung als kreativer Akt der Landschaftsgestaltung bedarf weitsichtiger Akteure und langfristiger Strategien.

Qualité du paysage et aménagement du territoire

L'aménagement du territoire en tant qu'acte créateur du paysage nécessite des acteurs visionnaires et des stratégies de mise en œuvre à long terme.

Pierre-Alain Rumley

Trägt die Raumplanung zu einer Verbesserung der Landschaftsqualität bei? Was sagt das Raumplanungsgesetz zu diesem Thema? Welche zusätzlichen gesetzlichen Regelungen wären nötig, um die Situation zu verbessern? Könnten Änderungen im institutionellen Bereich Vorteile bringen? Dieser Artikel skizziert Antworten auf diese Fragen. Zuerst betrachten wir den Begriff Landschaftsqualität näher.

L'aménagement du territoire contribue-t-il à la qualité du paysage? Que dit la Loi sur l'aménagement du territoire à ce sujet? Quelles autres dispositions législatives ou réglementaires seraient-elles nécessaires pour améliorer la situation? Est-ce que des changements institutionnels pourraient contribuer à améliorer la qualité paysagère en Suisse? Telles sont les questions auxquelles nous tenterons ci-après d'apporter une réponse. Avant tout, il faut évoquer la qualité paysagère.

1 Für die einen ein Traum, für die anderen ein Alptraum: Das Einfamilienhaus im Grünen. Rêve pour les uns, cauchemar pour les autres: la villa entourée de verdure.

Landschaftsqualität

Es ist allgemein bekannt, dass Landschaft sehr subjektiv empfunden wird, obwohl es wissenschaftliche Methoden zur objektiven Landschaftsbeschreibung gibt, mit denen man deren Charakteristika dann auch vergleichen kann. Ein aktuelles Beispiel sind Windkrafttröder: Mancher fühlt sich durch sie gestört, andere finden, dass sie die Landschaft bereichern. Wie die meisten Raumplaner, betrachte ich die räumliche Entwicklung in der Schweiz mit sehr kritischem Blick. Das Problem der Zersiedlung ist wohlbekannt – man baut heute überall, auch mitten in der Landschaft. Dieses Phänomen darf nicht mit der traditionellen Streusiedlung verwechselt werden, die historisch bedingt ist und nicht stört. Erst ihre aktuelle Weiterentwicklung wird zum Problem und muss durch entsprechende Planung begleitet werden.

Es handelt sich um zwei Erscheinungen, die zur Entwicklung sehr unterschiedlicher Raumstrukturen führen: Zersiedlung bedeutet Landschaftszerstörung, Streusiedlungen integrieren bedeutet Bewahrung traditioneller Landschaften. Die Entwicklung von Stadtlandschaften verläuft genauso: Einige Projekte werten sie auf, andere entstellen sie.

Die Landschaftsqualität hängt entscheidend von der beruflichen Qualifikation der Menschen ab, die sie gestalten (Städtebauer, Landschaftsarchitekten).

Die Rolle der Raumplanung

Die Raumplanung im weiteren Sinne spielt selbstverständlich eine zentrale Rolle in der positiven oder negativen Entwicklung der Landschaft. Die zur Verfügung stehenden Instrumente sind bekannt: Richtlinien, Nutzungspläne, Inventare und so weiter.

Im Bundesgesetz über die Raumplanung RPG wird die Landschaft in den Artikeln 1 (Landschaft schützen), 3 (Landschaft schonen), 17 (Schutzzonen) und 24d (Bewahrung der äusseren Erscheinung und der architektonischen Grundstruktur der umzubauenden Anlagen) erwähnt. Auch die Raumplanungsverordnung RPV beschäftigt sich mit dem Bauen ausserhalb der Bauzone und schreibt Massnahmen zum Erhalt des Landschaftsbildes vor (Art. 39).

Bei der Landschaftsentwicklung treten heute folgende Probleme auf:

- Neudimensionierung der Bauzonen: Die in der Schweiz existierenden Bauzonen sind zu zahlreich und zu gross, zudem liegen sie nicht immer optimal. Wenn dieses Problem nicht angepackt wird, so wird die Landschaftszersiedlung weiter fortschreiten.
- Umbau der ausserhalb der Bauzone liegenden Gebäude: Hier handelt es sich um ein schon länger bestehendes Problem, das bis heute nicht befriedigend gelöst wurde. Die Bundesgesetzgebung ist sehr präzise, aber schwierig auf die unterschiedlichen Schweizer Landschaften anzuwenden und konsequent umzusetzen. Die Landschaftsqualität hängt ausserdem sehr stark von den im Laufe der Jahre ausserhalb der Gebäude und Anlagen auftretenden Veränderungen ab.

Qualité paysagère

On sait que le paysage constitue quelque chose de très largement subjectif, même s'il existe des méthodes pour caractériser scientifiquement un paysage et donc pour comparer les qualités de différents paysages. Certains seront gênés par des éoliennes alors que d'autres trouveront que ces dernières enrichissent le paysage.

Les urbanistes (dont le soussigné) voient d'un œil très critique le développement de l'urbanisation en Suisse avec ce processus bien connu de «mitage» du territoire (on construit «partout»). Ce mitage ne doit pas être confondu avec un habitat traditionnellement dispersé qui, lui, ne gêne pas dès lors qu'il est explicable historiquement (c'est la transformation de cet habitat dispersé qui va poser problème et nécessiter de bonnes approches). Nous avons affaire à deux réalités différentes qui contribuent à construire des paysages très différents. Une fois c'est la destruction des paysages, l'autre fois la conservation d'un paysage traditionnel.

Il en est de même en ce qui concerne les paysages urbains. Certains projets transforment les paysages en les améliorant, d'autres les dénaturent.

La qualité paysagère est largement dépendante des qualités professionnelles de ceux (urbanistes, paysagistes) qui interviennent sur le territoire.

Rôle de l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire (au sens large) joue évidemment un rôle central dans l'évolution, positive ou négative, des paysages. Les instruments à disposition sont bien connus: plans directeurs, plans d'affectation, inventaires et cetera.

La Loi sur l'aménagement du territoire LAT évoque les paysages à ses articles 1 (protéger le paysage), 3 (préserver le paysage) 17 (zones à protéger) et 24d (maintien de l'aspect extérieur et de la structure architecturale des bâtiments susceptibles d'être transformés). On retrouve le paysage dans l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire OAT aux articles relatifs aux constructions en dehors des zones à bâtir, notamment en ce qui concerne les constructions nécessaires au maintien de l'aspect d'un paysage (art. 39).

En matière de transformation des paysages, on se heurte aujourd'hui aux problèmes suivants:

- Redimensionnement des zones à bâtir: La Suisse compte aujourd'hui trop de zones à bâtir et de plus souvent mal localisées. Cette situation, si on n'y remédie pas, va tout simplement perpétuer le processus de mitage du territoire.
- Transformation des bâtiments sis en dehors des zones à bâtir: Il s'agit d'un vieux problème, toujours non résolu à satisfaction à ce jour. La législation fédérale est très précise mais peine à s'adapter aux différents paysages du pays et à être appliquée strictement dans les faits. De plus, la qualité paysagère dépend très largement des transformations qui interviennent au fil des années à l'extérieur des bâtiments.

- Städtebauliche Qualität neuer Siedlungsflächen: Innerhalb der Städte ist sie meist hoch (städtische Bauprojekte), innerhalb der kleinen Gemeinden ist dies jedoch nicht immer der Fall. Problematisch sind einerseits die Industriezonen – bei denen es tatsächlich nicht einfach ist, eine hohe Qualität zu erreichen – und andererseits die Einfamilienhausgebiete. Trotz der Erstellung von Quartierplänen ist die gestalterische Qualität der meisten dieser Gebiete unbefriedigend.
- Neue Entwicklungen: Die Landschaft ändert sich auch in Folge neuer Projekte im Bereich des Tourismus oder der Energiegewinnung (zum Beispiel Windkraftwerke).

Notwendige Massnahmen

Um die Situation dauerhaft zu verbessern, müssten zahlreiche Massnahmen ergriffen werden, die hier zu erläutern uns der Platz fehlt. Gesetzesänderungen sind zweifellos notwendig, und in diesem Sinne unterstützen wir die Landschaftsinitiative: Falls diese akzeptiert wird, so wären wir gezwungen, das Problem der überdimensionierten Bauzonen konsequent anzugehen.

Am wichtigsten ist es jedoch, die «Raumplanungskultur» der Berufskollegen und der Politiker zu entwickeln, soweit möglich auch der Bevölkerung. In der Schweiz werden nicht genug Planer und Städtebauer ausgebildet, und der Kenntnisstand in diesem Bereich ist auf keiner politischen Ebene gut. Auch in der Forschung bestehen Defizite.

Im Bereich der Gesetzgebung muss das Subsidiaritätsprinzip konsequent angewendet werden: Jede Ebene (Eidgenossenschaft, Kanton, Agglomeration, Region, Gemeinde) sollte die Aufgaben übernehmen,

- Qualität urbanistische des neuen Quartiers in Entwicklung: Si la qualité urbanistique des quartiers en restructuration dans les villes est généralement bonne (projets urbains), il n'en est pas de même des nouveaux quartiers en développement, en particulier dans les petites communes. Cela concerne d'une part le développement des zones industrielles, où il n'est effectivement pas évident d'obtenir une bonne qualité, d'autre part le développement des quartiers de maisons familiales. Dans ce dernier cas, malgré la volonté de viser à la qualité à travers l'élaboration de plans de quartier, la plupart des réalisations sont assez désastreuses.
- Nouveaux développements: Le paysage se transforme également suite à de nouveaux développements touchant au tourisme ou à l'énergie (éoliennes en particulier).

Actions nécessaires

Pour améliorer la situation, de nombreuses mesures seraient nécessaires, que nous n'avons pas la place de développer ici. Il faut sans doute agir au niveau de la législation et, dans ce sens, nous soutenons l'initiative sur le paysage. Son acceptation nous obligerait à trouver des solutions avec les zones à bâtir.

Mais le plus important pour nous est de viser à développer une culture de l'aménagement du territoire auprès des professionnels, des élus et si possible de la population. Nous sommes toujours en déficit en Suisse au sujet de la formation des urbanistes et la situation n'est pas brillante chez les élus de tous niveaux. La situation n'est pas très bonne non plus dans le domaine de la recherche.

2, 3 Die Landschaftsinitiative fordert, dass die Gesamtfläche der schweizerischen Bauzonen während 20 Jahren nicht vergrössert wird, denn die bestehenden Reserven sind riesig. L'initiative pour le paysage demande que la surface globale des zones à bâtir en Suisse ne soit pas augmentée pendant 20 ans, car les réserves disponibles sont immenses.



die sie tatsächlich auch bewältigen kann. So ist es zum Beispiel wenig nützlich, den Bundesbehörden zu viele Kompetenzen zu übertragen. Bei Massnahmen, die sie nicht selber umsetzen, können sie auch nicht kontrollieren, was «draussen» geschieht.

Als Direktor des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE habe ich immer die Position vertreten, dass wir den Kantonen einen gewissen Handlungsspielraum in der schwierigen Frage des Bauens ausserhalb der Bauzonen lassen sollten, selbstverständlich unter der Prämisse, dass die Rahmenbedingungen auf Bundesebene klar definiert sind. Wenn man heute in die Realität der Raumplanung schaut, so hat sich diese Einstellung als richtig erwiesen. Unsere Überlegung ging von der Vielfalt der Landschaften und der entsprechenden Lösungen für eine hohe Landschaftsqualität aus. Solche Lösungen findet man nicht mit Hilfe von abstrakten Rechtsprinzipien.

Raumplanung (einschliesslich Städtebau) ist für uns eine kreative Aufgabe, und ich bedauere, dass sie heute oftmals als juristisches Problem aufgefasst wird. Wenn die anzuwendenden Normen den gesunden Menschenverstand ausser Kraft setzen – und das kommt bei unserer Gesetzgebung vor – so haben wir ein Problem!

Ich gehe davon aus, dass institutionelle Veränderungen in der Schweiz zu einer besseren Raumplanung und so auch zu einer höheren Landschaftsqualität beitragen würden. Weniger Gemeinden und weniger Kantone, aber neue Kompetenzen der Agglomerationen und Metropolen könnten zu einem Massstabswechsel im Raumverständnis führen und damit auch zu einer Qualitätsverbesserung auf allen Ebenen.

Au niveau de la législation, il faut appliquer strictement le principe de subsidiarité: à chaque échelon (Confédération, canton, agglomération, région, commune) les compétences qu'il peut effectivement assumer. Il ne sert par exemple à rien de donner trop de compétences à la Confédération qui ne met pas elle-même en œuvre les mesures d'aménagement du territoire et qui n'a pas les moyens de contrôler ce qui se passe sur le terrain.

En tant que directeur de l'Office fédéral du développement territorial ARE, j'avais défendu l'idée que l'on pouvait laisser des marges de manœuvre aux cantons dans l'épineuse question des constructions en dehors des zones à bâtir, à la condition évidemment que certains principes clairs soient définis à l'échelon fédéral. De retour dans la pratique de l'aménagement, cette position s'en trouve confirmée. Notre réflexion partait de la diversité des paysages et de la recherche d'une qualité paysagère. On n'obtient pas cette dernière avec des principes de droit abstraits.

Pour nous, l'aménagement du territoire, qui inclut l'urbanisme, est une tâche de création et nous regrettons qu'il soit devenu si juridique. Lorsque le bon sens est heurté en raison de normes à appliquer, et cela arrive avec notre législation, c'est qu'il y a un problème.

Enfin, nous pensons que des modifications institutionnelles dans notre pays pourraient contribuer à un meilleur aménagement du territoire. Moins de communes et moins de cantons, par contre des compétences aux agglomérations voire aux métropoles amèneraient un changement d'échelle dans la compréhension du territoire et par voie de conséquence plus de qualité à tous les niveaux.

