

# Europa und der schweizerische Raum : Rechtsvollzug als Herausforderung

Autor(en): **Koller, Arnold**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **87 (1992)**

Heft 4

PDF erstellt am: **16.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-175551>

## **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.



Der Lebensraum Schweiz zeichnet sich besonders durch Vielfalt und Begrenztheit aus. Umso wichtiger wird es auch im Licht der europäischen Integration, ihn haushälterisch zu nutzen (Bild Stähli).

*L'espace vital «Suisse» se distingue particulièrement par sa diversité et son étendue limitée. Il est d'autant plus important, à l'enseigne de l'intégration européenne, de l'utiliser avec mesure.*

### Rechtvollzug als Herausforderung

# Europa und der schweizerische Raum

von Bundesrat Arnold Koller, Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Bern

«Der Raumplanungsvollzug wird im Zeichen der europäischen Integration noch anspruchsvoller werden, aber auch an Bedeutung gewinnen. Vom Instrumentarium her sind wir im Vergleich mit andern Ländern recht gut gerüstet. Wenn wir die Chancen nutzen, werden wir uns mit Zuversicht Europa annähern können.» Zu diesem Schluss kommt Bundesrat Arnold Koller im folgenden Beitrag, worin er sich vor allem mit raumrechtlichen Aspekten der Integrationsfrage befasst.

Die Schweiz befindet sich heute in bezug auf ihre Stellung in Europa an einem wichtigen Wendepunkt. Wir stellen fest, dass 1991 die kulturelle, wirtschaftliche, politische und rechtliche Interdependenz in Europa für unsere Wohlfahrt und Sicherheit einen kaum zu überschätzenden Stellenwert einnimmt. In diesem Zusammenhang vergisst die Schweiz gerne, dass sie – zusammen mit den Staaten Europas – heute schon im Genuss des kostbarsten Elementes des «acquis communautaire» ist, nämlich

der Verwirklichung der Vision eines friedlichen Europas, welche die Väter der europäischen Integration beseelte.

#### Gemeinsames Schicksal

Die Solidarität mit unseren europäischen Nachbarn und das Eingebundensein in ein gemeinsames Schicksal gebieten, dass wir uns der Verpflichtung, zu Fortbestand und Weiterentwicklung dieser grössten, häufig aber als selbstverständlich verkanteten Leistung der europäischen Integration unseren Beitrag zu leisten, nicht entzie-

hen dürfen. Unsere geografische Lage mitten im Herzen Europas, unsere geschichtlichen und kulturellen Gemeinsamkeiten, die Wahrung der Chancen unserer Jugend und auch die Offenheit unserer kleinen und offenen Volkswirtschaft machen dies zu kategorischen Verpflichtungen. Die Auseinandersetzung mit der fortschreitenden europäischen Integration unter Einbezug der Schweiz ist für unser Land unausweichlich. Die Schweiz hat im Zuge ihrer eigenen Integration stets erfah-

ren, dass eine Konvergenz zwischen der Wahrung ihrer wohlverstandenen Interessen und gemeinsamen Lösungen besteht. Die Kantone haben dies im Verlauf ihrer Geschichte immer wieder realisiert. Dabei haben sie ihre Identität – freilich auch dank institutioneller Garantien – nie verloren. Die anfänglichen Schwierigkeiten der Schweiz mit der europäischen Integration haben sich grundsätzlich als überwindbar erwiesen, wie dies unsere Erfahrungen anlässlich des Beitritts in den Europarat und der Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention il-

Bundesrat Arnold Koller  
(Bild EJPD).

*Le conseiller fédéral  
Arnold Koller.*

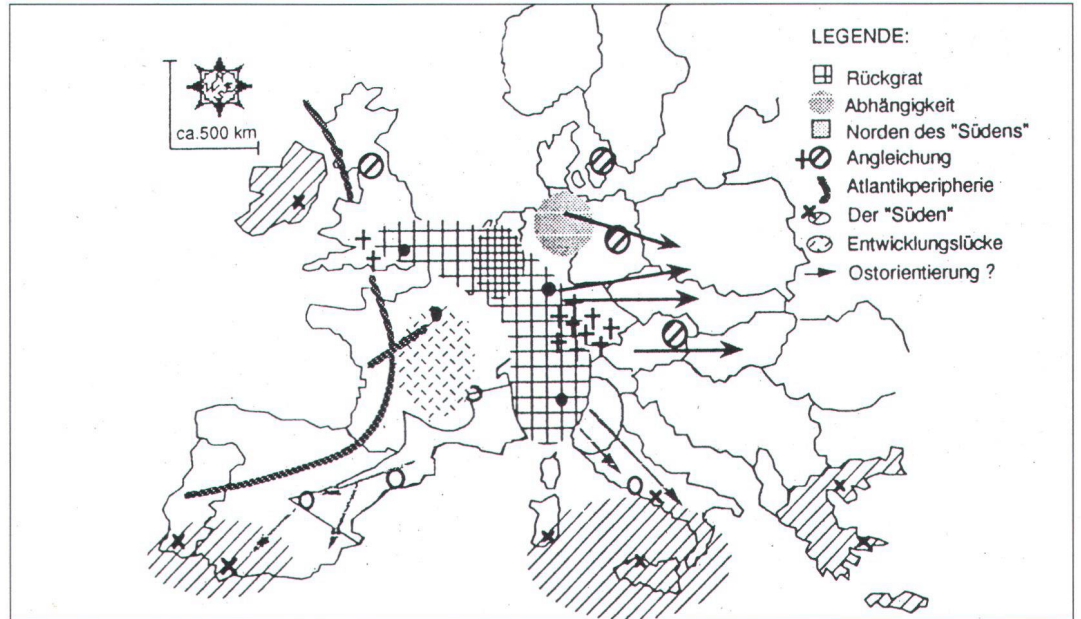


lustrieren. Unsere Generation ist nicht die erste in diesem Lande, die sich gezwungen sieht, sich grundlegend neu auf ihr europäisches Umfeld auszurichten. Diese unsere eigenen, aber auch die Erfahrungen anderer europäischer Länder sollen uns Ansporn sein, die auf uns zukommenden Herausforderungen selbstbewusst und mit Phantasie anzunehmen.

**Auswirkungen auf unsere Rechtsordnung**

Die europäische Integration bedeutet auch eine Reform unserer Rechtsordnung in vielen Bereichen. Ein gemeinsamer Markt duldet weder Normen, die den freien Wettbewerb behindern oder verzerren, noch solche, die bestimmte Marktteilnehmer diskriminieren. Unser Land wird jetzt einen ähnlichen Prozess durchmachen wie seinerzeit die 22 Kantone, die 1848 unseren Bundesstaat gründeten. Damals gab es in unserem Land weder einen einheitlichen Wirtschaftsraum noch ein gemeinsames Wirtschaftsbewusstsein. Eine Vielzahl von unterschiedlichen Normen behinderten z.B. den Güteraustausch, und zwar in einem so hohen Masse, dass sich manch ein Spediteur veranlasst sah, seine Waren von St. Gallen nach Genf über Deutschland und Frankreich umzuleiten.

Im Gegensatz zu zahlreichen Rechtsbereichen wird das Raumplanungsrecht von der Integration nicht direkt berührt. Die Rechtsvorschriften, die Ziele und Grundsätze zur Erhaltung und Gestaltung des Lebensraumes, zur Koordination von raumwirksamen Tätigkeiten und zur Zuweisung von Boden für bestimmte Nutzungen sind weder diskriminierend noch wettbewerbsverzerrend. Die europäische Integration fordert hingegen ganz entscheidend den Rechtsvollzug heraus, bleibt doch unser Land in seiner räumlichen Entwicklung nicht unbeeinflusst von den Veränderungen in Europa.



Die vermutete Raumentwicklung in Europa (Quelle: DATAR «Les Villes Européennes».)

L'évolution présumée des espaces en Europe (Source: DATAR, «Les Villes européennes».)

**Folgen für unsern Raum...**

Wir haben nicht die Wahl, ob von der europäischen Entwicklung Einflüsse auf unseren Raum ausgehen sollen oder nicht. Durch unsere zentrale Lage in Europa und durch die Entwicklung der Märkte ausserhalb unseres Landes geschieht dies unabhängig davon, wie wir uns gegenüber der Integration verhalten. Es wäre ein fataler Trugschluss zu glauben, durch Isolation und Alleinangang liesse sich der Lebensraum besser schützen und erhalten. Wir haben letztlich nur die Wahl, zwischen agieren, d.h. rechtzeitige Vorkehrungen zu treffen, oder reagieren, d.h. entstandene Schäden wiedergutzumachen versuchen. Aus der Fülle möglicher Beispiele, wie sich das zusammenwachsende Europa auf den Raum Schweiz auswirken könnte, seien hier nur der Strukturwandel in der Wirtschaft, die Arbeitsmarktpolitik, der Grundstückverkehr, der Verkehr, die Landwirtschaft und die Grenzregionen angeführt. Diese Liste liesse sich noch um viele Positionen verlängern, so etwa um den Bereich der Umweltnormen oder den Fremdenverkehr. (Anmerkung der Redaktion: Auf ver-

schiedene dieser Themen wird in der vorliegenden Nummer in speziellen Beiträgen näher eingegangen.) Insgesamt können wir feststellen, dass – weitgehend unabhängig von unserer Haltung gegenüber dem sich einigenden Europa – von diesem vielfältige Auswirkungen auf den schweizerischen Raum ausgehen. Die Raumplanung wird in manchen Punkten direkt angesprochen. Vieles deutet darauf hin, dass die bisherigen raumwirksamen Entwicklungen – Siedlungsausdehnung aufs Land, Flächenverbrauch, Konzentration der ertragsstarken Wirtschaft auf wachsende Ballungsgebiete, Verkehrszunahme, Umweltbelastung, Landschaftsverschleiss, Verluste naturnaher Landschaften – in Zukunft noch verstärkt werden. Dies bedeutet eine zusätzliche Herausforderung für die Gestaltung unseres Lebensraumes. Unser Land benötigt angesichts dieser Zukunftsaufgaben eine bewusster und stärkere nationale Raumordnungspolitik, welche einerseits räumliche Probleme, wie den zu erwartenden Siedlungs- und Verkehrsdruck aufzufangen oder abzufedern vermag und andererseits die föderalistische Kraft unserer staatlichen Ge-

meinschaft und die Einbettung unseres Siedlungs- und Landschaftsraumes in den zusammenwachsenden europäischen Raum miteinander verbindet.

**...und die Planungskultur**

Trotz der Internationalisierung auch der räumlichen Probleme und ihrer Lösung sehe ich keine Notwendigkeit, die föderalistische Aufgabenteilung in der Raumplanung grundsätzlich zu verändern. Probleme sollen primär dort gelöst werden, wo sie sich stellen, so nah am Bürger wie möglich. In der Raumplanung ist das vielfach die Gemeinde. Allerdings wird sie mit ihren Problemen zu oft allein gelassen. Kleine Gemeinden sind in Planungsfragen häufig überfordert und wissen nicht, wie sie die grossen und schwierigen Aufgaben bewältigen sollen. Auf der anderen Seite sind den Gemeinden gewisse innovative und kreative Problemlösungen durch das übergeordnete Recht bzw. durch das Fehlen von Rechtsgrundlagen verwehrt. Der Bundesrat ist sich dieser Problematik bewusst. Mit dem Vollzugsförderungsprogramm, das er im Dezember 1990 beschlossen hat, möchte er daher eine Reihe von Grundlagen und

Vollzugshilfen zuhanden der Kantone und Gemeinden schaffen. Er geht dabei von der Annahme aus, die Vollzugslücken seien grösser als die Gesetzeslücken. Zunächst sind die bestehenden Möglichkeiten auszunutzen, bevor neue Rechtsvorschriften erlassen werden. Initiative Gemeinden und Kantone haben schon mehrfach bewiesen, dass im Rahmen des bestehenden Rechtes Lösungen gefunden werden können, auch wenn dies anfänglich bestritten wurde. Zu erwähnen sind etwa Erstwohnungsanteilspläne, die Einkaufszentrenplanung sowie Formen von Mehrwertumlagerungen.

Mit dem Vollzugsförderungsprogramm hat der Bundesrat gezeigt, dass der Bund den ihm von der Verfassung übertragenen Koordinationsauftrag erfüllen will. Es macht wenig Sinn, sich darüber zu streiten, ob angesichts der europäischen Herausforderung vermehrte Eingriffe von oben nötig seien, oder ob die Autonomie der unteren Einheiten gestärkt werden soll. Wir müssen das bisherige System zuerst noch besser zum Funktionieren bringen, und das beruht auf dem Gegenstromprinzip und auf Zusammenarbeit in der Planung. Jede Stufe des Gemeinwesens hat ihre eigenen Aufgaben. An Koordinationsmitteln fehlt es

## L'application du droit s'impose

# Europe et territoire helvétique

par le conseiller fédéral Arnold Koller, chef du Département de la justice et de la police (résumé)

«La mise en œuvre de l'aménagement du territoire, à l'heure de l'intégration européenne, s'imposera davantage encore, mais gagnera aussi en importance. Nous avons les instruments nécessaires, et par comparaison avec d'autres pays sommes en très bonne position. Si nous utilisons les occasions qui s'offrent, nous pourrions nous rapprocher de l'Europe avec confiance.» C'est à cette conclusion qu'en arrive le conseiller fédéral Koller dans l'article ci-dessous résumé et qui concerne les aspects de l'intégration du point de vue du droit de l'aménagement.

Au contraire de nombreux domaines juridiques, le droit de l'aménagement du territoire n'est pas directement touché par l'intégration européenne. Mais celle-ci exige de nous une ferme application du droit, car

*Grundzüge der schweizerischen Raumordnung nach einer Darstellung des Bundesamtes für Raumplanung.*

*Traits principaux de l'aménagement en Suisse, d'après l'Office fédéral de l'aménagement du territoire.*

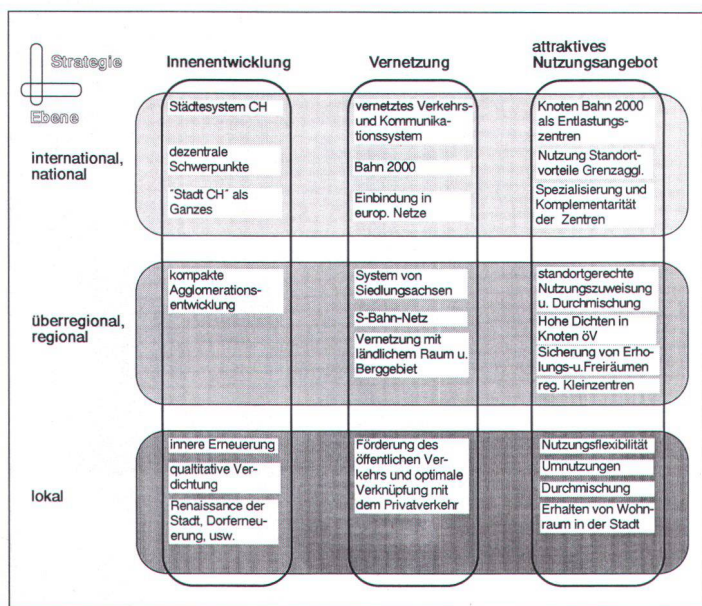
notre pays ne peut pas ne point être influencé, dans son évolution territoriale, par les changements qui se produiront en Europe. Beaucoup de choses indiquent que ce qui s'est vu jusqu'à présent – extension des localités dans les campagnes, concentration des grandes entreprises dans les banlieues, augmentation du trafic, atteintes aux paysages et à la nature – va encore s'accroître. D'où l'impérieuse nécessité d'aménager notre espace vital. Malgré l'internationalisation qui touche même aux problèmes d'aménagement, je ne vois pas la nécessité de modifier notre répartition fédéraliste des tâches. Mais pour aider les communes et les cantons, le Conseil fédéral a décidé en décembre 1990 d'élaborer un programme d'incitation à l'application du droit existant; il s'inspire de l'idée que les lacunes dans l'application du droit sont plus importantes que les lacunes légales. Une tâche primordiale de l'aménagement du territoire est de faire bien voir les processus d'évolution, ainsi que leurs conséquences, et de montrer le lien entre le développement économique et les changements structurels. Il nous faut,

d'une part, un aménagement du territoire qui tienne compte des nécessités économiques, et, d'autre part, une économie qui reste compatible avec l'aménagement.

L'aménagement doit aussi contribuer à maîtriser les effets du développement économique sur les terres agricoles; croissants et variables, les besoins d'utilisation du sol doivent avant tout se manifester à l'intérieur des agglomérations, en particulier par la densification. L'aménagement doit également assurer une protection efficace de la nature et du paysage.

L'aménagement doit collaborer à la réalisation des grands projets comme Rail 2000 et Transit alpin. Il lui incombe, là, de peser les intérêts internationaux, nationaux et régionaux de façon qu'un système d'avenir pour le trafic suisse soit aussi un système d'avenir pour le transit.

Enfin – et cela pourrait bien être sa tâche principale – l'aménagement doit résoudre les problèmes qui se posent déjà. Ce n'est qu'en remplissant ses tâches actuelles, conformément à la loi, qu'il peut aussi accepter de nouvelles exigences. Mais il doit faire savoir clairement que la satisfaction sans examen de la demande européenne de terrains et de possibilités d'utilisation ne saurait être son leitmotiv. Notre territoire est trop exigu pour satisfaire à tous les désirs! Il nous faut donc définir ce qui est réalisable et ce qui n'est pas souhaitable. C'est pourquoi le Conseil fédéral présentera aux Chambres, durant la prochaine législature, un rapport sur «les éléments principaux de l'aménagement du territoire». Il doit permettre une large discussion politique sur l'accomplissement de sa tâche par la Confédération.



nicht, wohl aber an deren Einsatz und häufig an Mut zur Übernahme der Verantwortung.

### Künftige Schwerpunkte

Wie soll nun unsere Raumplanung die erwähnten Herausforderungen materiell angehen? Meines Erachtens drängen sich einige auf:

- Zunächst einmal muss die Raumplanung die räumlichen Entwicklungsprozesse sichtbar machen und mögliche Konsequenzen aufzeigen. Sie muss dazu die wirtschaftliche Entwicklung und die damit verbundenen Strukturveränderungen besser ins Visier nehmen. Wir benötigen beides: eine wirtschaftsverträgliche Raumplanung und eine raumverträgliche Wirtschaft. Wirtschaftsverträglich ist die Raumplanung, wenn sie sich mit den Bedürfnissen der Wirtschaft auseinandersetzt, mit ihr einen Dialog führt, möglichst nur den Handlungsrahmen festlegt und Flexibilität zulässt, wenn sie Arbeitsplatzgebiete optimal mit Verkehr, Wohngebieten, Landschaft und Umwelt abstimmt, wenn sie sich nicht von einzelbetrieblichen Ansprüchen drängen lässt, sondern den ganzen Raum und die gesamtwirtschaftlichen Anforderungen im Auge behält. Wichtigstes Kriterium ist aber die langfristige Berechenbarkeit für die Wirtschaft. Je ausgewogener eine Planung, desto eher erfüllt sie dieses Kriterium. Sogenannt wirtschaftsfreundliche Planungen, die Rechtswidrigkeiten riskieren, leisten sowohl der Wirtschaft als auch der Raumplanung längerfristig keinen guten Dienst. Ziel der wirtschaftsverträglichen Raumplanung ist eine raumverträgliche Wirtschaft, die sich in das Siedlungsmuster einordnet, umweltverträglich ist, den Boden haushälterisch nutzt. Die Wirtschaft muss daher bereit sein, nicht nur international, sondern auch hinreichend langfristig zu denken und sich der Irreversibilität gewisser räumlicher Prozesse bewusst werden, denn natürliche

Lebensgrundlagen sind eine Gabe, die wir weder schaffen noch regenerieren können. Schliesslich könnte die Wirtschaft auch aus den nicht selbst erarbeiteten, sondern durch die Raumplanung verursachten Mehrwerten einen Beitrag für die Verbesserungen der Lebensqualität in unseren Siedlungen leisten.

- Die Raumplanung muss auch mithelfen, die Auswirkungen der wirtschaftlichen Entwicklung auf den ländlichen Raum aufzufangen. Wachsende und sich verändernde Nutzungsbedürfnisse sollen vor allem innerhalb der bestehenden Siedlungen durch eine Entwicklung nach innen erfolgen. In den kommenden Jahren sind unter Berücksichtigung städtebaulicher und siedlungsökologischer Anforderungen bauliche Verdichtungspotentiale auszuschöpfen sowie bedarfsgerechte Umnutzungen, Mehrfachnutzungen und funktionale Durchmischungen innerhalb der Siedlungen zu fördern. Die angebotenen Nutzungsmöglichkeiten müssen mit den Anforderungen und Angeboten des öffentlichen Verkehrs besser abgestimmt werden. In diese Richtung zielen z. B. die eingeleiteten Massnahmen zur besseren Nutzung von Bahnhofarealen und -gebieten. Landesweit sind die dezentrale Be-

siedlung mit Schwerpunkten und die heute noch günstige Zentrenstruktur unter Einbezug des öffentlichen Verkehrs zu erhalten.

- Bei der Verwirklichung der grossen Konzepte «Bahn+Bus 2000» und «AlpTransit» und der damit zusammenhängenden Infrastrukturbauten muss die Raumplanung mitwirken. Sie hat dabei die internationalen, nationalen und regionalen Interessen so in die Interessenabwägung einfließen zu lassen, dass ein zukunftstaugliches Verkehrssystem Schweiz auch ein zukunftstaugliches Transitverkehrskonzept Schweiz darstellt.

- Bei all dem darf der Landschafts- und Naturraum nicht zur Restfläche werden. Der Raumordnungspolitik muss es gelingen, die Vielfalt der Funktionen in der Landschaft so aufeinander abzustimmen, dass ein besseres Gleichgewicht zwischen ökonomischen und ökologischen Funktionen und den Eigenrechten der Natur entsteht. Es geht um die Regelung der Stoffkreisläufe und um die Lebensräume für Tiere und Pflanzen, aber auch um Agrar- und Forstproduktion, um den Notvorrat an Boden für die Sicherung der Nahrungsmittelversorgung in Krisenzeiten, um Erholungsräume für die Menschen – kurz gesagt, es

geht um die Vielfalt der Aufgaben unserer Landschaften.

- Schliesslich hat die Raumplanung – und dies dürfte die wichtigste Aufgabe sein – die bereits anstehenden Probleme zu lösen. Nur wenn die Raumplanung im Sinne von Verfassung und Gesetz ihre bisherigen Aufgaben erfüllt, kann sie auch neue Herausforderungen annehmen. Die Raumplanung muss aber deutlich machen, dass die unbesehene Befriedigung der europaweiten Nachfrage nach Boden und Nutzungsmöglichkeiten nicht ihr Leitmotiv sein kann. Unser Raum ist zu eng, um alle Wünsche erfüllen zu können! Wir müssen daher definieren, was anzustreben und was unerwünscht ist. Aus diesem Grunde wird der Bundesrat in der nächsten Legislaturperiode den Eidgenössischen Räten einen Bericht über die «Grundzüge der Raumordnung» vorlegen. Dieser soll eine breite politische Diskussion über die Ziele ermöglichen, welche für den Bund in der Erfüllung seiner Aufgaben massgebend sein sollen.

\*

Anmerkung: Von der Redaktion gekürzte Fassung des Vortrages «Die europäische Integration und ihre Auswirkungen auf den schweizerischen Raum»

