

Mehr Siedlungsqualität durch verstärkte Siedlungsbegrenzung

Autor(en): **Gerber, Andreas**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): - **(2003)**

Heft 5

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-957926>

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.

Mehr Siedlungsqualität durch verstärkte Siedlungsbegrenzung

Das Bundesamt für Raumentwicklung hat vor einem Jahr ein Projekt unter dem Titel «Evaluation Nutzungsplanung aus Sicht der nachhaltigen Siedlungsentwicklung» in Auftrag gegeben. Dabei standen Fragen des Siedlungswachstums und Bodenverbrauches im Vordergrund. In einem strukturierten Konsultationsprozess wurde anhand konkreter Fallbeispiele aus verschiedenen Kantonen das Wissen von Fachleuten und Politikern in unterschiedlichen Rollen und Funktionen zusammengetragen und ausgewertet. Hier ein paar wichtige Erkenntnisse.

Hinweise zum Projekthintergrund

Am 4. Oktober 2000 reichte Frau L. Nabholz im Nationalrat eine Motion folgenden Wortlautes ein: «Ich ersuche den Bundesrat, ein raumplanerisches Vollzugsprogramm zur Einschränkung des hohen Bodenverbrauches in der Schweiz zu erlassen.» In der Begründung verweist Frau Nabholz auf die mangelnde überörtliche Standortplanung und auf die Nutzungsplanung, welche sich zu stark an einem Dorfmodell orientiere und zu wenig der aktuellen Agglomerationsentwicklung Rechnung trage. Die Motion wurde überwiesen.

Die neusten Daten der Arealstatistik zur Siedlungsentwicklung unterstreichen die Dringlichkeit der Motion: Während der letzten 12 Jahre hat die Siedlungsfläche in der Schweiz um 13.3% zugenommen, während die Wohnbevölkerung zwischen 1985 und 1995 lediglich 8.8% zugenommen hat. Dass hier Handlungsbedarf besteht, wird auch durch die «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002» des Bundesrates unterstützt, welche 22 Massnahmen umfasst, eine davon zur «nachhaltigen Siedlungsentwicklung». Im Bericht des Bundesrates über die Massnahmen des Bundes zur Raumordnungspolitik (Realisierungsprogramm 2000 – 2003) werden zudem die konkreten, durch die Bundesverwaltung umzusetzenden Massnahmen im Bereich der Raumordnungspolitik genannt. Unter anderem wird eine Klärung des Revisionsbedarfes des RPG gefordert.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesamt für Raumentwicklung ARE im Herbst 2002 ein Projekt unter dem Titel «Evaluation Nutzungsplanung aus Sicht der nachhaltigen Siedlungsentwicklung» in

Auftrag gegeben. Das Projekt wurde im Juni dieses Jahres mit einer Dokumentation der Ergebnisse abgeschlossen.

Der Standpunkt bestimmt die Wahrnehmung

In den Gesprächen zeigte sich, dass das Phänomen der Siedlungsexpansion, je nach Standpunkt und betrachtetem Bezugsraum oder je nach Rolle und Interessenlage der befragten Personen sehr unterschiedlich wahrgenommen wird. Am stärksten als Problem thematisiert wird die Siedlungsentwicklung auf einer gesamtschweizerischen Ebene, nicht zuletzt aufgrund der eindrücklichen statistischen Daten. Hier ist das Ausmass von Zersiedelung und Bodenkonsum mit ihren Folgen deutlich sichtbar. Auf der Stufe der einzelnen Gemeinde werden dieselben Erscheinungen kaum mehr als Problem wahrgenommen, sondern als Folge sachlich begründbarer Entscheide, die aus der Sicht der Entscheidungsträger in der Regel auch Sinn machen, zumindest unter den heutigen Bedingungen von Standortkonkurrenz und ungenügender finanzieller Ausgleichsmöglichkeiten. Die Erwartung an Gemeinden, bezüglich Siedlungsentwicklung und Bodenkonsum Selbstbeschränkung zu üben, ist deshalb illusorisch. Wenn bei Nutzungsplanungsentscheiden Nachhaltigkeitsziele mehr Gewicht erhalten sollen, geht dies nicht von selbst: Es braucht veränderte Rahmenbedingungen, sei es in Form verstärkter Regulierung oder zum Zweck einer Neulenkung von Marktkräften.

Zu grosse Baulandreserven sind räumlich unzweckmässig verteilt

Gemäss den Expertenaussagen sind die vorhandenen Baulandreserven allgemein zu gross, wenn auch nicht in allen Kantonen im gleichen Ausmass. Gewissheit besteht hier aber nicht überall, weil in manchen Kantonen trotz gesetzlicher Verpflichtung zur Raumbeschränkung bezüglich der Baulanderschliessung und Nutzungsreserven (Art. 31 RPV) keine statistisch gesicherten Daten greifbar sind. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

Erschwerend kommt hinzu, dass die grössten Baulandreserven oft nicht dort liegen, wo sie aufgrund der Entwicklungsziele überörtlicher Planungen zweckmässig wären, nämlich an

► **Andreas Gerber,**
Architekt, Raumplaner,
ETH, SIA, FSU.
Auftragnehmer und
Projektleiter ARE-Projekt.
Redaktion *collage*.

Standorten mit hoher Zentralität und günstiger Verkehrslage. Die grossen Reserven liegen häufig in eher peripheren Gemeinden, wo man hofft, mit genügend Baulandreserven Neuzuzüger anziehen zu können, um so z.B. die Schule erhalten oder die Gemeindefinanzen aufbessern zu können. In ländlichen Gemeinden ist die Politik ohnehin grundeigentümerfreundlicher als in Agglomerations- oder Zentrumsgemeinden. Wieso sollte man mit viel Ärger Rückzonungen erzwingen, wenn dazu kein Problemdruck herrscht? Dieser Umstand wirkt sich in mehrfacher Hinsicht fatal auf die Siedlungsentwicklung aus:

- **Überörtliche Entwicklungsziele werden unterlaufen**

Der heute fast überall vorherrschende Grundsatz, allen Gemeinden vergleichbare Entwicklungsmöglichkeiten zuzugestehen, in Verbindung mit zu grossen Baulandreserven und der starken Gemeindeautonomie im Bereich der Nutzungsplanung, ist eine zentrale Ursache des Siedlungsflächenwachstums. Dies wird noch verstärkt durch die Vielzahl von Klein- und Kleinstgemeinden, wo oft aus demografischen Gründen, beispielsweise zur Auslastung und Finanzierung von Infrastrukturen, Einzonungen vorgenommen werden. Das Zusammenwirken dieser Faktoren führt zu einer Siedlungsentwicklung, welche den überörtlichen Zielen und Konzepten oft zuwiderläuft.

- **Siedlungsentwicklung nach innen bleibt ein Wunschtraum**

Die grosszügigen Reserven zur Siedlungsexpansion erschweren eine seit Jahrzehnten angestrebte Siedlungsentwicklung nach innen. Denn in der Regel ist Neubauen am Siedlungsrand für die Bauträger mit weniger einengenden Rahmenbedingungen, weniger Planungsaufwand, geringeren nachbarlichen Konflikten und oft auch geringeren Kosten verbunden als die Realisierung von Bauvorhaben im Siedlungsinnen. Bauentwicklungen im Siedlungsinnen beschränken sich deshalb meist auf Gebiete, wo entsprechende ökonomische Anreize vorhanden sind, z.B. Industrieareale an guter Verkehrslage. Damit Siedlungsentwicklung nach innen im Sinne einer allgemeinen Strategie zum Tragen kommt, müssen vorhandene Baulandreserven reduziert und der Siedlungsexpansion viel wirksamere Grenzen gesetzt werden.

- **Problematische Ermittlung des Baulandbedarfes nach Art. 15 RPG**

Gestützt auf Art. 15 RPG ermitteln die meisten Kantone den Baulandbedarf aufgrund einer Extrapolation bisheriger Entwicklungen in den Gemeinden, in anderen Kantonen werden bestimmte Zuwachsraten mehr oder weniger gleichmässig auf die Gemeinden verteilt. In beiden Fällen wird der Baulandbedarf nicht verbindlich an



Foto Andreas Gerber

überörtliche Entwicklungsziele geknüpft. Es besteht die Gefahr, dass unerwünschte Entwicklungen verstärkt werden. Um dem entgegen zu wirken, müsste die Bestimmung des Baulandbedarfes zwingend an überörtliche Pläne geknüpft werden.

Wo besteht Handlungsbedarf?

Wirksame Baulandbegrenzung auf der Basis überörtlicher Entwicklungsstrategien

Damit der ausufernden Siedlungsentwicklung in immer peripherere Räume Grenzen gesetzt und zukünftige Entwicklungen verstärkt nach innen gelenkt werden können, braucht es eine Strategie der Begrenzung mit neuen Schwerpunkten:

- Für Neueinzonungen sollen in allen Kantonen gleiche, restriktive Regeln gelten. Neueinzonungen sind nur noch an Standorten zulässig, die in überörtlichen Konzepten und Richtplänen als förderungswürdig bezeichnet sind.
- Nicht erschlossenes Bauland an nicht förderungswürdigen Standorten soll grundsätzlich ausgezont werden.
- Der Baulandbedarf gemäss Art. 15 RPG ist neu zu definieren, insbesondere ist der Baulandbedarf an überörtliche Entwicklungskonzepte zu binden.

Die vertikale Aufgabenteilung in der Raumplanung hat schwerwiegende Schwächen

Die Raumplanung ist in den verschiedenen Kantonen unterschiedlich organisiert, insbesondere was die Bedeutung der verschiedenen Planungsstufen betrifft. Trotz dieser Unterschiede gibt es aber Gemeinsamkeiten, vergleichbare Probleme und Defizite: Überall in der Schweiz werden Entscheide hinsichtlich der Siedlungsentwicklung letztlich im Rahmen der Nutzungsplanung auf Gemeindeebene gefällt. Die Gemeindeautonomie ist in diesem Bereich sehr gross. Eine wirksame

Résumé:**Limitier l'urbanisation pour plus de qualité**

Il y a un an, l'Office fédéral du développement territorial a lancé un projet intitulé «Evaluation des plans d'affectation du point de vue du développement urbain durable». Les questions de croissance urbaine et de consommation de sol y revêtaient une importance de premier plan. Un processus de consultation structuré, basé sur des exemples concrets provenant de différents cantons, a permis de rassembler et d'évaluer les savoirs d'un certain nombre de professionnels et de politiciens assumant divers rôles et fonctions.

Les résultats montrent que l'ampleur des réserves de terrains à bâtir disponibles et leur répartition spatiale inadéquate sont des éléments déterminants. Selon la tendance dominante, ces réserves sont plus généreuses en périphérie que dans les endroits centraux et bien desservis. C'est, avec l'autonomie communale en matière de plans d'affectation, l'une des principales causes du fréquent contournement des concepts et des objectifs de développement supracommunaux. Des réserves de terrains à bâtir suffisantes font le jeu d'un développement urbain expansif et anéantissent de nombreuses tentatives de densification. En effet, construire en périphérie implique en général pour les maîtres d'ouvrage moins de restrictions, de travaux préparatoires et, par conséquent, de coûts, que de construire à l'intérieur du milieu bâti existant.

On ne viendra pas à bout de ce problème sans prendre, sur la base de stratégies de développement supracommunales, des mesures plus efficaces pour limiter l'étendue des terrains à bâtir:

- En principe, il ne devrait plus être possible de délimiter de nouvelles zones à bâtir qu'aux endroits dont le développement est encouragé dans des conceptions et des plans directeurs supracommunaux.
- Les terrains à bâtir non équipés situés dans des endroits dont le développement n'est pas à encourager devraient être dézonés.
- Il s'agit de redéfinir le besoin en terrains à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, en le liant en particulier à des conceptions directrices supracommunales.

La répartition verticale des tâches qui a cours en aménagement du territoire doit en outre être reconsidérée:

- Il faut que les cantons donnent un cadre plus clair au développement des sites et des communes, et que leurs exigences aient force obligatoire pour l'approbation des plans d'affectation.
- La définition de telles exigences requiert une nouvelle répartition des rôles entre Confédération et cantons, car il faut que ces exigences, devant porter sur des espaces fonctionnels cohérents, puissent être négociées entre les cantons concernés et la Confédération.
- Ceci implique l'abandon du principe voulant que toutes les communes aient des chances de développement comparables, mais nécessite aussi que les coûts et les avantages de solutions «régionalisées» fassent l'objet de compensations entre les communes concernées.

und räumlich gezielte Begrenzung der Siedlungsentwicklung ist deshalb ohne Stärkung der überörtlichen Planungsstufen zulasten der Gemeindeautonomie in der Nutzungsplanung kaum möglich:

- **Es braucht klare, standort- und gemeindebezogene Entwicklungsvorgaben in qualitativer und quantitativer Hinsicht.**

Solche Vorgaben legen fest, wo bauliche Entwicklungen zu fördern, bzw. zu bremsen sind. In

grösseren Kantonen können sie auch durch die Regionen festgelegt werden, allerdings unter der Bedingung, dass die Kantone solche Vorgaben rechtlich festsetzen und sie bei der Genehmigung der Nutzungspläne als verbindlich betrachten.

- **Beschränkung der Gemeindeautonomie setzt wirksamen Kosten-Nutzen-Ausgleich unter den Gemeinden voraus.**

Das Festlegen gemeindebezogener, verbindlicher Entwicklungsvorgaben bedeuten eine Abkehr vom Grundsatz, wonach alle Gemeinden vergleichbare Entwicklungschancen haben sollen. Eine solches Verständnis der Entwicklungssteuerung ist allerdings nicht ohne wirksamere Ausgleichsmechanismen von Kosten und Nutzen unter den Gemeinden möglich.

- **Neue Rollenteilung zwischen Bund und Kantonen.**

Das Festsetzen von Entwicklungsvorgaben kann nicht einfach den einzelnen Kantonen überlassen werden, weil die räumliche Dynamik von Entwicklungen sich nicht nach Kantonsgrenzen richtet. Für die Kantone wird es immer schwieriger, ihren gesetzlichen Auftrag im Bereich der Siedlungssteuerung zu erfüllen. Somit wird der Ball ein Stück weit dem Bund zugespielt: Er wird kaum darum herum kommen, verbindlichere Entwicklungsvorgaben an die Adresse der kantonalen Richtplanungen zu machen. Auf der Grundlage solcher Vorgaben liegt es dann an den Kantonen nachzuweisen, dass die im kantonalen Richtplan festgesetzten Massnahmen zur Erfüllung der übergeordnete Vorgaben und Ziele ausreichend sind. Damit würde sich die Beweislast bezüglich der Zweckmässigkeit von Richtplänen vom Bund zu den Kantonen verlagern und dem Bund selber käme eine effektivere Kontrollfunktion zu.

Klarer regulieren bedeutet nicht: weniger kommunizieren

Die oben genannten Vorschläge beinhalten eine verstärkte Regulierung und Kompetenzverlagerung an die übergeordneten Planungsstufen. Dies steht aber nicht im Gegensatz zur Notwendigkeit einer verstärkten Kommunikation unter den verschiedenen Akteuren. Das Gegenteil ist der Fall. Wenn – um beim letztgenannten Vorschlag zu bleiben – dem Bund die Kompetenz zukommt, Entwicklungsvorgaben an die kantonalen Richtplanungen zu machen, wird er dies nur auf der Basis einer verstärkten Zusammenarbeit mit den Kantonen im Rahmen neu zu definierender, funktionaler Räume bewerkstelligen können. Oder allgemeiner formuliert: Klarere Verantwortlichkeiten und Regeln für das Zusammenwirken der verschiedenen Planungsstufen sind eine wichtige Voraussetzungen für eine bessere Kommunikation unter diesen. ■