



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK

Rat für Raumordnung

Siedlungsverdichtung und urbane Qualität

Positionspapier des Rates für Raumordnung

September 2012

Geschäftsstelle Rat für Raumordnung (ROR)

Sabine Kollbrunner, Staatssekretariat für Wirtschaft, DSRE, Holzikofenweg 36, 3003 Bern, 031 322 22 64, sabine.kollbrunner@seco.admin.ch
Melanie Butterling, Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern, 031 322 40 64, melanie.butterling@are.admin.ch

Empfehlungen des Rats für Raumordnung

- Es ist eine verdichtete Siedlungsentwicklung anzustreben.
- Siedlungsverdichtung darf nicht auf Kosten urbaner Qualität gehen.
- Nicht nur die bauliche Dichte, sondern ebenso andere Dichtebegriffe (z.B. Ausnützungsziffer, Nutzungsdichte, Einwohnerdichte, Interaktionsdichte usw.) sind anzugehen, um eine Gesamtsicht der Siedlungsentwicklung nach innen zu gewährleisten.
- Eine Inventarisierung und Visualisierung von inneren Reserven hilft im Dialog mit verschiedenen Akteuren.
- Siedlungsverdichtung ist nicht nur in der Stadt, sondern auch in Agglomerationen und in ländlichen Siedlungen anzustreben.
- Die dritte Dimension ist vermehrt in die Planung einzubeziehen.
- Durch gute städtebauliche Lösungen können auch die Anliegen des Denkmalschutzes in Verdichtungsplanungen berücksichtigt werden.
- Verdichtung ist nur über koordiniertes Vorgehen erreichbar: Planung, Verkehrserschliessung, Steuerfragen,... sind miteinzubeziehen.
- Bei Neueinzonungen ist mindestens W3 anzustreben. Einzonungen von Grundstücken in W2 statt $\geq W3$ sollten einer Begründungspflicht unterliegen.
- Es sind marktwirtschaftliche Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung zu entwickeln.
- Die Kantone haben eine aktive Rolle einzunehmen, da der Richtplan ein wichtiges Steuerungsinstrument darstellt.
- Nur eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung ermöglicht Verdichtung. Über Partizipation und Involvierung ist aufzuzeigen, dass über Verdichtung auch Siedlungsqualität erreicht werden kann.
- Die Akteure sind für ihre Aufgaben zu befähigen. Handlungsanweisungen, Erfahrungsaustausche und fachliche Unterstützung sind zu erarbeiten und zu leisten.
- Finanzielle Anreize sind als Steuerungsinstrumente zu nutzen.
- Übergrosse Bauzonen sind zu redimensionieren und die Verfügbarkeit von Bauland einzuschränken.

1. Hintergrund und Anlass für das Positionspapier

Trotz aller bisherigen Bemühungen konnte die Flächenbeanspruchung und Zersiedelung in der Schweiz nicht gebremst werden. Der zusätzliche Platzbedarf lässt sich nur zum Teil mit der Bevölkerungszunahme erklären. Dazu geführt haben die wachsende Zahl der Haushalte, der zunehmende Wohlstand sowie der Umstand, dass gut 60 Prozent des neu erstellten Wohnareals auf Ein- und Zweifamilienhäuser in den Umlandgemeinden der Agglomerationen entfallen. In den Agglomerationen ist das Siedlungsflächenwachstum auf den Zuwachs an Arbeits- und Produktionsstätten sowie auf die Einkaufs- und Erlebniszentren am Rande der Kernstädte zurückzuführen. Auch führen die steigenden Mobilitätsbedürfnisse zu einem Zuwachs an

Verkehrsflächen.¹

Das vorliegende Positionspapier des ROR ist Ergebnis verschiedener Workshops im Rat für Raumordnung und einer vorbereitenden Arbeitsgruppe bestehend aus den ROR-Mitgliedern Thomas Egger, Kathrin Martelli (ehemalig), Alexander Ruch und Silvia Tobias.

Die Siedlungsverdichtung ist eines von fünf Themen, welche der ROR seit 2011 intensiver bearbeitet. Weitere Themenbereiche sind Wachstum, Governance und National bedeutende Aufgaben und Handlungsräume. Diese Themen sind gegeneinander nicht immer klar abgrenzbar. Den Schnittstellen ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Diese aufzuzeigen ist Aufgabe des fünften Positionspapiers.

Gemäss aktuellen Szenarien des Bundesamtes für Statistik² dürfte die schweizerische Bevölkerung bis 2055 auf rund 9 Mio. Menschen anwachsen. Dieses Wachstum ist wesentlich bedingt durch Zuzüge aus dem Ausland auf Grund der hohen wirtschaftlichen Standortattraktivität der Schweiz. Das Bevölkerungswachstum verschärft den Druck auf die Nutzung des Bodens. Der Druck wird dabei regional unterschiedlich ausfallen. Es kann mit einer zunehmenden Bevölkerungskonzentration in den urbanen Zentren und deren Umland sowie in den alpinen Tourismuszentren gerechnet werden. Doch auch in den ländlichen Gebieten schreitet die Zersiedelung voran. Die Ursachen sind hier jedoch verschieden. Es ist einfacher, eine neue Wohnung im Grünen zu erstellen als eine Altbauwohnung im Zentrum zu sanieren. Die neue Wohnung entspricht eher den modernen Wohnbedürfnissen muss nicht mit dem Denkmalschutz abgestimmt werden, und man kann sich der sozialen Kontrolle besser entziehen. Das Siedlungswachstum am Ortsrande gefährdet aber die Funktionalität der ländlichen Dörfer und führt zu unerwünschten Effekten wie dem Landverbrauch, erhöhtem Bedarf nach motorisiertem Individualverkehr usw.

Bereits die Bundesverfassung enthält in Art. 75 den Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens. Das eidgenössische Raumplanungsgesetz hat diesen Grundsatz übernommen. Damit besteht seit mehr als 30 Jahren ein gesetzlicher Auftrag zum sparsamen Umgang mit der beschränkten Ressource Boden. Das Raumkonzept Schweiz³ postuliert nun erstmals explizit als wesentliche Strategie die Siedlungsentwicklung nach innen. Eine Teilrevision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, welche am 15. Juni 2012 vom Parlament verabschiedet wurde, sieht ebenfalls vor, die Grundsätze der Siedlungsentwicklung nach innen und der Siedlungserneuerung festzuschreiben. Das Bundesamt für Raumentwicklung konkretisiert derzeit diese Bestimmungen in einem überarbeiteten Leitfaden für die kantonale Richtplanung.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass Siedlungsverdichtung verschiedene Komponenten enthält. Die Dichte einer Siedlung kann auf verschiedene Art erhöht werden. Eine Erhöhung der Bevölkerung in einem bestehenden Gebiet führt zu einer

¹ Trends und Herausforderungen in der Raumentwicklung, Hintergrundinformationen zum Raumkonzept Schweiz vom 21. Januar 2011

² Bundesamt für Statistik (2010): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz 2010-2060, mittleres Szenario, Neuenburg.

³ www.raumkonzeptschweiz.ch

Verdichtung (Einwohnerdichte). Dichte kann auch durch bessere Nutzung bestehender Flächen erreicht werden (Nutzungsdichte). So hat etwa der statistisch unbestrittene steigende Wohnflächenbedarf pro Person einen direkten und wichtigen Einfluss auf die Gesamtdichte bestehender Siedlungen. Der Trend zu immer mehr Wohnraum muss gebremst werden, wenn der Gesamtbedarf an Wohnfläche nicht stets stärker zunehmen soll. Schliesslich sind auch die Beziehungen und Geflechte in einem Raum von unterschiedlicher Dichte und können bei sinnvoller Nutzung zur Verdichtung beitragen (Interaktionsdichte).

Im allgemeinen Sprachgebrauch ist mit Siedlungsverdichtung aber vor allem die bauliche Verdichtung gemeint. Dabei geht es nicht nur um Neubauten auf bis anhin noch brach liegenden Flächen innerhalb des Siedlungsgebietes, sondern es geht auch um Um- und Mehrnutzungen von zu wenig intensiv genutzten Flächen und Gebäuden sowie um die Verdichtung an bestehenden Infrastruktureinrichtungen wie z.B. Autobahnanschlüssen. Verdichtung hat sowohl eine flächenhafte als auch eine vertikale Komponente, wobei vertikal sowohl das Bauen in die Höhe als auch in den Untergrund umfassen kann. Das Positionspapier des ROR widmet sich in erster Linie der baulichen Verdichtung.

Die Verdichtung ist insbesondere dort anzustreben, wo sich in der Nachkriegszeit die Siedlungen mehr oder wenig konzeptlos verbreitet haben und keinen denkmalschützerischen Wert aufweisen.

Ausserdem sind strategisch gelegene Industriebrachen umzunutzen und das räumliche Bild und die funktionalen Strukturen zu verändern.

Der Rat für Raumordnung hat die laufenden Diskussionen und absehbaren Herausforderungen zum Anlass genommen, sich vertieft mit der Frage der Siedlungsverdichtung und der Qualität der urbanen Räume auseinanderzusetzen. Mit dem vorliegenden Positionspapier will der ROR einen Beitrag zur Diskussion leisten und Denkanstösse liefern. Die Umsetzung der Vorschläge liegt nicht in der Kompetenz des ROR sondern der zuständigen Behörden.

2. Problemfelder

Das Postulat der baulichen Siedlungsverdichtung mag auf den ersten Blick einfach erscheinen, doch damit sind zahlreiche Fragestellungen und Problemfelder verbunden. Nachfolgend sind einige dieser Problemfelder aufgelistet:

Die Siedlungsverdichtung kann in Widerspruch stehen zur Qualität der städtischen Räume. Wie kann trotz Siedlungsverdichtung eine hohe urbane Qualität aufrechterhalten werden?

- Inwiefern können und wollen sich die schweizerischen Städte in die dritte Dimension entwickeln? Wie sieht die Skyline von Zürich in 30 Jahren aus? Ist der Prime Tower erst der Anfang oder schon das Ende?
- Wie kann Siedlungsverdichtung in Einklang gebracht werden mit dem Wunsch nach urbanen Freiräumen, Begegnungszonen, Spielplätzen usw.?

- Welche Wohnmodelle und -formen können helfen, räumliche Qualität und Siedlungsverdichtung zu vereinbaren?
- Sind herkömmliche raumplanerische Ansätze wie die Ausnutzungsziffer noch zeitgemäss? Welche rechtlichen Konsequenzen ergeben sich daraus?
- Gewinnt ein modernes Flächen- und Immobilienmanagement durch die öffentliche Hand zunehmend an Bedeutung?
- Wie kann mit bestehender Bausubstanz umgegangen werden? Wie können Konflikte mit dem Denkmalschutz und anderen Akteuren geregelt werden?
- Wie können die Akteure einbezogen werden? Welche Formen der Partizipation und Governance sind denkbar und zielführend?
- Welchen Beitrag kann die Boden- und Steuerpolitik zur Verdichtung liefern?
- Wie erzielen wir ein Umdenken in den Köpfen der Bevölkerung (Urbanität vs. Ruralität)?
- Welcher rechtliche Handlungsbedarf besteht (Bund / Kantone / Regionen / Gemeinden)?

3. Zielsetzungen

Der ROR gibt sich in Zusammenhang mit der Siedlungsverdichtung und der urbanen Qualität die folgende Zielsetzung:

Die bauliche Siedlungsverdichtung ist ein zentraler Grundsatz der Raumentwicklung. Dadurch wird ein Beitrag zur Einschränkung des flächenhaften Siedlungswachstums und der Zersiedelung geleistet. Siedlungsverdichtung ist so auszugestalten, dass die Siedlungsgebiete ihre Attraktivität behalten und wo möglich noch steigern können.

Der ROR ist sich bewusst, dass diese Zielsetzung innere Zielkonflikte enthält. Im nachfolgenden Kapitel sollen Wege aufgezeigt werden, wie die Ziele erreicht und die Zielkonflikte bereinigt werden können.

4. Auf dem Wege zur Umsetzung

Die Zielsetzung der Siedlungsverdichtung und Siedlungsentwicklung nach innen ist eigentlich zumindest implizit in der Raumplanung schon lange bekannt. Es muss deshalb die Frage gestellt werden, wieso die Verdichtung trotzdem nicht funktioniert. Einige Hinweise liefern bereits die weiter oben identifizierten Problemfelder. Siedlungsverdichtung steht in einem Zielkonflikt zu verschiedenen anderen Ansprüchen und Zielsetzungen. Als wichtigste Hemmfaktoren für die Siedlungsverdichtung können betrachtet werden:

- Subjektiv tiefere Lebensqualität in verdichteten Siedlungsgebieten;
- Relativ niedrige Bodenpreise ausserhalb des verdichteten Gebietes;
- Starke Subventionierung des Verkehrs
- Überdimensionierte Bauzonen
- Schwierige Umsetzung gegen Eigentümerinteressen;
- Eher komplexe Verfahren;
- Fehlende Marktanreize und Akzeptanz für verdichtetes Bauen;
- Starre Ausnützungsziffern und dadurch Prädominanz des Baurechtes vor dem raumordnungspolitischen Postulat der Siedlungsverdichtung;
- Überholte Erschliessungsvorschriften beispielsweise betreffend Parkplätze;
- Denkmalschutz erschwert Umnutzungen inkl. Abbruch;
- Probleme im Umgang mit Industriebrachen;
- Fehlendes Flächen- und Immobilienmanagement durch die öffentliche Hand;
- Mangelnde mentale Bereitschaft zu Veränderungen des gewohnten Umfelds und zu radikalen Veränderungen wie Abrissen, Zwischennutzungen und Umnutzungen von Gebäuden.

Wie bereits in Kapitel 1 festgehalten, besteht seit langem ein zumindest impliziter gesetzlicher Auftrag zur Siedlungsverdichtung. Die Umsetzung dieses gesetzlichen Auftrages scheitert jedoch vielfach an den oben aufgezeigten Hemmfaktoren. Es muss deshalb ein Bestreben sein, durch eine Verschärfung der gesetzlichen Vorschriften und durch einen stringenten Vollzug die Siedlungsverdichtung voranzutreiben und so einen wesentlichen Beitrag zur Verhinderung einer weiteren Zersiedlung der Schweiz zu leisten. Der ROR hat einige Stossrichtungen definiert, die zur Erreichung dieser Zielsetzung beitragen können. Diese werden nachfolgend erläutert.

Definition und Zielsetzung

In raumplanerischen Kreisen besteht ein weiter Konsens, dass in Zukunft zunehmend verdichtet gebaut werden soll. Es wird aber zu wenig klar kommuniziert, wozu eine Verdichtung nötig ist. Bevor die Diskussionen, wie die Dichte zu erhöhen sei, vertieft werden können, muss die Ausgangslage transparent geklärt und Gründe und Ziele einer Verdichtung aufgezeigt werden. Eine wichtige Grundlage ist dabei das Raumkonzept.

Zielkonflikt Verdichtung versus urbane Qualität

Zwischen Verdichtung und urbaner Qualität besteht ein inhärenter Zielkonflikt. Während die Verdichtung darauf zielt, Räume möglichst effizient zu nutzen, wird die urbane Qualität oft nicht zuletzt auch über die vorhandenen Freiflächen definiert. Mehr offene Fläche wird dabei mit höherer urbaner Qualität gleichgesetzt. Dieser Zielkonflikt hat allerdings viel zu tun mit subjektiven Einschätzungen dessen, was urbane Qualität ist. Es muss deshalb ein Ziel der Raumordnungspolitik sein aufzuzeigen, wie urbane Qualität in einem verdichteten Raum aussieht, und auf deren Vorteile hinzuweisen. In einem verdichteten Raum sind die Arbeitswege kürzer, wichtige Versorgungsleistungen sind vor Ort vorhanden, es besteht ein kulturelles Angebot usw. Verdichtung geschieht über die Köpfe der Menschen.

Exkurs: was ist urbane Qualität?

Mit dieser Frage beschäftigt sich das Nationale Forschungsprogramm NFP65 „Neue urbane Qualität“. Die Forschungsarbeiten starteten im Jahr 2010 und sollen bis 2014 abgeschlossen sein. Urbane Qualität wird dabei als ein vielschichtiges Konzept

verstanden, das nicht nur architektonische und städtebaulichen Fragestellungen umfasst, sondern auch ein starkes Gewicht auf die soziale Komponente legt. Die Bevölkerung identifiziert sich mit ihrer Stadt und sucht nach subjektiver Lebensqualität. Diese ist wiederum abhängig von aktuell vorherrschenden Lebensstilen und Trends. Auch die ökologische Komponente wird im NFP65 beleuchtet u.a. in Zusammenhang mit Fragen der Verkehrserschliessung. Weiterführende Informationen: www.nfp65.ch.

Umnutzungspotenzial von Brachen

Beim Thema Brachen wird oft in erster Linie an Industriebrachen gedacht. Das Umnutzungspotenzial von Industriebrachen ist gross. Verschiedenste Arbeiten wurden dazu bereits erstellt. Derzeit gibt es rund 350 grössere Areale mit einer Fläche von insgesamt 18 Millionen Quadratmetern. Diese Flächen würden Wohnraum bieten für rund 190'000 Personen. Besonders hingewiesen sei an dieser Stelle auf die Plattform www.brache.areale.ch. Das Thema ist dort profund dargestellt und wird deshalb im Rahmen des Positionspapiers des ROR nicht weiter vertieft. Wichtig ist, dass die Potenziale genutzt werden.

Neben Industriebrachen gibt es verschiedene andere Arten von Brachen. Zu denken ist insbesondere an nicht oder nicht optimal genutzte Bauparzellen innerhalb des Siedlungsgebietes. Dazu kommen aber auch brachliegende oder in Zukunft brachfallende Gebäude. Wohngebäude, die aus welchem Grund auch immer nicht genutzt werden, sind auch als Brachen zu betrachten. Mit dem demographischen Wandel und dem Wandel der Altersstruktur in Richtung Überalterung ist auch wichtig zu wissen, welche Gebäude unternutzt und / oder in absehbarer Zeit frei werden. Ein parzellenscharfes, kommunales Inventar der Brachen mit einer Prognose in die Zukunft wäre ein wertvolles Planungsinstrument für die Gemeinden.

Auch eine Inventarisierung innerer Nutzungsreserven könnte wichtige Beiträge für die künftige Planung leisten. Eine Visualisierung der bestehenden Reserven ist für den Dialog mit den verschiedenen Akteuren sehr wichtig.

Redimensionierung von Bauzonen

In gewissen Gemeinden wurden in den vergangenen Jahren Bauzonen ausgeschieden, die weit über den effektiven Bedürfnissen liegen. Diese sind, schon auf Grund des geltenden, erst recht aber basierend auf dem revidierten Raumplanungsgesetz, zurückzuzonen. Solange (zu) viele freie Bauflächen zur Verfügung stehen, wird es schwierig sein, eine Verdichtung zu erreichen. Auszonungen hingegen können neue Anreize setzen.

Enttabuisierung der dritten Dimension

Das Siedlungsbild der Schweiz entwickelt sich nur zögerlich in die dritte Dimension. In letzter Zeit ist aber eine zunehmende Tendenz zum Bau von Hochhäusern festzustellen. Der vorläufig höchste Bau der Schweiz entsteht in Basel mit dem 180 m hohen Bürohochhaus des Pharmakonzerns Roche. Doch auch in kleineren Städten entstehen Hochhäuser.⁴

Eine gute Einbettung in die übergeordnete Planung erscheint unerlässlich. Bereits auf Stufe Richtplan sollten die entsprechenden Vorgaben erarbeitet werden. Gefordert ist aber v.a. die Zonenplanung. Zur Entwicklung zusammenhängender Gebiete kann das Instrument der Sondernutzungsplanung oder der Arealüberbauung angewandt werden. In städtischen Gebieten kann ein eigener Hochhausplan

⁴ Quelle: Jahresbericht VLP-ASPAN 2010, S. 33

entwickelt werden. Dazu gehören auch Vorgaben zur Gestaltung der Hochhäuser und deren Fassaden. Zu raumplanerischen Fragestellungen kommen ästhetische Aspekte. Gerade weil Hochhäuser immer wieder auf Opposition seitens der Bevölkerung stossen, ist ein partizipatives Vorgehen auf allen Stufen unerlässlich. Der Bau in die Vertikale muss sich nicht auf Hochhäuser beschränken. Sehr viel Potenzial besteht in der Aufstockung bestehender Gebäude. Die Vermutung besteht, dass etliche Gebäude in der Schweiz die in der jeweiligen Zone maximal zulässige Gebäudehöhe nicht ausschöpfen. Zudem kann gezielt eine Aufzonung erfolgen indem beispielsweise eine W3 in eine W5 aufgezont wird. Eine derartige Aufzonung kann erhebliche Investitionstätigkeiten auslösen.

Nicht zuletzt geht es bei der dritten Dimension aber auch um das Bauen im Untergrund. Verschiedene Städte in Europa beginnen, dem Bauen im Untergrund vermehrt Beachtung zu schenken⁵. Auch hier besteht noch ein erhebliches Nutzungs-, sprich Verdichtungspotenzial. Das Bundesamt für Raumentwicklung hat im Rahmen der 2. Revision RPG eine Arbeitsgruppe einberufen, welche sich mit der Frage, inwiefern sich die Raumplanung in der Schweiz in Zukunft mit der Planung im Untergrund beschäftigen soll. Es zeigt sich, dass auf Grund der vielfältigen Nutzungen ein erheblicher Koordinationsbedarf besteht.

Akzeptanz schaffen für verdichtetes Bauen

Die Idee des verdichteten Bauens wird in der Bevölkerung nicht nur positiv aufgenommen. Betroffenen befürchten eine Überbevölkerung ihres Quartiers und den Verlust von Grünflächen. Verdichtetes Bauen ist in Kombination mit Freiflächen anzugehen. Die Bevölkerung muss in den Prozess eingebunden werden um falschen Bildern vorzubeugen. Nur mit dem Rückhalt der Anwohner ist verdichtetes Bauen umsetzbar.

Denkmalschutz ja aber nicht um jeden Preis

Ein zu rigoroser Denkmalschutz schränkt Entwicklungsmöglichkeiten ein. Die Ansprüche an den Wohn- und Arbeitsraum entwickeln sich im Laufe der Zeit. Die Gebäude müssen diesen Ansprüchen genügen, um attraktiv sein zu können und so die Siedlungsverdichtung zu ermöglichen. Dies kann bedingen, dass Gebäude ganz abgerissen oder zumindest strukturell massiv verändert werden. Angesichts der absehbaren demographischen Entwicklung und der weitergehenden Zersiedelung liegt die Siedlungsverdichtung in öffentlichem Interesse. Dies wird durch das Raumkonzept Schweiz und die Revision des Raumplanungsgesetzes bestätigt. Die Siedlungsverdichtung muss bei der Interessensabwägung denselben Stellenwert geniessen wie der Denkmalschutz. Ein entsprechender Dialog muss auf kantonaler und kommunaler Stufe laufend geführt werden.

Anders sieht es mit dem Ortsbildschutz aus: Schützenswerte Ortsbilder sind zu erhalten. Ortskerne sollen überschaubar bleiben. Dieses Postulat widerspricht aber einem sinnvollen Ersatzbau einzelner Gebäude nicht.

Erreichbarkeit als wichtiger Treiber der Raumentwicklung

Der Verkehr hat einen grossen Einfluss auf die Raumentwicklung. Gut erschlossene Gebiete sind attraktiver als über Strasse und Schiene schlechter erreichbare. Im Bestreben um verdichtete Siedlungen sind daher Verkehrsfragen von zentraler Bedeutung. Die Entwicklung von Verkehrs- und Siedlungsinfrastruktur sollte auch in

⁵ Vgl. NZZ vom 13. Juli 2011, S.56

der Planung noch stärker gekoppelt werden. Zum Teil wird dies bereits gemacht – man denke an die über den Infrastrukturfonds finanzierten Agglomerationsprogramme – wenn verdichtet gebaut werden soll, besteht aber weiterhin Handlungsbedarf. Die Steuerungsfunktion des Verkehrs muss aktiver miteinbezogen werden.

Marktwirtschaftliche Instrumente zur Lenkung der Siedlungsverdichtung

Marktwirtschaftliche Instrumente können wesentlich zur Durchsetzung gesetzgeberischer Vorgaben wie der Siedlungsverdichtung beitragen. Siedlungsentwicklung und insbesondere das Phänomen der Zersiedelung hat viel mit der Frage der Preise zu tun. Bauen im Grünen ist vermeintlich kostengünstiger als Umnutzungen und Verdichtungen in Zentren. Dabei wird aber meist keine Vollkostenrechnung angestellt, die auch beispielsweise die Fahrtkosten für das Pendeln und den Freizeitverkehr beinhalten würde. Die externen Kosten (Lärmbelastung durch Verkehr, Landverschleiss usw.) werden ebenso wenig betrachtet. Für die Gemeinden ist verdichtetes Bauen mit gewissen Kosten der Dichte verbunden (nötige Infrastruktur, stärker ausgebautes Angebot im kulturellen und sozialen Bereich, ökologische Folgen). Auf der anderen Seite können durch Verdichtung gewisse Kosten der Ferne (Distanzen, geringeres Beziehungsnetz) minimiert werden. Die Lenkung der Siedlungsverdichtung sollte diesen Aspekten Rechnung tragen und auch marktwirtschaftliche Instrumente vorsehen. Gedacht wird konkret an eine räumlich differenzierte Steuer- und Bodenpolitik. Wer eine Wohnung in einem verdichteten Raum bewohnt, müsste gegenüber einem Einfamilienhaus im Agglomerationsgürtel steuerlich begünstigt werden.

Ausserdem kann auch der Finanzausgleich genutzt werden, um die Siedlungsentwicklung in Richtung einer höheren Dichte zu lenken.

Die Gemeinden als Akteure der Raumentwicklung

Die Rolle der Gemeinden als Akteure der Raumentwicklung darf sich nicht auf den Erlass der Zonenplanung und des Baurechts beschränken. Die Gemeinde muss vielmehr eine aktive Rolle einnehmen. Die Gemeinde ist in vielen Fällen Eigentümerin von Flächen und Gebäuden. Sie kann durch ein aktives Flächen- und Immobilienmanagement wesentlich zur Raumgestaltung beitragen. Sie kann durch eigene Bauvorhaben eine Signalwirkung entfalten. Diese kann z.B. darin bestehen, mit dem Bau eines öffentlichen Gebäudes ein städtebauliches Zeichen zu setzen. Die Gemeinde kann aber umgekehrt auch Freiräume wie städtische Grünanlagen offenhalten und so für den nötigen Ausgleich zur Verdichtung sorgen. Die Gemeinden könnten auch Ansprechstellen für Bauherren und Investoren einrichten. Diese Ansprechstellen sollen die Investoren beraten und versuchen, die Verdichtung aktiv zu steuern. Das Instrumentarium der Gemeinde müsste idealerweise durch finanzielle Anreizmechanismen angereichert werden. Die Erträge einer Mehrwertabschöpfung für Neueinzonungen, wie sie im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes vom Parlament verabschiedet wurde, könnten beispielsweise in diese Richtung verwendet werden. Gemeinden sollten zudem dazu verpflichtet werden, Wohnzonen grundsätzlich in W3 (dreigeschossig) und nur in begründeten Ausnahmefällen in W2 (zweigeschossig) auszuscheiden. Die Städte müssten dazu angehalten werden, einen Masterplan zu erarbeiten, in welchem ersichtlich wird, wo und wie verdichtet werden kann und soll.

Steuerung durch kantonalen Richtplan

Wichtig ist ferner eine verstärkte überkommunale Steuerung. Es bringt wenig, wenn

eine Zentrumsgemeinde die Siedlungsverdichtung vorantreibt, die umliegenden Gemeinden aber weiterhin zu grosszügige Bauzonen ausscheiden. Die kantonalen Richtpläne müssen in Zukunft klare Vorgaben für die Bauzonenausscheidung und die Siedlungsverdichtung enthalten. Sie sollten vom Bund nur genehmigt werden, wenn städtebauliche Überlegungen eingeflossen sind.

Denkbar wäre auch ein räumliches Konzept zur Festlegung von Verdichtungsgebieten auf der Ebene der Kantone.

Im Dialog mit der Bevölkerung

Urbane Qualität ist ein subjektives Empfinden. Was urbane Qualität ist, ändert sich mit den Lebensgewohnheiten und Einstellungen der Bevölkerung. Innere Verdichtung des Siedlungsraumes funktioniert nur, wenn die Bevölkerung den Siedlungsraum als attraktiv einstuft und bereit ist, dort zu leben. Neue Bauvorhaben wie Hochhäuser können Abwehrreflexe auslösen. Die Bevölkerung muss deshalb sensibilisiert und möglichst frühzeitig und in allen Stufen in die Planung einbezogen werden. Das zukünftige Siedlungsbild / die Skyline muss zusammen mit der Bevölkerung entwickelt und von ihr mitgetragen werden. Geeignete partizipative Methoden sind genügend bekannt und müssen eingesetzt werden. Die Akzeptanz der Bevölkerung ist für die Umsetzung verdichteten Bauens von zentraler Bedeutung. In gewissen Kreisen ist Verdichtung nach wie vor rein negativ behaftet. Mit Sensibilisierungskampagnen ist die Bevölkerung abzuholen und sind ihr die Vorteile der Siedlungsverdichtung aufzuzeigen. Für eine konsequente Siedlungsverdichtung ist ein gewisser kultureller Wandel notwendig.

Befähigung der Akteure

Der Raumplanung kommt bei der Siedlungsverdichtung eine wichtige Rolle zu. Aber auch andere Akteure können wichtige Beiträge leisten. Architekten haben grossen Einfluss auf die Siedlungsgestaltung. Auch sie sind vermehrt in die Mitverantwortung für verdichtetes Bauen zu ziehen.

Eine zentrale Rolle spielen die Gemeinden. Es ist sicherzustellen, dass die kommunalen und regionalen Behörden über das notwendige Fachwissen verfügen, um auf eine Siedlungsverdichtung hinzuwirken. Entsprechende fachliche Unterstützung ist auch von Bundes- und Kantonsseite her bereitzustellen.

Erfahrungsaustausch unter den Gemeinden und Weiterbildung der wesentlichen Akteure fördern

Eine zunehmende Zahl von Gemeinden setzt sich mit der Thematik der Siedlungsverdichtung auseinander. Ein Erfahrungsaustausch unter den betroffenen Akteuren drängt sich auf. Das neue Beratungszentrum Dialog Siedlung der schweizerischen Vereinigung für Landesplanung unterstützt Städte und Gemeinden in Fragen der Verdichtung, der Zentrumsplanung, der Gebietssanierung oder der Förderung der Siedlungsqualität. Das Netzwerk Altstadt geht ebenfalls in diese Richtung (www.netzwerk-altstadt.ch). Projekte wie „Raum+“ oder auch verschiedene Modellvorhaben des Bundesamtes für Raumentwicklung zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung liefern wichtige Hinweise und Erkenntnisse. Diese Erkenntnisse müssen verbreitet und ausgetauscht werden.

Komplementarität Verdichtung - Naherholung

Siedlungsverdichtung führt gleichzeitig zu einem wachsenden sozialen Bedürfnis nach Freiraum für die Freizeitgestaltung. Dieser Aspekt muss in der Planung berücksichtigt werden. In Nähe zu verdichteten Räumen müssen

Naherholungsmöglichkeiten im Grünen bestehen. Als ein konkretes Beispiel kann die räumliche Nähe zwischen dem Verdichtungsraum Zürich und dem Naturerlebnispark Sihlwald genannt werden. Diese komplementären räumlichen Angebote führen zu entsprechenden Mobilitätsbedürfnissen, welche wiederum in der Planung berücksichtigt werden müssen.

Lokalisierung Gewerbe und Nahversorgung

Durch die Steuerung von Gewerbeansiedlungen und von Funktionen der Nahversorgung können die Kantone, Regionen und Gemeinden die Verdichtung mitbeeinflussen. Neue Gewerbeeinrichtungen sollten beispielsweise vorzugsweise an bereits bestehenden Verkehrsinfrastrukturen entstehen und nicht den Neubau von weiteren Infrastrukturen bedingen. Eine gute Nahversorgung in einem verdichteten Quartier trägt wesentlich zu dessen Attraktivität bei und reduziert Mobilitätsbedürfnisse. Grossprojekte in Quartieren hingegen sind koordiniert und gut überlegt anzugehen. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei den Einkaufszentren. Sie sind als Entwicklungspole zu nutzen. Der vielerorts erfolgten Fehlentwicklung, wo Einkaufszentren auf der grünen Wiese gebaut wurden und sich die Dörfer nachträglich darum weiterentwickelten – statt um den historischen Ortskern – sind zu vermeiden.

Finanzielle Anreize als Steuerungsinstrument

Der Bund kann die Siedlungsentwicklung über finanzielle Anreize mitsteuern. Die bereits bestehende Steuer- und Bodenpolitik sollte durch gezielte Anreizsysteme, z.B. in der Form von Modellvorhaben ergänzt werden. Solche wären im Bereich der Planung, aber auch im Bereich der Sanierungsarbeiten denkbar. Auch der Austausch über Good Practice kann ein Zeichen in die gewünschte Richtung setzen.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Als beratendes Gremium des Bundesrates legt der ROR seinen Fokus beim gesetzgeberischen Handlungsbedarf auf die Bundesebene. Der Grundsatz der Siedlungsentwicklung nach innen und der Siedlungserneuerung muss im Raumplanungsgesetz verankert werden. Eine entsprechende Revision wurde am 15. Juni vom Parlament verabschiedet. Ihr droht aber zurzeit ein Referendum des Schweizerischen Gewerbeverbands. Mit dieser Revision, welche als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative dient, wird der Grundsatz der Siedlungsentwicklung nach innen und der ungeschmäleren Wohnqualität in Art. 1 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes verankert. Zudem erhalten die Kantone über neue Vorgaben an die kantonale Richtplanung eine Handlungsanweisung (Art. 8a). Der Richtplan muss demnach u.a. aufzeigen, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird und wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen und die Wahrung der Wohnqualität bewirkt wird. Diese Revision weist in die richtige Richtung. Wichtig ist, dass der Bund durch seine Aufsichtsinstrumente und durch dichte Zusammenarbeit mit den Kantonen für eine stringente Umsetzung der neuen Vorschriften besorgt sein wird.

Doch auch die Kantone müssen die Anliegen der Siedlungsverdichtung und der urbanen Qualität in ihren Planungen und Gesetzgebungen umsetzen und fördern. Sie müssen dabei auf eine verstärkte überkommunale Koordination nicht zuletzt bei der Genehmigung der Zonenpläne hinwirken.

5. Beziehungen zu anderen Themen

Die Siedlungsentwicklung nach innen ist eines der zentralen Anliegen der Raumentwicklung. Wie dargestellt handelt es sich um sehr komplexes Thema mit vielfältigen Querbezügen. Siedlungsverdichtung kann deshalb nicht isoliert betrachtet werden. Wichtige Fragen die mit hineinspielen sind u.a.

- die Frage der Durchsetzungskraft der Raumplanung gegenüber anderen Sektoralpolitiken und faktischen Entwicklungen wie z.B. der Verkehrserschliessung
- die Frage, inwiefern marktwirtschaftliche Instrumente in der Raumplanung erwünscht sind und Einzug halten können;
- wie in Zukunft die Governance in Fragen der Raumplanung ausgestaltet wird und wichtige Stakeholder in die Prozesse einbezogen werden können;
- welche Rolle einzelnen Raumtypen in Zukunft zufällt und wie hoch entsprechend der Nutzungsdruck in diesen Räumen ist;
- welche Grundeinstellung die Bevölkerung zum Leben in den Städten respektive dem Leben auf dem Land hat und damit letztlich wie sich die Schweiz definiert.

Die Vertiefung dieser und allfälliger weiterer Querbeziehungen würde allerdings den Rahmen des vorliegenden Positionspapiers sprengen. Einzelne Aspekte wird der ROR in weitergehenden Positionspapieren bearbeiten.

6. Schlussbemerkungen

Der Rat für Raumordnung will mit dem vorliegenden Positionspapier einen Beitrag zur dringend nötigen Diskussion um die Siedlungsverdichtung und die Lösung des Zielkonfliktes mit der urbanen Qualität leisten. Zusammenfassend sieht der ROR folgende Handlungsansätze:

- Auflösen des Zielkonflikts zwischen Verdichtung und urbaner Qualität durch Bewusstseinsbildung für urbane Qualitäten;
- Nutzen des Potenzials von Industrie- und anderen Branchen;
- Verstärkte Siedlungsentwicklung in die dritte Dimension;
- Bessere Abstimmung mit dem Denkmalschutz;
- Einführen marktwirtschaftlicher Instrumente zur Lenkung der Siedlungsverdichtung;
- Stärkung der Rolle der Gemeinden als prägende Akteure der Siedlungsentwicklung;
- Stärkung der überkommunalen Koordination via die kantonale Richtplanung;
- Einbezug der Bevölkerung in den Entscheidungsprozess;
- Fördern des Erfahrungsaustauschs und der Weiterbildung unter den betroffenen Akteuren;
- Aufzeigen und berücksichtigen komplementärer Entwicklungen in verschiedenen Räumen;
- Lokalisierung von Gewerbe- und Nahversorgungseinrichtungen, so dass sie die Zielsetzung der Siedlungsverdichtung unterstützen;
- Verankerung des Grundsatzes der Siedlungsentwicklung nach innen bei gleichzeitig ungeschmälerter Wohnattraktivität im eidgenössischen

- Raumplanungsgesetz;
- Umsetzung und Förderung der Siedlungsverdichtung in den Planungen und gesetzlichen Grundlagen der Kantone;
 - Durchsetzung der Verdichtungspflichten der Gemeinden durch die Kantone;
 - Mitwirkung des Bundes.

Die Umsetzung dieser Handlungsansätze muss durch die jeweils zuständigen Behörden erfolgen. Damit richten sich die Handlungsansätze sowohl an den Bund, als auch an die Kantone, Regionen und an die Gemeinden.

Rat für Raumordnung



Dr. Fabio Giacomazzi
Präsident des ROR