

UVEK

Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

étude

are...

Bundesamt für Raumentwicklung  
Office fédéral du développement territorial  
Ufficio federale dello sviluppo territoriale  
Federal Office for Spatial Development

## **Siedlungsbegrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung**

Evaluation Nutzungsplanung  
aus der Sicht der nachhaltigen  
Siedlungsentwicklung

**Impressum****Herausgeber**

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)  
Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie  
und Kommunikation (UVEK)

**Autoren**

Andreas Gerber, Büro für Raum- und Stadtentwicklung, Bern  
Suzanne Michel, Kommunikationsberatung, Niederwangen  
Beratende Mitarbeit:  
Vinzenz Gerber, Raumplanung, Bern

**Projektbegleitung**

Martin Vinzens  
Fred Baumgartner  
Fritz Wegelin  
Jean Michel Piguet

**Produktion**

Rudolf Menzi, Stabsstelle Information ARE

**Zitierweise**

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2003): Siedlungs-  
begrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung,  
Gerber A., Evaluation Nutzungsplanung aus der Sicht der  
nachhaltigen Siedlungsentwicklung,  
Mai 2003

**Anmerkung**

Der Inhalt dieses Berichtes verpflichtet nur die von den  
Auftraggebern beauftragten Autoren

**Bezugsquelle**

auf Internet: [www.are.ch](http://www.are.ch)

## **Siedlungsbegrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung**

Evaluation Nutzungsplanung  
aus der Sicht der nachhaltigen  
Siedlungsentwicklung

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abstract</b>	<b>4</b>
<b>1. Ausgangslage</b>	<b>6</b>
1.1 Projekthintergrund	6
1.2 Inhaltliche Projektbegrenzung	7
<b>2. Vorgehen</b>	<b>10</b>
2.1 Methodischer Ansatz	10
2.2 Vorgehensschritte	10
<b>3. Fallbeispiele</b>	<b>12</b>
3.1 Übersicht	12
3.2 Geuensee, Kanton Luzern	13
3.3 Effretikon, Kanton Zürich	18
3.4 Cham, Kanton Zug	22
3.5 Bassecourt, Kanton Jura	27
<b>4. Problembeschreibung und Empfehlungen</b>	<b>31</b>
4.1 Zur Wahrnehmung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung	31
4.2 Baulandreserven, Baulandbedarf und Siedlungsentwicklung	33
4.3 Nutzungsplanung und übergeordnete Planungsstufen	38
4.4 Kantonsübergreifende Entwicklungskoordination und die Rolle des Bundes	41
<b>5. Zusammenfassung der Empfehlungen</b>	<b>44</b>
<b>Anhang</b>	
1 Liste der GesprächsteilnehmerInnen	
2 Nachhaltige Siedlungsentwicklung – Ziele und Thesen	
3 Workshop vom 13. Dezember 2002	
4 Workshop vom 29. April 2003	
5 Motion Nabholz 00.3510 «Raumplanerisches Vollzugsförderprogramm»	

## Abstract

Seit Jahrzehnten dehnt sich das Siedlungsgebiet in der Schweiz stark aus und der Verkehr hat rasant zugenommen. Die Arealstatistik des Bundes (Bundesamtes für Statistik) belegt, dass die gesamte Siedlungsfläche in den letzten Jahren um ein Quadratmeter pro Sekunde gewachsen ist. Dieser anhaltend hohe Boden- und Landschaftsverlust entspricht klar nicht den Planungsgrundsätzen des Raumplanungsgesetzes, wonach die Siedlungen in ihrer Ausdehnung zu begrenzen sind (Art. 3 Abs. 3 Raumplanungsgesetz, SR 700). In der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 hat der Bundesrat deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die starke Zunahme der Siedlungsfläche der letzten Jahre gebremst und schweizweit auf 400 Quadratmeter pro Kopf stabilisiert werden soll.

Eine bodensparende Siedlungsentwicklung gestaltet sich in der Praxis schwierig. Die Motion Nabholz vom 4. Oktober 2000 (00.3510) weist auf eine mangelnde überörtliche Standortplanung hin. Dringend nötig sind gemeinde- und kantonsübergreifende Lösungen. Das Instrument der Nutzungsplanung trägt der heutigen Agglomerationsentwicklung zu wenig Rechnung. Aufgrund der vorhandenen Probleme und der über 20-jährigen Anwendung der Nutzungspläne ist eine kritische Evaluation der bisherigen Vollzugspraxis angebracht.

Die Autoren des vorliegenden Berichtes liefern anhand von vier exemplarischen Fallbeispielen Erklärungen für die heutige Situation und geben Empfehlungen ab an die Adresse des ARE (Bundesamt für Raumentwicklung). Mit den vorgeschlagenen Massnahmen sollen eine Baulandbegrenzung auf der Grundlage von überörtlichen Entwicklungsvorstellungen anvisiert werden, die Planungsstufen Region und Kanton gestärkt und die Rolle des Bundes neu definiert werden.

## Abrégé

Depuis plusieurs décennies, la Suisse connaît une extension rapide et soutenue du milieu bâti et une augmentation massive du trafic. La statistique de la superficie de l'Office fédéral de la statistique montre que la surface construite totale s'est accrue d'un mètre carré par seconde durant les dernières années. Cette perte massive de sol et de paysage est en contradiction flagrante avec les principes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), qui prévoit que l'étendue des territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques doit être limitée (art. 3, al. 3, LAT, RS 700). Dans sa Stratégie 2002 pour le développement durable, le Conseil fédéral demande clairement qu'un frein soit mis à la forte extension du milieu bâti que le pays a connu durant les récentes années et que la surface bâtie soit stabilisée à 400 mètres carrés par personne.

Un développement urbain réalisé avec une consommation de sol mesurée est pourtant difficile à réaliser dans la pratique. La motion Nabholz du 4 octobre 2000 (00.3510) estime que la planification supracommunale est insuffisante et que désormais, des solutions intercommunales, voire intercantionales s'imposent. Aujourd'hui, l'instrument du plan d'affectation ne tient qu'insuffisamment compte du développement actuel des agglomérations. Compte tenu des problèmes actuels et de plus de vingt d'ans d'expérience avec cet instrument, il est nécessaire de procéder à une évaluation critique de la mise en œuvre telle qu'elle a eu lieu jusqu'à ce jour.

Les auteurs du présent rapport expliquent la situation actuelle à l'aide de quatre études de cas exemplaires et suggèrent des améliorations ainsi que plusieurs types de mesures à l'adresse de l'Office fédéral du développement territorial (ARE): viser une limitation des terrains constructibles sur la base de scénarios de développement supracommunaux, renforcer les niveaux de planification régional et cantonal, redéfinir le rôle de la Confédération.

## Sommario

Da decenni, in Svizzera, gli insediamenti sono in piena espansione e il traffico aumenta in modo molto rapido. Dalla Statistica federale della superficie (pubblicata dall'Ufficio federale di statistica) si evince che, globalmente, gli insediamenti in questi ultimi anni sono cresciuti di un metro quadrato al secondo. La costante e massiccia perdita di terreno e di paesaggio è in netto contrasto con i principi di pianificazione enunciati nella legge federale sulla pianificazione del territorio, secondo cui gli insediamenti devono essere limitati nella loro estensione (art. 3 cpv. 3 della legge sulla pianificazione del territorio, LPT, RS 700). Nella sua Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002, il Consiglio federale fa presente che il forte aumento delle superfici degli insediamenti registrato negli ultimi anni dev'essere rallentato e stabilizzato a 400 metri quadrati pro capite.

Uno sviluppo degli insediamenti parsimonioso in termini di uso del suolo è però difficile da realizzare nella pratica. La mozione Nabholz del 4 ottobre 2000 (00.3510) metteva l'accento sulla mancanza di una pianificazione degli insediamenti che travalichi la dimensione locale. Per ovviare a questa situazione, è necessario cercare quanto prima delle soluzioni a livello intercomunale e intercantonale. I piani di utilizzazione tengono troppo poco conto dell'evoluzione attuale negli agglomerati. Visti i problemi presenti e il più che ventennale impiego dei piani di utilizzazione è opportuno procedere ad una valutazione critica dell'attuale prassi esecutiva.

Basandosi su quattro esempi concreti, gli autori del presente rapporto (disponibile solo in ted.) illustrano la situazione attuale, formulando proposte di miglioramento all'attenzione dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE). Tramite diverse misure si tratterà di definire una delimitazione delle zone edificabili sulla base di previsioni di sviluppo sovraregionali, di rafforzare gli strumenti di pianificazione a livello regionale e cantonale nonché di ridefinire il ruolo della Confederazione.

# 1. AUSGANGSLAGE

## 1.1 Projekthintergrund

Das Raumplanungsgesetz verlangt die haushälterische Nutzung des Bodens und u.a. eine zweckmässige Zuordnung von Wohn- und Arbeitsgebieten. Die neusten Daten der Arealstatistik lassen vermuten, dass die Siedlungsentwicklung in der Schweiz während der letzten 15 Jahre den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes kaum entsprochen haben dürfte. Erste Analysen zeigen unter anderem, dass

- die Siedlungsfläche in den letzten 12 Jahren um 13.3% gewachsen ist,
- die Wohnbevölkerung der Schweiz zwischen 1985 und 1995 um 8.8% zugenommen hat,
- 28% des Siedlungsgebietes ausschliesslich zu Wohnzwecken genutzt werden und die dazu beanspruchte Fläche während der letzten 12 Jahre um einen Viertel zugelegt hat,
- 63.4% des neu entstandenen Wohnareals auf Ein- und Zweifamilienhäuser entfallen.

Diese Situation ruft zum Handeln auf. Der Auftrag dazu kommt von drei Seiten und bildet den Hintergrund dieses Projektes:

- Motion Nabholz
- «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002» des Bundesrates
- Realisierungsprogramm 2000 – 2003

### Motion Nabholz

*Wortlaut der Motion Nabholz vom 4. Okt. 2000:*

«Ich ersuche den Bundesrat, ein raumplanerisches Vollzugsförderprogramm zur Einschränkung des hohen Bodenverbrauches in der Schweiz (ein Quadratmeter pro Sekunde) zu erlassen.»

*Begründung:*

«In der Schweiz schreitet seit Jahrzehnten die Siedlungstätigkeit mit einer nahezu ungebremsten Geschwindigkeit (ein Quadratmeter pro Sekunde oder 3'150 ha pro Jahr) voran. Dieser hohe Boden- und Landverlust entspricht nicht den Planungsgrundsätzen des neuen Raumplanungsgesetzes (RPG), wonach die Siedlungen in ihrer Ausdehnung zu begrenzen sind (Art. 3 Abs. 3 RPG).

Die Anstrengungen in den letzten Jahren in diesem Bereich greifen zu wenig und erfordern eine neue Strategie. Als Problem erweist sich insbesondere die heute mangelnde überörtliche Standortplanung. Hier müssten vermehrt regionale, kantonale und kantonsübergreifende Lösungen angestrebt werden.

Von Interesse dürften dabei die Instrumente der Nutzungsplanung sein, die heute eher von einem Dorfmodell ausgehen und der aktuellen Agglomerationsentwicklung zu wenig Rechnung tragen. Vorteile im Hinblick auf einen sparsameren Umgang mit dem Boden können das deutsche Raumplanungssystem (Bauleitplanung mit gestaffelt freigegebenen, vom Siedlungskern ausgehende Bauzonen) bieten.»

### Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002

Mit dieser Strategie hat der Bundesrat zehn Handlungsfelder mit insgesamt 22 Massnahmen beschlossen. Das Massnahmenprogramm «Nachhaltige Siedlungsentwicklung» (Massnahme 13) umfasst folgende Aufträge:

*Aufträge Massnahme 13 zur «Nachhaltigen Siedlungsentwicklung»*

- Die Siedlungserneuerung und -entwicklung nach innen in den Grundzügen der Raumordnung Schweiz konkretisieren.
- Die Konzepte und Sachpläne des Bundes stärker auf die Nachhaltige Entwicklung ausrichten und auf eine vermehrte Abstimmung der Sachpläne hinwirken.
- Das Instrument des kantonalen Richtplanes besser nutzen und verstärkt Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigen.

- Das System der Nutzungsplanung prüfen und Kriterien für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung entwickeln.
- Impulse für eine verstärkte grenzüberschreitende interkantonale und überkommunale Zusammenarbeit in der Raumplanung vermitteln.
- Die Zusammenarbeit zwischen Raumplanung und Wohnbauförderung, Wohnungswirtschaft sowie Bauwirtschaft allgemein verstärken.
- Impulse für die Standortpolitik im Bereich grosser, publikumsintensiver Anlagen geben sowie Modellvorhaben und deren Evaluation unterstützen.
- Auf eine bewegungsfreundliche Gestaltung der Siedlungsräume hinwirken (räumliche Bedürfnisse für Bewegung, Sport und Freizeit).
- Ein Controlling (Ziel-, Wirkungs- und Vollzugskontrolle) der Raumordnungspolitik ausarbeiten.

### Realisierungsprogramm 2000 – 2003

Dieses Programm konzentriert sich auf die von der Bundesverwaltung zu treffenden konkreten Umsetzungsmassnahmen im Bereich der Raumordnungspolitik. Für dieses Projekt wichtig ist die **Massnahme 1.05.2**: Sie verlangt folgende Abklärungen:

*Massnahme 1.05.2: Klärung des Revionsbedarfes des RPG (v.a. Nutzungsplanung)*

- Prüfung der Wirksamkeit des raumplanerischen Instrumentariums
- Ermittlung von Bereichen, bezüglich derer das Raumplanungsrecht angepasst werden müsste (z.B. Rolle der Städte und Agglomerationen, bessere Berücksichtigung ökonomischer Aspekte, Bundesnutzungspläne)
- Prüfung inwieweit die Koordination zwischen Raumplanung und Umweltschutz durch Massnahmen auf normativer Ebene verbessert werden könnte.

### Projekthalt

Auf dem Hintergrund dieser Aufgaben gibt das Bundesamt für Raumentwicklung ein Projekt unter dem Titel 'Evaluation Nutzungsplanung aus Sicht der nachhaltigen Siedlungsentwicklung' in Auftrag. Dabei soll

- abklärt werden, wo die Stärken und Schwächen in der Nutzungsplanung hinsichtlich der Themen «überörtliche Planung», «haushälterische Bodennutzung» und die «Siedlungsentwicklung nach innen» liegen;
- die Wirksamkeit der raumplanerischen Instrumente der Nutzungsplanung geprüft werden;
- Lösungsansätze für Verbesserungen aufgezeigt werden.

## 1.2 Inhaltliche Projektbegrenzung

### Begriff «nachhaltige Siedlungsentwicklung»

*Drei Bezugsebenen von Nachhaltigkeit*

«Nachhaltigkeit» ist ein oft verwendeter Begriff. Werden Vorhaben oder Entscheidungen hinsichtlich Nachhaltigkeit beurteilt, so hat dies gemäss Definition bezüglich dreier Ebenen mit einem langfristigen Zeithorizont zu erfolgen:

- Schonung von Umwelt und Ressourcen
- Wirtschaftliche Prosperität
- Stabilität und Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft

«Nachhaltigkeit» hat also viele Aspekte und muss für jedes Thema mit einem eigenen Zielkatalog präzisiert werden. Entsprechend lässt sich «nachhaltige Siedlungsentwicklung» nicht mit einem einzigen Satz definieren, sondern eher durch folgende Verhaltensgrundsätze umschreiben:

### *Grundsätze einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung*

Nachhaltige Siedlungsentwicklung bedeutet:

- Siedlungen verdichten und mit dem Boden haushälterisch umgehen
- Verkehr durch Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung auf ein erträgliches Mass zu begrenzen
- Landschaften in Beziehung zur Siedlung vernetzen, erhalten und fördern
- Wirtschaftliche Aktivitäten, zentralörtliche Funktionen und Siedlungsschwerpunkte dezentral konzentrieren
- Infrastrukturkosten reduzieren und Energie effizient nutzen

Eine umfassende Evaluation der Nutzungsplanung in der Schweiz bezüglich nachhaltiger Siedlungsentwicklung ist aus drei Gründen praktisch nicht machbar:

- Die Nutzungsplanung tangiert eine Vielzahl von Aspekten, welche bezüglich ökologischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Nachhaltigkeit relevant sind. Eine Auswahl auf wenige zentrale Aspekte drängt sich auf.
- Die Nachhaltigkeit von Entscheidungen auf der Ebene der Nutzungsplanung lässt sich häufig erst auf einer übergeordneten Ebene beurteilen. Die Nutzungsplanung kann nicht isoliert betrachtet und beurteilt werden. Sie muss im Zusammenhang mit den übergeordneten Planungsstufen angeschaut werden.
- Die Nutzungsplanung findet in der Schweiz in knapp 3000 Gemeinden in 26 Kantonen statt. Eine flächendeckende Evaluation z.B. mit Beispielen aus allen Kantonen wäre interessant aber äusserst aufwändig.

### *Hauptprobleme Bodenverbrauch und Zersiedelung*

Im vorliegenden Projekt wurden daraus folgende Konsequenzen gezogen:

Die neusten Daten der Arealstatistik zeigen, dass die grössten Defizite der Nutzungsplanung bezüglich Nachhaltigkeit noch immer (und in den 90er-Jahren sogar vermehrt) im grossen Bodenverbrauch und in der Zersiedelung der Landschaft liegen. Das Projekt konzentrierte sich bei der Analyse von Nutzungsplanungen auf diese beiden eher quantitativen und räumlichen Aspekte. Dies im Bewusstsein, dass die Nutzungsplanung vielerorts auch bezüglich Siedlungs- und Landschaftsqualität grosse Defizite aufweist. Im Zentrum des Interessens standen die Entwicklungsvorstellungen der Gemeinden und ihr Umgang mit Fragen von Baulandreserven, Neueinzonungen, Umgang mit den bestehenden Siedlungsgebieten, interkommunaler Zusammenarbeit und Konkurrenz.

### *Fokus: Zusammenwirken Gemeinde und überörtliche Planungsstufen*

Im Projekt wurde davon ausgegangen, dass...

1. die Anreize für die meisten Gemeinden gering sind, ihre Siedlungsentwicklung von sich aus an den Grundsätzen der Nachhaltigkeit auszurichten. Der überörtlichen Planung kommt somit bezüglich der Eindämmung des Bodenverbrauchs und der Zersiedelung eine zentrale Bedeutung zu.
2. sich die Nachhaltigkeit von Entscheiden in der Nutzungsplanung oft erst auf der übergeordneten Ebene beurteilen lässt.

Das Projekt interessierte sich daher nicht isoliert für die Nutzungsplanung, sondern untersuchte die Nutzungsplanung in ihrem Zusammenspiel mit den überörtlichen Planungsstufen.

### *Konsultationsprozess alimentiert mit Beispielen*

Statt einer Vielzahl von Nutzungsplanungen zu analysieren, wurde im Projekt davon ausgegangen, dass beim ARE und bei externen Experten sehr viel Wissen zum Thema Bodenverbrauch und Zersiedelung vorhanden ist und dieses Wissen in einem Konsultations- und Lernprozess nutzbar gemacht werden kann. Zu diesem Lernprozess gehörten auch vier Diskussionsrunden mit Gemeindebehörden und den dazugehörigen Planern, Regions- und Kantonsvertretern zur Entwicklung der Gemeinde, zur Nutzungsplanung und zur Bedeutung der überörtlichen Planungen.

In Zentrum des Projektes stand die Frage:

Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, damit die Ziele einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung, insbesondere die Eindämmung des hohen Bodenverbrauchs und der Zersiedelung, im konkreten Entscheidungsprozess einer Nutzungsplanung erreicht werden?

## *Projektziele*

Dazu sollten...

- die Defizite auf den Stufen Gemeinde, Region, Kanton und Bund und insbesondere im Zusammenwirken dieser Stufen näher benannt und beschrieben werden.
- für die verschiedenen Stufen Lösungsansätze zur Eindämmung des hohen Bodenverbrauchs und der Zersiedelung aufgezeigt werden.

## 2. VORGEHEN

### 2.1 Methodischer Ansatz

Bei der Wahl des methodischen Ansatzes wurde davon ausgegangen, dass in Fragen der haushälterischen Bodennutzung, Siedlungsentwicklung nach innen und der Siedlungsbegrenzung beim ARE und bei externen Fachleuten sehr viel Grundlagenwissen und intelligente Vorstellungen über Verbesserungsmöglichkeiten vorhanden sind. Statt die beschränkten finanziellen Mittel für Analysen und Grundlagenarbeiten einzusetzen, sollte das bei verschiedenen Fachleuten, Handlungs- und Entscheidungsträgern vorhandene Wissen gezielt zusammengetragen werden. Es geht also darum, einen **Konsultationsprozess** zu initiieren, indem Vertreter aller Planungsstufen an einem Tisch versammelt werden, um Probleme und Lösungsansätze möglichst konkret und fallbezogen diskutieren zu können.

### 2.2 Vorgehensschritte

- Auftragskonkretisierung* Bereits in der Offerte wurde eine grob Beurteilung der Nutzungsplanung bezüglich der nachhaltigen Siedlungsentwicklung vorgenommen. Der Bodenkonsum und die Zersiedelung wurden als Hauptdefizite identifiziert und erste Thesen zu den Ursachen aufgestellt. In der Diskussion mit der Projektleitung des ARE wurden die Grundsätze für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung auf der Ebene der Nutzungsplanung konkretisiert und die Thesen ergänzt.
- ARE-interner Workshop* Ein Arbeitspapier mit Zielen und Thesen zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung (Anhang 3) diente in einem Workshop mit MitarbeiterInnen des ARE als Diskussionsgrundlage. Hier ging es darum, im Sinne einer Plattform für die Projektbearbeitung zu einer aktuellen und auf Erfahrungen aus der gesamten Schweiz gestützten Beurteilung der Problematik zu gelangen. Als Inputs dienten konkrete Beispiele von Gemeinden und Regionen im Kanton Bern.
- Analyse von 4 Fallbeispielen* Im nächsten Schritt wurden nach diversen Vorgesprächen vier Fallbeispiele kommunaler Nutzungsplanungen näher analysiert. Bei den Beispielen handelt es sich um Geuensee in Kanton Luzern, Cham im Kanton Zug, Bassecourt im Kanton Jura und Effretikon im Kanton Zürich. Die vier Fallbeispiele zeigen keinen repräsentativen Überblick über die Vielfalt der Planungswirklichkeit in der Schweiz. Dazu brauchte es aus jedem Kanton mindestens ein Beispiel. Die Beschränkung auf vier Beispiele ist durch den vorgegebenen Kreditrahmen begründet. Dem Projektteam ging es bei der Auswahl in erster Linie darum, ihre vorwiegend auf den Kanton Bern bezogenen Erfahrungen mit Beispielen aus anderen Kantonen zu ergänzen. Ziel war, ein weites Spektrum an Raumplanungswirklichkeiten aufzuzeigen, um daraus möglichst allgemein gültige Schlussfolgerungen ziehen zu können. Bei der Auswahl der Fallbeispiele waren folgende Kriterien massgebend:
- Kantone unterschiedlicher Grösse und Entwicklungsdynamik
  - Kantonsübergreifende Entwicklungszusammenhänge bei einem Teil der Kantone (Zürich, Zug, Luzern)
  - Mindestens ein Beispiel aus der Romandie
  - Ein ausgesprochen ländlicher, peripherer Kanton
- Anhand der Fallbeispiele sollte der Einfluss verschiedener Interessen bei konkreten Planungsentscheiden, sowie das Zusammenwirken zwischen Gemeinde, Region und Kanton und evtl. anderer Instanzen aufgezeigt werden. In einer gemeinsamen Gesprächsrunde pro Fallbeispiel diskutierten die beteiligten Fachleute der verschiedenen Planungsstufen die getroffenen Entscheide in der Nutzungsplanung bezüglich der Nachhaltigkeit und dem Zusammenspiel der verschiedenen Planungsebenen. Die Fallbeispiele dienten vor allem dazu, die Logik der Akteure auf den verschiedenen Planungsstufen besser zu verstehen.

*Workshop mit ARE-  
internen und externen  
Experten*

Die Erkenntnisse aus den Gesprächen im Zusammenhang mit den Fallbeispielen wurden in einem Arbeitspapier in Form von Problembeschreibungen, Handlungsdefiziten und Lösungsansätzen zusammengestellt (siehe Anhang 5). Das Papier diente in einem Workshop unter Mitwirkung externer Fachleute als Diskussionsgrundlage. Die Ergebnisse dieser Diskussionen haben die Empfehlungen in diesem Projekt stark mitgeprägt.

### 3. FALLBEISPIELE

#### 3.1 Übersicht

Nachfolgend ein Kurzüberblick über die Fallbeispiele:

*Geuensee  
Kanton Luzern*

<i>Gemeinde</i>	<i>Nutzungsplanung</i>	<i>Überörtliche Planungen</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ländliche Gemeinde (Nachbargemeinde von Sursee)</li> <li>• ca. 2'000 Ew.</li> <li>• Verdoppelung der Wohnbevölkerung zwischen 1970 und 2000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonenplan aus den 80er Jahren; seither mehrere kleinere Teilrevisionen</li> <li>• Relativ grosse Bauzonenreserven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Region Sursee mit relativ hohem Entwicklungsdruck, (Ew. und AP-Entwicklung)</li> <li>• Regionaler Richtplan steht vor Genehmigung</li> <li>• Kant. Richtplanung genehmigt</li> </ul>

*Effretikon  
Kanton Zürich*

<i>Gemeinde</i>	<i>Nutzungsplanung</i>	<i>Überörtliche Planungen</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionalzentrum an sehr guter Verkehrslage zwischen Zürich und Winterthur</li> <li>• ca. 10'700 Ew. (ganze Stadt Illnau-Effretikon: 15'250 Ew.)</li> <li>• Bevölkerungsentwicklung seit der Mitte 70er Jahre stagnierend, seit zwei Jahren leicht steigend</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bau- und Zonenordnung revidiert, seit 1997 in Kraft</li> <li>• Planungspolitik basiert auf Entwicklungskonzept von 1975 mit dem Ziel der Siedlungsbegrenzung und Entwicklung nach innen</li> <li>• Nur noch geringe Baulandreserven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Region Winterthur-Land</li> <li>• Regionaler Richtplan seit 1997 in Kraft</li> <li>• Kant. Richtplanung seit 1996 in Kraft; erneute Revision steht bevor</li> </ul>

*Cham  
Kanton Zug*

<i>Gemeinde</i>	<i>Nutzungsplanung</i>	<i>Überörtliche Planungen</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agglomerationsgemeinde von Zug; attraktive Lage bez. Verkehr und Landschaft</li> <li>• ca. 13'000 Ew.</li> <li>• Bevölkerungszunahme seit 1985 ca. 25%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonenplan seit 1990 in Kraft</li> <li>• Leitideen und Entwicklungskonzept als Grundlage für eine nächste OP-Revision vorhanden</li> <li>• Allgemein qualitätsorientierte Nutzungsplanung mit relativ starker Siedlungsexpansion (jedoch geringer als in Nachbargemeinden)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• keine Region; nur kantonale Richtplanung mit Detaillierungsgrad einer Regionalplanung</li> <li>• Kant. Richtplan zur Zeit in Revision (Mitwirkungsverfahren)</li> </ul>

*Bassecourt  
Kanton Jura*

<i>Gemeinde</i>	<i>Nutzungsplanung</i>	<i>Überörtliche Planungen</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neben Porrentruy und Delémont drittgrösste Gemeinde im Kanton</li> <li>• ca. 3'500 Ew.</li> <li>• Verdoppelung der Ew.-entwicklung zwischen 1945 und 1970, später Entwicklungsstagnation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonenplan seit 1986 in Kraft</li> <li>• OP-Revision in Bearbeitung; kommunaler Richtplan liegt vor</li> <li>• Neuwohnungen vorwiegend in Einfamilienhäusern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Überörtliche Planung nur auf Kantonsstufe; Richtplanung z.Z. in Revision</li> <li>• Eher wachstumsorientierte Richtplanung; lässt den Gemeinden grosse Entwicklungsspielräume</li> </ul>

## 3.2 Fallbeispiel 1: Geuensee / Kanton Luzern

### Entwicklungen in der Gemeinde

#### *Zum Standort*

Geuensee ist eine Nachbargemeinde von Sursee und profitiert von dessen Autobahnanschluss an die A2 Basel – Luzern. Das Dorf liegt an der Kantonsstrasse durch das Surental Richtung Aarau. Mit dem öffentlichen Verkehr ist Geuensee von Sursee per Bus im Halbstundentakt erreichbar.

Die Region mit Zentrum Sursee ist dank dem direkten Autobahnanschluss der wichtigste Entlastungsstandort von Luzern.

#### *Entwicklung als Wohn- und Arbeitsort*

Die Region Sursee hat zwischen 1970 und 2000 ein Bevölkerungswachstum von rund 50% zu verzeichnen. In Geuensee selber hat sich die Einwohnerzahl seit 1970 von 1000 auf rund 2000 Einwohner verdoppelt.

An der Kantonsstrasse am Hangfuss gibt es einen grossen Wohnblock aus den 60er Jahren. Er stört nicht nur das Ortsbild, sondern beeinflusst auch das Image von Geuensee negativ. Als Folge des hier vorhandenen, günstigen Wohnraumangebotes ist der Ausländeranteil in der Gemeinde mit über 20% relativ hoch.

In den letzten Jahren hat sich auf Grund der grossen regionalen Nachfrage ein umfangreiches Einfamilienhausgebiet entwickelt. Daneben gibt es auch gute Beispiele von verdichteten Formen individuellen Wohnens (Sonnenhof). Eine Nachfrage nach neuen Mietwohnungen ist in Geuensee, im Gegensatz zur Nachbargemeinde Sursee, kaum vorhanden, entsprechend fehlt es auch an Investoren. Mehrfamilienhausblöcke haben wegen der Spekulationsbauten aus den 60er Jahren in der Gemeinde ein schlechtes Image. Allerdings scheint auch im Einfamilienhausbau die Nachfrage nicht unbeschränkt zu sein. Einige Grundeigentümer haben sich verspekuliert und bleiben nun auf ihrem Bauland, das ständig an Wert verliert, sitzen. Trotzdem sind Auszonungen kaum ein Thema.

In der Gemeinde befinden sich einige Industrie- und Gewerbebetriebe. Dennoch ist die Zahl der Wegpendler etwa fünf mal grösser als diejenige der Zupendler.

#### *Beurteilung der Entwicklungen hinsichtlich deren Nachhaltigkeit*

Geuensee hat sich in den letzten Jahren als ländliche Vorortgemeinde von Sursee entwickelt. Nebst der Nachfrage nach günstigem Wohnraum in älteren Mehrfamilienhausblöcken besteht in der Gemeinde vor allem eine Nachfrage nach Einfamilienhausparzellen an Hanglagen im Osten der Gemeinde. Die Erschliessung und Bebauung ist in diesem Bereich relativ konzeptlos, zudem besteht noch eine grosse Zahl unverbauter Baulandflächen im Siedlungsinnern, die z.T. nicht verfügbar sind. Die Verkehrsemissionen entlang der Hauptstrasse sind hoch und haben zur Folge, dass ein Teil der Bausubstanz sanierungsbedürftig ist und relativ viel Wohnraum leer steht.

Bei der Gemeindebehörde ist ein recht hohes Engagement in Nachhaltigkeitsfragen vor allem im Bereich der Landschaftsplanung spürbar. Im Bereich der Siedlungsentwicklung ist die heutige Situation mit den vorhandenen Problemen eine Folge von Planungsentscheiden, die im Wesentlichen während der 60er und 70er Jahre getroffen wurden. Hinzu kommt, dass die Nachfrage nach freistehenden Einfamilienhäusern auch heutige Planungsentscheide weitgehend bestimmt.

### Einfluss der Nutzungsplanung

#### *Planungsgeschichte und geltende Instrumente*

Die letzte Gesamtrevision der Ortsplanung wurde in den 70er Jahren durchgeführt. Seither kam es zu kleineren Zonenplanänderungen. Der heute geltende Zonenplan ist seit 1992 in Kraft.

1993/94 wurde im Hinblick auf eine Ortsplanungsrevision eine Bevölkerungsbefragung durchgeführt. Gestützt auf deren Ergebnisse sind im Sinne eines Gemeindeentwicklungsleitbildes Ziele und Stossrichtungen für zukünftige Massnahmen im Bereich der verschiedensten Gemeinderessorts erarbeitet worden. Die vorgesehene Ortsplanungsgesamtrevision wurde noch nicht in Angriff genommen.

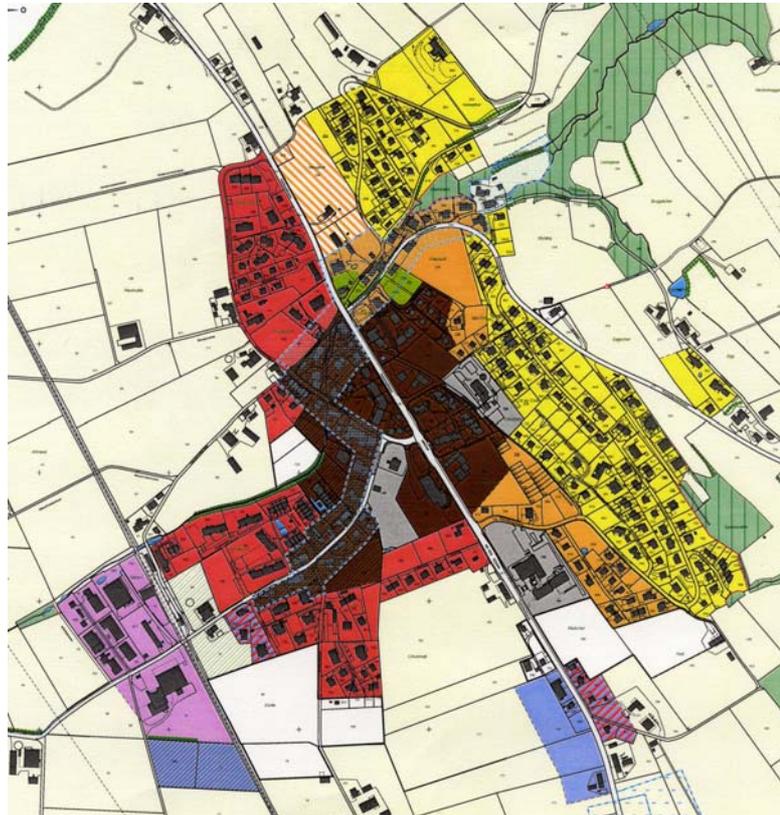
Mitte der 90er Jahre hat die Gemeinde eine Naturschutzleitplanung an die Hand genommen. Einzelne Projekte konnten realisiert werden, so z.B. die Renaturierung von 2.4 km Bächläufen oder mehrerer Hecken. Andere Vorhaben scheiterten z.T. am Widerstand von Landwirten.

#### *Ziele und Absichten der Nutzungsplanung*

Der geltende Zonenplan basiert auf einer auf Expansion ausgerichteten Planung der 70er Jahre. Die Reserven im Baugebiet sind beträchtlich. 1999 war immer noch rund ein Drittel der geltenden Bauzonen nicht überbaut. Eigentlich müssten weitere Gebiete ausgezont werden, so z.B. Teile der Gewerbezone, da eine Überbauung wegen der hohen Erschliessungskosten praktisch ausgeschlossen ist. Aber die Behörden scheuen den Konflikt mit dem Grundeigentümer. Als Alternative wurde entlang der Kantonsstrasse ein Gebiet eingezont, um einem lokalen Unternehmen die Betriebs-erweiterung zu ermöglichen.

#### *Beurteilung der Nutzungsplanung*

Die Nutzungsplanung von Geuensee und die auf ihr basierende Bauentwicklung widerspricht in mancher Hinsicht den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung: Insbesondere im Bereich der Einfamilienhauszonen erfolgte die Bebauung weitgehend zufällig, d.h. auf Grund der jeweiligen Verfügbarkeit des Baulandes. Die Folgen sind grössere, unverbaute (teils auch nicht verfügbare) Baulandflächen innerhalb des bestehenden Siedlungsgebietes, was auch in vielen anderen ländlichen Gemeinden der Fall ist.

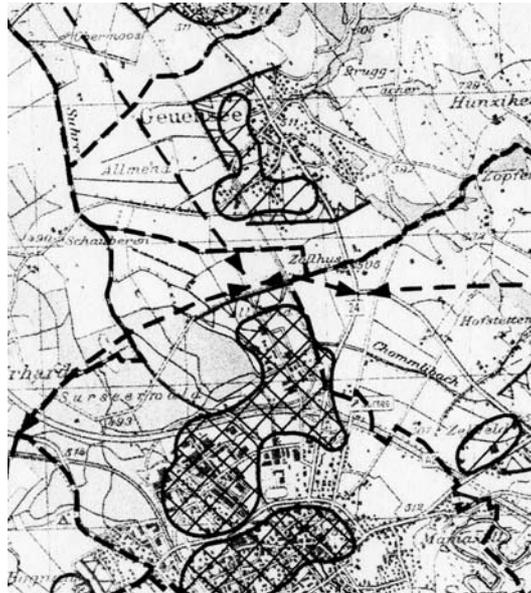


*Zonenplan,  
Gemeinde  
Geuensee.*

### **Einfluss der überörtlichen Planungsstufen**

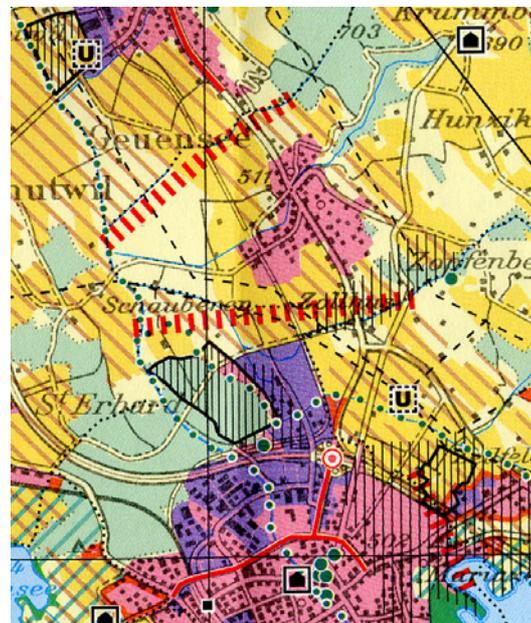
#### *Vorhandene Planungsstufen und Instrumente*

Auf der übergeordneten Ebene definieren die Regionalplanung der Region Sursee mit dem regionalen Richtplan und die Richtplanung des Kantons Luzern Rahmenbedingungen für die Nutzungsplanung von Geuensee.



Ausschnitt Richtplan Region Sursee mit Geuensee und südlich davon Sursee

Der regionale Richtplan ist soeben überarbeitet worden. Er steht vor der Genehmigung durch den Regierungsrat. Der Richtplan regelt für die Gemeinde Geuensee die Begrenzung des Siedlungsgebietes und bezeichnet einen Teil des Siedlungsgebietes als regionalen Entwicklungsschwerpunkt.



Ausschnitt kant. Richtplan LU

Die Karte zum kantonalen Richtplan bezeichnet für Geuensee das Siedlungsgebiet, die Trenngürtel gegen Büron im Norden und gegen Sursee im Süden sowie ein Gewässerschutzareal südlich von Geuensee.

### *Bedeutung und Einfluss überörtlicher Planungen*

Die Festlegung des Siedlungsgebietes von Geuensee im kantonalen Richtplan entspricht der Bauzone im geltenden Zonenplan der Gemeinde. Der regionale Richtplan zeigt auf, in welchen Bereichen aus Sicht der Regionalplanung eine Entwicklung denkbar ist. Insofern hat der regionale Richtplan eher eine strategische Funktion in Bezug auf zukünftige Entwicklungen.

Für Ziele der Siedlungsbegrenzung ist die kantonale Richtplanung zuständig.

Sie legt die Gemeinde grundsätzlich auf ihr heutiges Baugebiet fest, ermöglicht aber Neueinzonungen unter bestimmten Bedingungen (verkürzt):

- Der Bedarf ist nachgewiesen und übergeordnete Anliegen werden berücksichtigt.
- Das geplante Vorhaben kann nicht innerhalb der geltenden Bauzone realisiert werden.
- Die Erschliessung kann sicher gestellt werden, und das neu eingezonte Land wird innerhalb einer bestimmten Frist zur Überbauung freigegeben.

Damit hat der Kanton ein griffiges Instrument, um Neueinzonungen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, zu verhindern. Wenn allerdings der Grossteil der Luzerner Gemeinden über Baulandreserven im Umfang der Gemeinde Geuensee verfügt, sind

Siedlungsentwicklungspotentiale in einem Umfang vorhanden, der die Ziele der kantonalen Richtplanung unterlaufen könnte. Es könnte lange dauern, bis der kantonale Richtplan zu greifen beginnt.

Aus der Sicht des Kantons wäre eine Stärkung der Regionalplanungen als Verbindung zu den 107 Gemeinden begrüssenswert. Der Status der Regionalplanung müsste verbessert und die Aufgabenteilung zum Kanton klarer definiert werden. Den Regionalplanungsverbänden fehlt es an politischer Legitimation und an finanziellen Mitteln.

Die Vorstellungen über zukünftige Entwicklungen sind auch nicht durch alle Planungsstufen hindurch konsistent, so z.B. die Vorstellungen über zukünftige Arbeitsplatzentwicklungen: Die Region sieht für die meisten Talgemeinden kleinere Entwicklungsschwerpunkte vor, weil hier bereits wichtige Unternehmen wie Superba, Calida, Trisa u.a. vorhanden sind. Die Region will sich als Konkurrenzstandort zu Luzern profilieren, da hier die Bodenpreise deutlich tiefer als in der Region Luzern sind. Im Unterschied zur Region sieht sich die Gemeinde vor allem als Wohnortgemeinde in direkter Nachbarschaft zum Zentrum Sursee und nicht als regionalen Entwicklungsschwerpunkt für Arbeitsplätze. Der Kanton verfolgt eine Strategie der Konzentration von Arbeitsplätzen innerhalb des sogenannten Entwicklungs-Y (die Region Sursee bildet einen Ast des Y). Diese Strategie der Konzentration deckt sich nicht unbedingt mit den Vorstellungen der Regionalplanung. Doch auch hier zeigt sich, was schon bei der Wohnbauentwicklung der Fall ist: Die Reserven in den geltenden Arbeitszonen sind in den meisten Gemeinden zu umfangreich, so dass die kantonalen Entwicklungsziele einer räumlich konzentrierten Entwicklung von Arbeitsgebieten (Entwicklungsschwerpunkte) kaum umgesetzt werden können.

### **Weiterführende Themen**

#### *Entwicklungsschwerpunkte und Kosten/Nutzen-Ausgleich*

Die Uneinigkeit oder unterschiedlichen Entwicklungsvorstellungen zwischen Kanton und Region, teils auch zwischen Gemeinde und Region, wie im Fall der Gemeinde Geuensee, weisen auf einen fehlenden Konsens im Bereich einer überörtlichen Standortpolitik hin. Ein solcher wäre aber überall da nötig, wo nachhaltige Lösungen nicht mehr innerhalb gegebener Gemeindegrenzen gefunden werden können, wo regionale Zusammenarbeit, mit dem Ziel der Förderung weniger, aber geeigneter Standorte wichtig wäre. Doch Gemeinden einigen sich auf regionale Entwicklungsstandorte nur, wenn alle von den Vorteilen solcher Entwicklungen profitieren können, was aber in Wirklichkeit, wo die eine Gemeinde von den Steuereinnahmen der Firmen profitiert und andere Gemeinden die Nachteile, z.B. im Bereich des Verkehrs zu tragen haben, selten der Fall ist. Hier fehlen eben Möglichkeiten des Kosten-Nutzen-Ausgleichs unter den Gemeinden.

#### *Verhältnis der Nutzungsplanung zu den übergeordneten Planungen*

In der Theorie ist das Zusammenwirken der Planungsstufen geprägt durch die Koordination von Bedürfnissen «von unten nach oben», d.h. von den Bedürfnissen und Vorstellungen auf Gemeindeebene hin zu entsprechenden Festlegungen in Plänen der verschiedenen Stufen und dem Durchsetzen überörtlicher Entwicklungsziele auf der Grundlage einer entsprechenden Standortpolitik «von oben nach unten». In Wirklichkeit sind aber die autonomen Entscheidungsspielräume im Bereich der Nutzungsplanungen der Gemeinden so gross, dass die Kräfte «von oben nach unten» kaum zum Tragen kommen. Die Gründe dafür sind vielfältig, sie führen aber dazu, dass in den übergeordneten Richtplänen Spielräume für Entwicklungen in den Gemeinden geöffnet oder offen gelassen werden, die den, in denselben Richtplänen formulierten Entwicklungszielen widersprechen.

#### *Nutzungsplanung und Grundeigentümerinteressen*

Die politisch aktive Bevölkerung in ländlichen Gemeinden besteht zu einem grossen Teil aus Grundeigentümern. Deshalb ist hier die Politik im Bereich der Nutzungsplanung auch allgemein grundeigentümerfreundlicher als beispielsweise in Agglomerationsgemeinden. Rückzonungen gegen den Willen der Grundeigentümer haben hier einen schweren Stand – man kennt sich schliesslich persönlich. Ähnliches gilt für gehortetes Bauland.

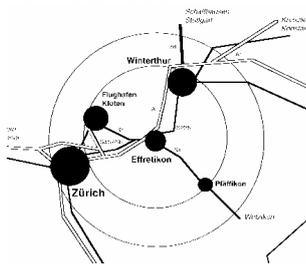
Dieser Umstand verstärkt generell einen unerwünschten Trend der Siedlungsentwicklung, weil Bauzonenreserven in ländlichen Gemeinden tendenziell grösser sind als z.B. in Agglomerationsgemeinden oder Regionalzentren. Dem kann nur durch eine Stärkung der überörtlichen Planungsstufen in Verbindung mit einer entsprechenden Standortpolitik entgegengewirkt werden.

*Gesprächsteilnehmer und -teilnehmerinnen:*

- Dr. Bruno Strebel, Gemeindeammann Geuensee
- HU. Pfenninger, Regionalplaner, Büro Kost+Partner, Sursee
- B. Unternährer, Raumplanungsamt Kt. Luzern
- M. Vinzens, Bundesamt für Raumentwicklung
- S. Michel, Projektmitarbeiterin
- A. Gerber, Projektleiter und -mitarbeiter

### 3.3 Fallbeispiel 2: Effretikon / Kanton Zürich

#### Zum Standort



#### Entwicklung als Wohn- und Arbeitsort

#### Entwicklungen in der Gemeinde

Effretikon (Stadt Illnau-Effretikon) liegt an der Verkehrsachse Zürich-Winterthur sowie an der Bahnlinie Zürich-Flughafen Kloten. Am Bahnhof Effretikon halten zudem fünf S-Bahnlinien. Effretikon ist verkehrsmässig also ein hervorragender Standort. Der durchschnittliche Weg zur nächsten Haltestelle beträgt 170 m. Das Stadtgebiet umfasst neben Effretikon auch noch Illnau und zehn weitere kleine Dörfer und Aussenwachen. Insgesamt hat die Gemeinde 15'250 Einwohner, wovon 10'700 in Effretikon und 3'350 in Illnau wohnen (Stand 31.12.03).

Während der 60er Jahre wuchs die Gemeinde Illnau-Effretikon – bestehend aus anschaulichen, landwirtschaftlich geprägten Dörfern mit insgesamt 6'000 Einwohnern – zu einer Stadt mit 14'000 Einwohnern. Noch 1972 glaubte man, dass sich diese Entwicklung im gleichen Sinne weiterführen lasse und plante für 30'000 Einwohner. 1975 kam die Wende: In der Gemeinde wurde ein Konzept mit dem Ziel der Stabilisierung der Bevölkerungszahl beschlossen. Dieses Konzept hat die Entwicklung der Stadt bis heute beeinflusst. Trotz der stabilisierten Wohnbevölkerung ist die gesamte Wohnfläche der Gemeinde (Bruttogeschossfläche) als Folge abnehmender Belegungsdichte von 575'000 m<sup>2</sup> (1971) auf 770'000 m<sup>2</sup> (1992) angestiegen. Die neusten Entwicklungen zeigen, dass der BGF-Bedarf seither weniger stark zugenommen hat und in den kommenden Jahren auch weniger zunehmen wird. Interessant ist, dass trotz der seit längerer Zeit stabilisierten Wohnbevölkerung die Überalterung nicht höher ist als im schweizerischen Durchschnitt (Anteil über 65-Jähriger: 13%).

Effretikon bildet das Zentrum einer Kleinregion. 2000 betrug die Zahl der Beschäftigten in der Gemeinde 5'300, davon ca. 60% im Dienstleistungssektor. Die Zahl der Wegpendler ist rund zwei mal grösser als die Zahl der Zupendler, eine Folge der hervorragenden Verkehrslage zwischen Zürich und Winterthur.

#### Beurteilung der Entwicklungen hinsichtlich Nachhaltigkeit

Mit dem seit Mitte der 70er Jahre geförderten Ziel der Siedlungsbegrenzung und Bevölkerungsstabilisierung verfolgt die Stadt seit längerem eine Politik der Nachhaltigkeit innerhalb ihrer Stadtgrenzen. Offen und an dieser Stelle auch nicht einfach zu beantworten ist allerdings die Frage, ob eine solche auf das Stadtgebiet bezogene Politik auch aus überörtlicher Sicht als nachhaltig zu beurteilen ist. Besteht doch die Gefahr, dass durch die Begrenzung der Bevölkerungsentwicklung an sehr guten Verkehrslagen der Bevölkerungszuwachs in abgelegene Gemeinden mit weniger guter Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr verlagert wird.

#### Planungsgeschichte und geltende Instrumente

#### Einfluss der Nutzungsplanung

Die geltende Bau- und Zonenordnung wurde 1997 festgesetzt. Sie basiert im Wesentlichen auf dem 1994 durch die Stadt erarbeiteten Leitbild für die räumliche Entwicklung. Diese bezieht sich auf das gesamte Gemeindegebiet und umfasst neben der baulichen Entwicklung auch den Landwirtschafts- und Landschaftsbereich. Die Stossrichtung des Leitbildes wird auch im Schwerpunktsprogramm des Stadtrates der Amtsdauer 2002-06 unter dem Titel 'Zukunftsbeständige Stadtentwicklung' aufgenommen und in Bezug auf verschiedenste Gemeindeaufgaben konkretisiert.

#### Ziele und Absichten der Nutzungsplanung

Hauptziele der Nutzungsplanung sind die Begrenzung des Siedlungsgebietes, eine konsequente Förderung einer Siedlungsentwicklung nach innen und die Erhaltung und Pflege der vielfältigen und attraktiven Naturräume als Grundlage für die land- und forstwirtschaftliche Produktion und als Erholungsraum für die ansässige Bevölkerung. Konkreter bedeutet das, dass die zusätzlichen Flächenansprüche durch Schliessung noch vorhandener Baulücken und durch Nachverdichtung gedeckt werden sollen. Bei

zukünftigen Bauvorhaben soll die Qualität durch Arealüberbauungen und Gestaltungspläne gefördert werden. Die Verdichtung überbauter Gebiete soll zu einer Aufwertung bei gleichzeitiger Verbesserung der Siedlungsqualität führen. Zur Zeit gibt es in Effretikon eine Reihe von Gebietsentwicklungsprojekten, welche die Aufwertung des Zentrumsgebietes zum Ziel haben. Hier soll versucht werden, mit Qualitätsverbesserungen im öffentlichen Raum einen negativen Entwicklungskreislauf zu unterbinden, welcher sich in der zunehmenden Abwertung der Bausubstanz, dem Verschwinden von Läden und, sowohl als Ursache wie als Folge, dem Ausbleiben privater Investitionen äussert. Mit den geplanten Projekten sollen die Zentrumsgebiete vermehrt auf die Bedürfnisse der eigenen Bevölkerung ausgerichtet werden, indem die Nutzungsdurchmischung gefördert, Verkehrsemissionen reduziert und die Sicherheit und Attraktivität des Zentrums für Fussgänger und Radfahrer erhöht werden soll.

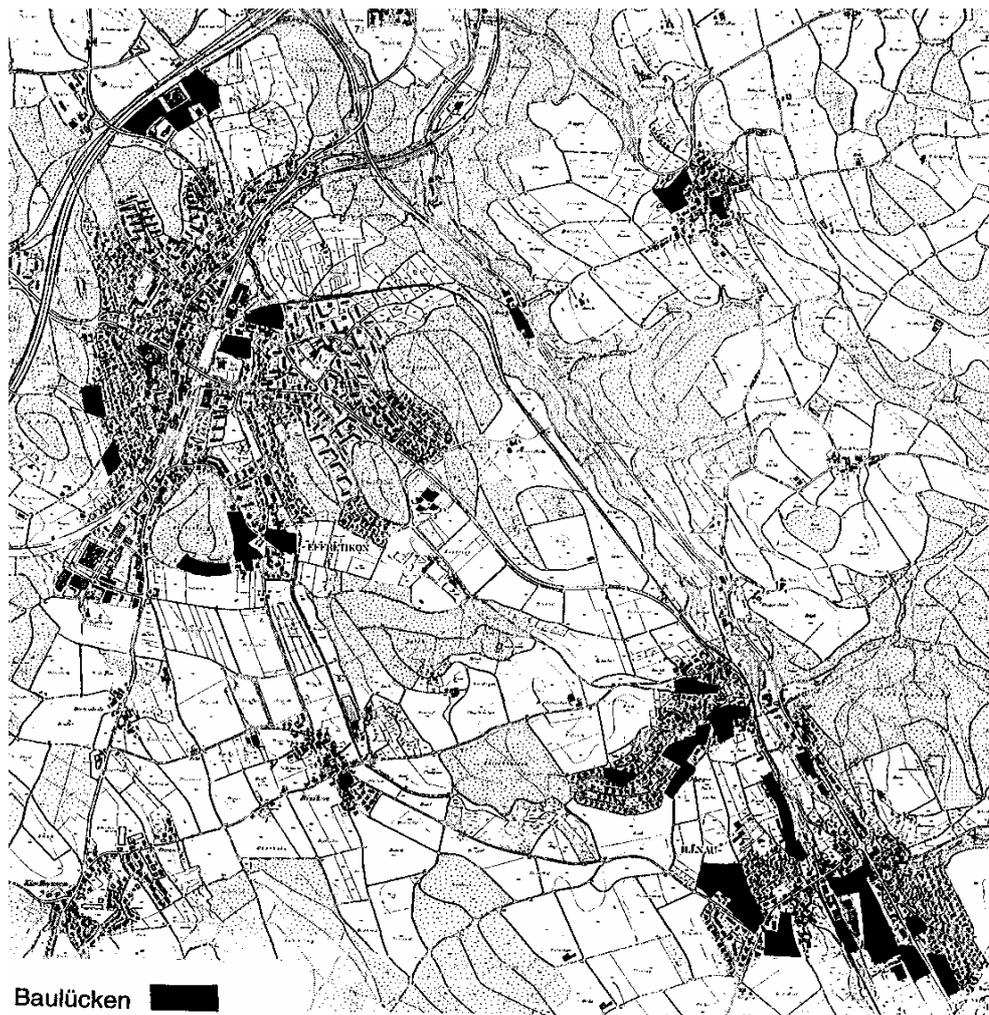
### *Beurteilung der Nutzungsplanung*

Die Stadt verfolgt eine Siedlungsentwicklungspolitik, die sich sehr stark an Nachhaltigkeitszielen orientiert. Gerade wegen dieses Engagements werden auch die Grenzen einer solchen, fast ausschliesslich auf das Gemeindegebiet bezogenen Politik sichtbar, denn was innerhalb der eigenen Gemeindegrenzen als nachhaltig erscheint, muss dies nicht zwangsläufig auch aus überkommunaler Sicht sein: Die Begrenzung der Bevölkerungsentwicklung an ausgezeichneten Verkehrslagen (kaum eine Gemeinde im Kanton Zürich verfügt über eine derart gute Erschliessung mit Bahn und Strasse in allen Himmelsrichtungen) hat zwangsläufig zur Folge, dass dem Siedlungsdruck in periphereren, verkehrsmässig schlechter gelegenen Gemeinden nachgegeben wird. Dort wird wegen der niedrigeren Bodenpreise (der m<sup>2</sup>-Preis in Einfamilienhaus-Zonen in Illnau-Effretikon liegt zwischen Fr. 600.- bis 800.-, an bevorzugter Lage in Illnau bis 1'000.-) meist auch mit niedrigerer Nutzungsdichte gebaut.

Illnau-Effretikon gilt als Mustergemeinde in Sachen Siedlungsentwicklung nach innen. Ein Ziel, das die Gemeinde seit Mitte der 70er Jahre verfolgt. Trotzdem hält sich der Erfolg in Grenzen: Die Realisierung von Umstrukturierungs- und Verdichtungsprojekten im Zentrum sind z.T. durch den Widerstand einzelner Grundeigentümer blockiert worden. Desillusionierend waren für die Stadtbehörde auch die Versuche zur Nachverdichtung bei gleichzeitiger Qualitätsverbesserung in grösseren Wohnüberbauungen: Sie scheiterten zum grossen Teil am Widerstand der betroffenen BewohnerInnen.

Trotz der, seit Jahren verfolgten Politik der Siedlungsbegrenzung verfügt die Gemeinde immer noch über beachtliche Bauzonenreserven, insbesondere in der Gemeinde Illnau.

Was allgemein Tendenz ist, scheint sich auch innerhalb der Gemeinde zu bewahrheiten: Je besser die Verkehrslage, desto höher der Entwicklungsdruck und desto geringer die Baulandreserven. Effretikon mit der besseren Verkehrslage verfügt über geringere Reserven als Illnau.



### **Einfluss der überörtlichen Planungsstufen**

*Vorhandene Planungsstufen und Instrumente*

Illnau-Effretikon liegt in der Region Winterthur an der Grenze zur Region Glattal mit dem seit 1997 rechtskräftigen regionalen Richtplan. Trägerschaft der Regionalplanung ist der Regionalplanungsverband. Regionale Richtpläne werden durch den Kanton auf der Grundlage des kantonalen Richtplanes festgesetzt. Der kantonale Richtplan wurde 1994/95 revidiert und 1996 festgesetzt. Der Richtplan für den Bereich Landschaft ist seit 2001 rechtskräftig.

*Bedeutung und Einfluss überörtlicher Planungen für die Siedlungsentwicklung*

Im Kanton Zürich sind die regionalen Richtpläne im wesentlichen eine Konkretisierung des kantonalen Richtplanes. In Bezug auf die Siedlung bezeichnen sie Zentrumsgebiete und unterscheiden Wohn- und Arbeitsgebiete. Aus der Sicht der Gemeindebehörde ist der Einfluss des regionalen Richtplanes auf die Nutzungsplanung der Gemeinde im Bereich Siedlung von untergeordneter Bedeutung. (Dies mag auch damit zusammen hängen, dass für die Ortsplanung und die Regionalplanung das gleiche Büro beauftragt ist und somit mögliche Differenzen bereits in einem frühen Planungsstadium bereinigt werden.) Nicht selten wird die Region durch die Mitgliedgemeinden als Forum benutzt, um bestimmte, gemeindespezifische Anliegen gegenüber dem Kanton mit mehr Gewicht vertreten zu können. Wichtiger für die Siedlungsentwicklung ist die, auf die kantonale und regionale Richtplanung gestützte Praxis bei der Genehmigung von Ortsplanungen durch die kantonale Behörde. Neueinzonungen haben beim Kanton nur dann eine Chance, wenn der Baulandbedarf klar erwiesen ist und nicht im Widerspruch zu den übergeordneten Plänen steht. Diese Planungspraxis wird im Kanton Zürich auch durch die politischen Instanzen gestützt.

## Weiterführende Themen

### *Siedlungsentwicklung nach innen*

Illnau-Effretikon hat, wie kaum eine andere Gemeinde, das Ziel einer Siedlungsentwicklung nach innen konsequent umzusetzen versucht. Durch Umstrukturierung und architektonische Aufwertung von Zentrumsgebieten soll dem drohenden Zerfall und dem Aussterben solcher Gebiete entgegen gewirkt werden. Ebenso versucht die Stadt dieses Ziel durch Nachverdichtung und qualitative Aufwertung von Grossüberbauungen, dem Füllen von Baulücken mit Arealüberbauungen oder Gestaltungsplänen zu erreichen. Aus heutiger Sicht fällt die Bilanz dieser Bestrebungen eher durchgezogen aus. Die Gründe dafür mögen bei jedem einzelnen Vorhaben unterschiedlich sein. Trotzdem lassen sich ein paar allgemeine Schlüsse ziehen:

Bei ausreichend vorhandenen Siedlungsreserven sind Vorhaben – vor allem im Bereich des Wohnungsbaus – tendenziell leichter und mit weniger Vorleistungen auf noch unverbauten Flächen realisierbar. Bauen in teilweise überbauten Gebieten bedingt massgeschneiderte, architektonisch oft anspruchsvollere Projektierungsarbeit, die Neuarrondierung von Parzellen und damit generell einen viel höheren Koordinationsaufwand. Dabei müssen oft auch Entwicklungsfehler der Vergangenheit mitübernommen und -verwaltet werden. Die Bereitschaft, sich auf solche Vorhaben einzulassen, dürfte steigen, wenn die Möglichkeiten, entsprechende Bedürfnisse am Siedlungsrand zu realisieren, deutlich kleiner werden. Weil aber die Ausweichmechanismen in Richtung Siedlungsrand sich nicht einfach innerhalb einer Gemeinde abspielen, sondern über die Gemeindegrenzen hinweg, braucht es eine überkommunale Standortpolitik und darauf gestützte Konzepte, verbunden mit generell knappen Baulandreserven, um solche Ausweich- und Verdrängungsprozesse bremsen zu können. Innerhalb der Gemeindegrenzen ist dies nicht mehr möglich.

### *Baulandreserven, Baulandbedarf und überörtliche Planung*

Ausgangspunkt der kantonalen Richtplanung 1996 im Bereich Siedlung waren die damals rechtsgültigen Bauzonen. Und diese waren im Kanton Zürich (wie andernorts) allgemein grösser, als der Baulandbedarf auf Grund von Art. 15 RPG. Die räumliche Verteilung der Baulandreserven innerhalb des Kantonsgebietes war in erster Linie eine Folge der langjährigen Planungspolitik der einzelnen Gemeinden. Diese Ausgangslage wirkt auch heute noch, trotz Rückzonungen und Umzonungen in Reservezonen im Rahmen vergangener Ortsplanungsrevisionen. Dies erschwert die Durchsetzung überkommunaler Strategien in hohem Mass. Denn solange an periphereren Lagen Bauland zu günstigeren Preisen als an zentraleren Standorten zu haben ist, werden bestimmte Nutzungen, z.B. Einfamilienhäuser, dahin ausweichen.

Auch die Baulandbedarfsermittlung nach Art. 15 RPG erschwert die Durchsetzung überkommunaler Strategien, weil der Bedarf als Trendextrapolation bisheriger Entwicklungen bezogen auf die einzelne Gemeinde errechnet wird. Dadurch werden auch überkommunale Entwicklungstrends, die allenfalls im Widerspruch zu vorhandenen Strategien und Konzepten sind, verstärkt.

### *Grossraum Zürich und Kantonsgrenzen*

Die Siedlungsdynamik (Erweiterung der Siedlungsfläche) des Grossraumes Zürich beschränkt sich längst nicht mehr auf das Kantonsgebiet. Die Gebiete und Gemeinden mit der grössten Dynamik während der letzten 15 Jahre liegen zum grossen Teil in den angrenzenden Regionen der Nachbarkantone. Diese Entwicklung wird durch eine eher restriktiv-beschränkende Siedlungspolitik des Kantons Zürich noch verstärkt, vor allem wenn in den Nachbarkantonen eine wesentlich liberalere Baulandpolitik betrieben wird.

#### *Gesprächsteilnehmer und -teilnehmerinnen:*

- M. Graf, Stadtpräsident Illnau-Effretikon
- W. Felix, Stadtarchitekt Illnau-Effretikon
- A. Suter, Planungsberater Stadt Illnau-Effretikon, Regionalplaner
- F. Blindenbacher, ARV Kt. Zürich
- Th. Eiermann, ARV Kt. Zürich
- M. Vinzens, Bundesamt für Raumentwicklung
- S. Michel, Projektmitarbeiterin
- A. Gerber, Projektleiter und -mitarbeiter

### 3.4 Fallbeispiel 3: Cham / Kanton Zug

#### Entwicklungen in der Gemeinde

##### *Zum Standort*

Die Gemeinde Cham liegt am nördlichen Ende des Zugersees. Dank guter Anbindung ans öffentliche Verkehrsnetz (Bahn, Bus), direkten Anschlüssen ans übergeordnete Strassennetz und direkten Beziehungen zu angrenzenden Landschafts- und Naherholungsräumen ist Cham als Wohn- und Arbeitsort ausgesprochen attraktiv. Cham bildet mit den Gemeinden Zug, Baar, Steinhausen, Hünenberg und Risch die Agglomeration Lorzeebene – Ennetsee. Dieser Teilraum ist der wichtigste Entwicklungsraum im Kanton.

##### *Entwicklung als Wohn- und Arbeitsort*

Die hohe Wohnattraktivität des Kantons Zug und die prosperierende Wirtschaft verbunden mit einem niedrigen Steuerfuss bescherten dem Kanton ein überdurchschnittliches Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum. Zwischen 1980 und 2000 wuchs die Zahl der Einwohner um rund 40%, also rund dreimal so stark wie der schweizerische Durchschnitt und die Zahl der Beschäftigten um 16% gegenüber 8% im schweizerischen Mittel.

Das prozentuale Bevölkerungswachstum der Gemeinde Cham war zwischen 1980 und 2000 höher als dasjenige des Kantons (28%), während der letzten Jahre aber eher unterdurchschnittlich. Die prozentuale Arbeitsplatzentwicklung liegt etwa im kantonalen Durchschnitt. Heute zählt die Gemeinde 13'000 Einwohner (2000) und 6'400 Arbeitsplätze (1998).

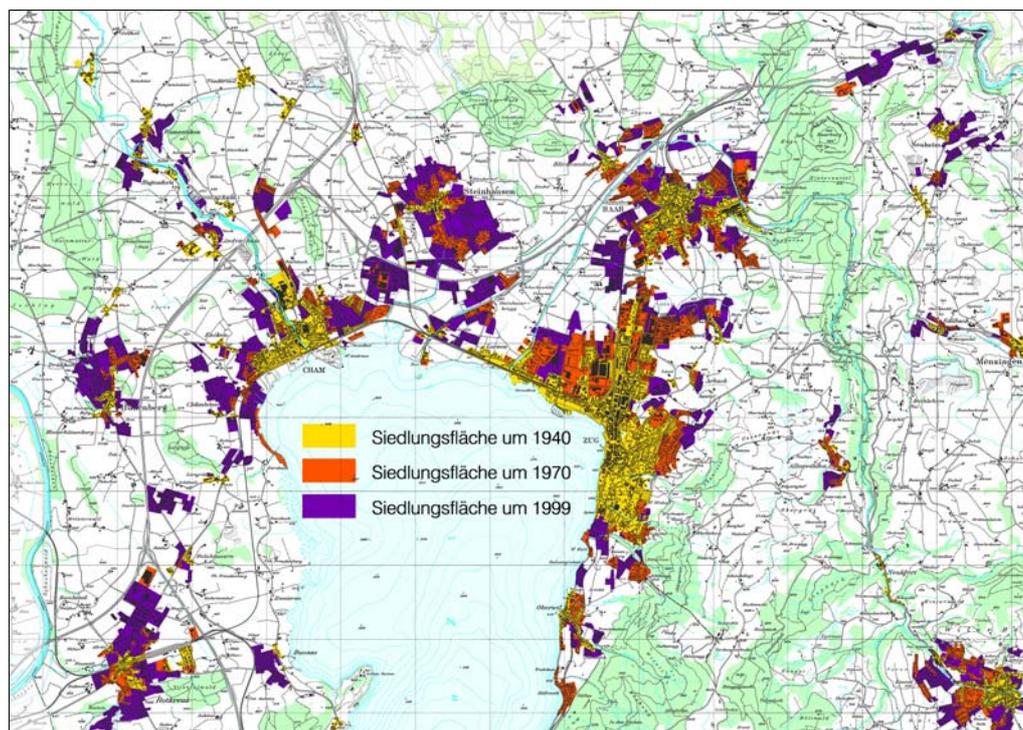
Die starke Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung im Kanton Zug zeigt sich auch im Wachstum der Siedlungsfläche: Zwischen 1984 und 1998 sind 300 ha Land überbaut worden. Dies entspricht einer Zunahme bebauter Baulandflächen von 18%. Die Zahl der Wohnungen hat während der gleichen Zeit um 35% zugenommen; d.h. die durchschnittliche Siedlungsdichte hat zugenommen. Dies äussert sich auch in der abnehmenden Siedlungsfläche pro Einwohner (325 m<sup>2</sup> im Jahr 79/85 und 318 m<sup>2</sup> im Jahr 92/97). Interessant ist, dass der Anteil grosser Wohnungen im Kanton fast 60% höher ist als im schweizerischen Mittel, der Anteil Einfamilienhäuser dagegen ist mit weniger als 10% deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt (ca. 30%).

##### *Beurteilung der Entwicklungen hinsichtlich Nachhaltigkeit*

Der Kanton Zug weist zwar im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt überdurchschnittliche Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklungen auf, trotzdem ist die räumliche Verteilung des Zuwachses und die Form der Besiedlung in mancher Hinsicht nachhaltiger als in anderen Landesteilen:

- Das Hauptwachstum sowohl der Bevölkerung wie der Arbeitsplätze konzentriert sich auf die verkehrsmässig gut gelegenen Agglomerationsgemeinden (einzig in der Stadt Zug stagnierte die Bevölkerungsentwicklung, wie in fast allen Kernstädten. In den Jahren 2001/02 hatte die Stadt Zug ein durchschnittliches Wachstum zu verzeichnen).
- Die Form der Siedlungsentwicklung und die damit verbundene Bodennutzung ist deutlich haushälterischer als in den meisten anderen Kantonen und Landesteilen. Zwischen 1985 und 1998 war das Bevölkerungswachstum mit 20% grösser als die Zunahme der bebauten Baulandflächen (18%); dies trotz allgemein abnehmender Belegungsdichte.

Die Gemeinde Cham gilt im Kanton in Planungs- und Siedlungsentwicklungsfragen als «Musterknabe», weil sie ihre Entwicklungsziele nicht in erster Linie auf eine vorhandene Baulandnachfrage ausgerichtet, sondern die Qualität in Verbindung mit einem moderaten Wachstum höher gewichtet hat.



Siedlungswachstum seit 1940. Amt für Raumplanung Kanton Zug.

## Einfluss der Nutzungsplanung

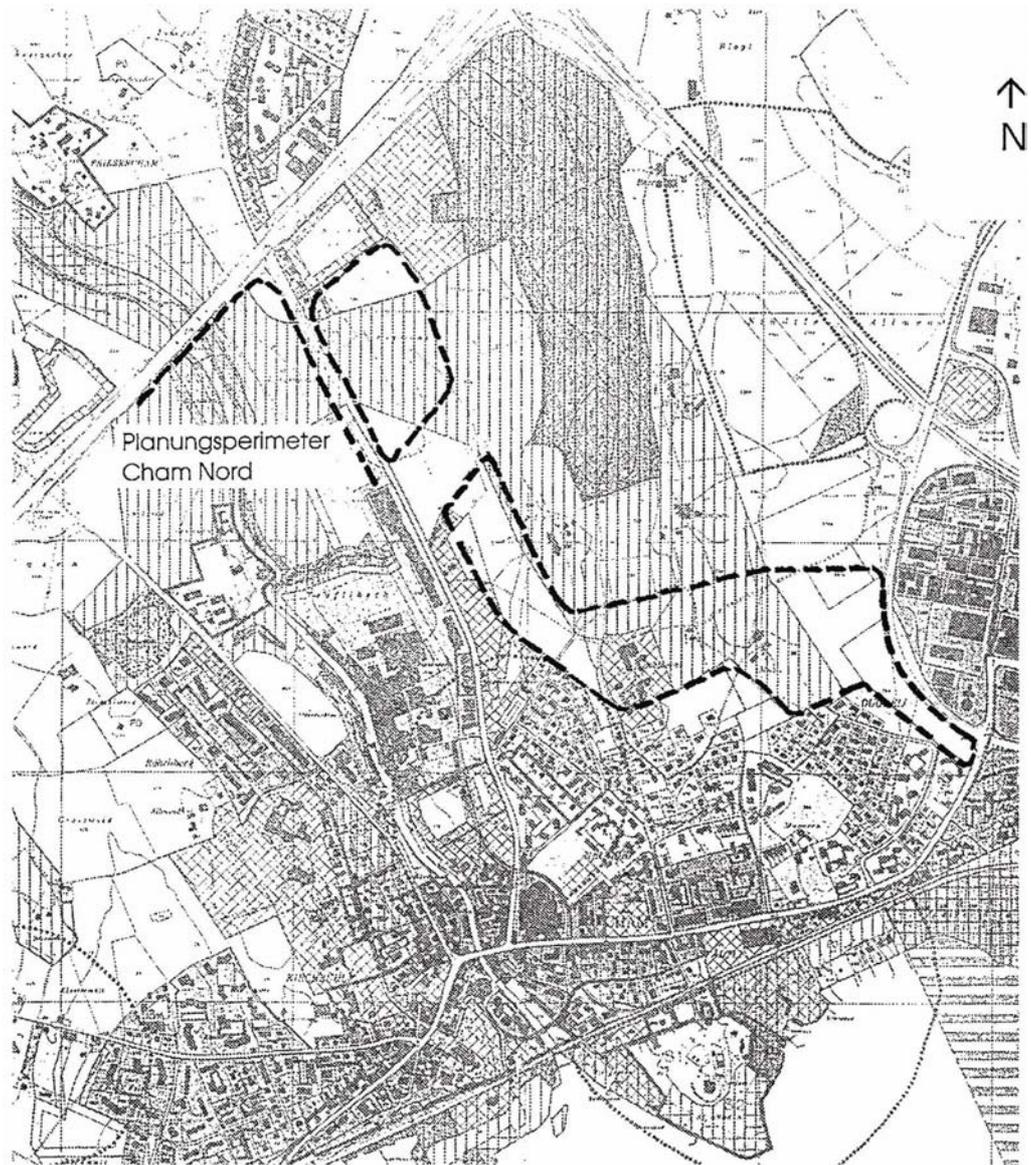
### Planungsgeschichte und geltende Instrumente

1990 hat Cham die letzte umfassende Ortsplanungsrevision durchgeführt. Seither ist im Vergleich zu den damaligen Planungszielen die Wohnbevölkerung wesentlich stärker gewachsen, während die Zahl der Arbeitsplätze einen überraschenden Rückgang verzeichnete. Heute steht die Gemeinde vor neuen Weichenstellungen:

- 1999 hat der Gemeinderat 'Leitideen zu raumwirksamen Aufgaben der Gemeinde' ausarbeiten lassen und verabschiedet. Sie enthalten inhaltliche und räumliche Absichten für die nähere und weitere Zukunft. Der Zeithorizont übersteigt somit denjenigen von Zonen- und Richtplänen. Sie sind ein Führungsinstrument des Gemeinderates und liefern Vorgaben für die Zonenplanung.
- Zur räumlichen Konkretisierung der Leitideen sind 1999 'Perspektiven für die längerfristige Siedlungsentwicklung der Gemeinde Cham' erarbeitet worden. Dabei ging es vor allem darum, den Bauzonenbedarf für die nächsten 20 – 30 Jahre abzuschätzen. Anhand von zwei Szenarien wurden mögliche Bauzonenentwicklungen räumlich aufgezeigt und diskutiert. Anschliessend wurden Perspektiven zukünftiger Entwicklungen festgelegt. Diese Perspektiven sind wichtig für eine zukünftige Zonenplanungsrevision, aber auch um eigene Vorstellungen in die Mitwirkung zum kantonalen Richtplan einbringen zu können.
- 2001 ist durch die zuständige Behördendelegation ein gemeindeübergreifendes räumliches Entwicklungskonzept für die Lorzeebene beschlossen worden. Involviert waren die Gemeinden Zug, Baar, Cham, Steinhausen und der Kanton Zug. Die Ergebnisse dieser Planung fliessen in den kantonalen Richtplan ein und sind ebenfalls Grundlage für die Planungen der einzelnen Gemeinden.

### Ziele und Absichten der Nutzungsplanung

All die oben erwähnten Leitideen und Konzepte sind Grundlage für eine vorgesehene Revision der Nutzungsplanungsinstrumente. In den 'Perspektiven einer längerfristigen Siedlungsentwicklung' wird ein Entwicklungsraum Cham Nordost festgelegt mit einer skizzierten Fläche von rund 50 ha, davon ca. 25 – 30 ha real bebaubar.



*Siedlungsentwicklungsgebiet (gestrichelte Linie) aus 'Perspektiven einer längerfristigen Siedlungsentwicklung, 1999. Gemeinde Cham.*

Gemäss neusten Erhebungen (Flächenstatistik 2002) verfügt die Gemeinde Cham noch über rund 10% unbebauter Wohnzonen, 25% Mischzonen und 23% Arbeitszonen. Mit der Überbauung noch vorhandener Reserven, dem Füllen von Baulücken und einer gewissen Nachverdichtung kann Wohnraum für max. 2'000 Einwohner geschaffen werden. Insgesamt wird für 2025 mit Prognosen von max. 18'000 Einwohnern und 7'700 Arbeitsplätzen gerechnet. Der Entwurf des kantonalen Richtplanes begrenzt für Cham die Einwohnerzahl auf 16'000 und die Beschäftigtenzahl auf 8'000 für das Jahr 2020. (Für das gesamte Kantonsgebiet wird ein Einwohnerzuwachs von heute knapp 100'000 auf 125'000 vorgesehen.)

Die prognostizierten Arbeitsplätze sind innerhalb der geltenden Bauzonen von Cham durchaus realisierbar, während die Einwohnerprognosen nicht ohne beträchtliche Neueinzonungen erreicht werden können.

#### *Beurteilung der Nutzungsplanung*

Die Nutzungsplanung von Cham und überhaupt die gesamte Planungspolitik der Gemeinde ist in hohem Masse qualitäts- und nachhaltigkeitsorientiert. Die Planungsdebatte setzt nicht erst ein, wenn einzelne Einzonungen zur Diskussion stehen, sondern bereits in einem frühen Stadium und findet ihren Niederschlag in fundierten Leitideen und Perspektiven zu künftigen räumlichen Entwicklungen. Cham hat auch in früheren Ortsplanungen nie auf eine ausgesprochen expansive Entwicklungspolitik gesetzt. Trotzdem ist die Bevölkerung von Cham im Vergleich zum kantonalen Mittel überdurchschnittlich gewachsen.

## **Einfluss der überörtlichen Planungsstufen**

### *Vorhandene Planungsstufen und Instrumente*

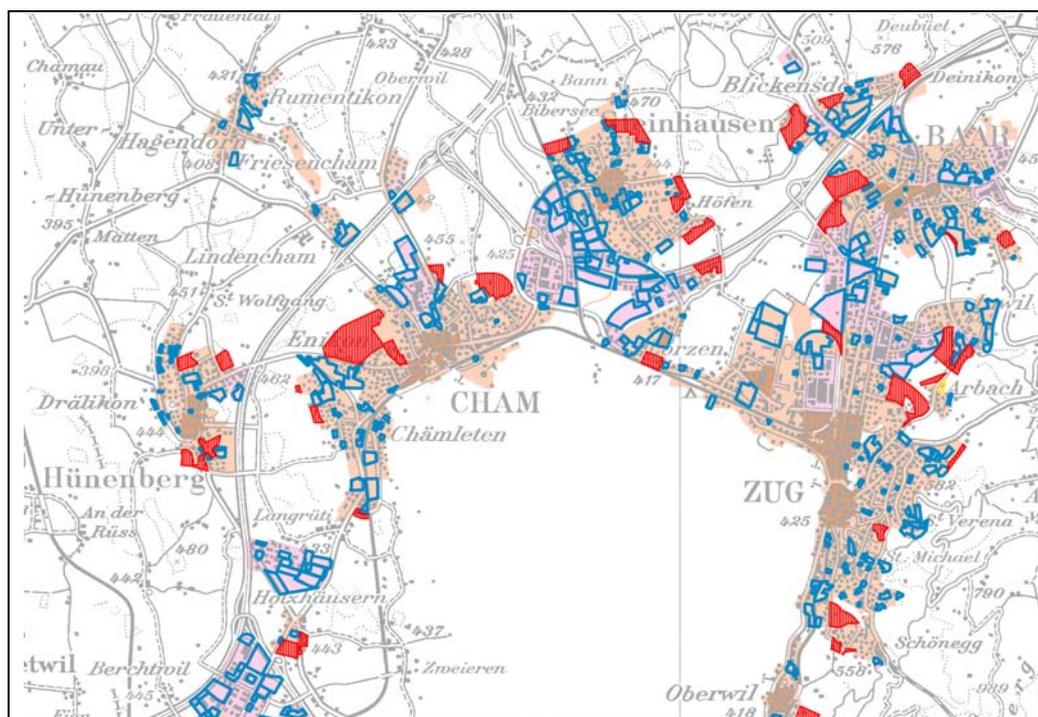
Wegen der geringen Grösse des Kantons Zug mit seinen 11 Gemeinden ist die regionale Planungsstufe hinfällig. Der kantonale Richtplan ist inhaltlich mit regionalen Richtplänen in anderen Kantonen vergleichbar. Er wird gegenwärtig revidiert. Der Entwurf befindet sich zum Zeitpunkt dieser Studie in der Mitwirkung.

### *Bedeutung und Einfluss überörtlicher Planungen auf die Siedlungsentwicklung*

Die Kantonsgrösse mit der geringen Zahl an Gemeinden ermöglicht eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Planungsverantwortlichen von Kanton und Gemeinden. Dadurch können Pläne bereits im Entwurfsstadium aufeinander abgestimmt und Konflikte frühzeitig bereinigt werden. Der kantonale Richtplan setzt den Gemeinden langfristige Grenzen der Siedlungserweiterung. Neueinzonungen werden nach Art. 15 des Raumplanungsgesetzes (SR 700) aufgrund einer einheitlichen kantonalen Methodik berechnet. Dabei gilt der Grundsatz, dass alle Gemeinden gleichwertige Entwicklungsmöglichkeiten haben sollen.

Die Gemeinden im Kanton Zug weisen zwischen 10% und 23% unbebaute Wohnbauzonen aus. Bei den Arbeitszonen weist der Kanton genügend Reserven aus (teilweise bis 50% unbebaute Arbeitszonen in Risch und Steinhausen). Demzufolge sieht der Richtplan keine Arbeitszonenerweiterungen vor. Geprüft werden Umnutzungen zu Wohnzwecken. Allgemein positiv ist, dass ein Grossteil der Baulandreserven in Gemeinden mit guter Verkehrslage und höherem Entwicklungsdruck liegen und somit aus überörtlicher Sicht zweckmässig verteilt sind. Dies ist auch mit ein Grund (nebst politischen Gründen), weshalb der Kanton generell von Rückzonungen absieht.

*Baulandreserven (blau umrandet, 2002) und Siedlungsentwicklungsgebiete (rot schraffiert, 2003). Planungsamt Kanton Zug.*



## Weiterführende Themen

### Verhältnis Gemeinde – Kanton

Die im Vergleich zu anderen Gemeinden der Agglomeration eher restriktivere Siedlungsentwicklungspolitik von Cham hatte während der letzten Jahre eine bescheidenerere Bevölkerungsentwicklung zur Folge. (Zwischen 1995 und 2000 nahm die Bevölkerung von Cham um 5%, von Baar um 10% und von Risch um 20% zu). Die Folgen bei einer auf Trendextrapolation basierenden Baulandbedarfsberechnung sind, gemäss den Festlegungen im kantonalen Richtplan, auch zukünftig beschränktere Wachstumspotentiale der Gemeinde. Dadurch wird Cham für seine eher nachhaltige Siedlungsentwicklungspolitik durch den Kanton im Prinzip «bestraft».

Wichtiges Instrument im kantonalen Richtplan zur Steuerung der Siedlungsentwicklung sind gemeindeweise festgelegte Entwicklungsprognosen. Bei deren Festlegung spielen verschiedene Faktoren eine Rolle, so das bisherige Wachstum, Wünsche der Gemeinden, landschaftliche Qualitäten und nicht zuletzt auch die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr. So entfällt rund 3/4 des vorgesehenen Bevölkerungswachstums auf die Agglomerationsgemeinden und die Stadt Zug.

Der Kanton Zug ist wegen seiner Grösse im Vergleich zu den meisten anderen Kantonen ein Sonderfall. Die Stufe der Regionalplanung entfällt hier, an deren Stelle tritt der Kanton mit seiner Richtplanung. Der Kanton könnte deshalb als Modellfall einer Regionalplanung mit den notwendigen politischen Entscheidungsstrukturen betrachtet werden. Sicher sind hier die Voraussetzungen für eine direkte Kommunikation und Konfliktbereinigung zwischen Kanton und Gemeinden günstiger als anderswo. Näher zu untersuchen wäre die Frage, ob dadurch auch die besseren Voraussetzungen bestehen, überörtliche Entwicklungsziele notfalls gegen die Wünsche der Gemeinden durchsetzen zu können.

### Beurteilung der kantonalen Entwicklung

Das Beispiel des Kantons Zug zeigt, wie schwierig es ist, reale Entwicklungen auf ihre Nachhaltigkeit hin zu beurteilen, weil dies kaum nach allgemein gültigen, objektiven Kriterien möglich ist. Der Kanton ist ausgesprochen wachstumsstark, hat demzufolge eine stärkere Bautätigkeit und ein stärkeres Siedlungswachstum als viele andere Kantone. Andererseits ist die Siedlungsentwicklung in ihrer Qualität deutlich nachhaltiger, z.B. in Bezug auf haushälterische Bodennutzung, als die Entwicklungen in den meisten anderen Kantonen. Dies zeigt sich unter anderem auch darin, dass der Kanton trotz starkem Siedlungswachstum und hohem Urbanisierungsgrad eine hohe Vielfalt an stadtnahen, attraktiven Landschafts- und Naherholungsräumen, eine Vielzahl von Wohnsiedlungen mit hoher Wohnqualität und einen Wohnungsmix aufweist, der heutigen Bedürfnissen in hohem Mass gerecht wird (hoher Anteil Grosswohnungen).

### Kantonsübergreifende Entwicklungskoordination

Der Kanton Zug ist Teil des Wachstumsgürtels des Grossraumes Zürich. Umgekehrt schafft aber der Kanton Zug als attraktiver Wirtschafts- und Wohnkanton selber seinen «Wachstumsgürtel», indem z.B. viele mittelständische Einfamilienhausnachfrager ihre Wohnwünsche wegen der allgemein höheren Bodenpreise in den Nachbarregionen der Kantone Luzern und Aarau realisieren. Es fragt sich, ob der geringe Anteil an Einfamilienhäuser und die verhältnismässig hohe Siedlungsdichte im Kanton Zug nicht auch damit zusammenhängt. Ähnliche Entwicklungen sind z.B. auch zwischen den Kantonen Zürich und Thurgau festzustellen, indem Letzterer immer mehr Teil des Einfamilienhausgürtels im Grossraum Zürich wird.

Allgemein kann festgestellt werden, dass die geltenden, auf die jeweiligen Kantonsgebiete bezogenen Instrumente zur Siedlungssteuerung solch kantonsübergreifenden Entwicklungen längst nicht mehr gerecht werden können. Eine übergeordnete Entwicklungskoordination innerhalb solcher funktionaler Räume wäre dazu dringend nötig.

#### Gesprächsteilnehmer und -teilnehmerinnen:

- René Hutter, Kantonsplaner Zug
- Erich Staub, Leiter Bauabteilung Cham
- Charles Meyer, Bauchef Cham
- Werner Schibli, Raumplaner, Planungsberater Cham
- Martin Vinzens, ARE
- Suzanne Michel, Projektmitarbeiterin
- Andreas Gerber, Projektleiter und -mitarbeiter

## 3.5 Fallbeispiel 4: Bassecourt / Kanton Jura

### Entwicklungen in der Gemeinde

#### *Zum Standort*

Bassecourt liegt an zentraler Lage im Kanton Jura. Die Gemeinde hat einen eigenen Autobahnanschluss an den 1998 eröffneten Ast der Transjurane A16 zwischen Delémont und Porrentruy und liegt an der Kantonsstrasse nach Saignelégier. Zu diesen Orten gibt es auch eine Zugverbindung, allerdings mit eher magerem Fahrplan. Das Tal der Sorne ist hier relativ weit und bildet zwischen Glovelier und Delémont einen der Siedlungsschwerpunkte des Kantons Juras.

#### *Entwicklung als Wohn- und Arbeitsort*

Bassecourt ist nach den beiden Städten Delémont (11'500 Einwohner) und Porrentruy (6700 Einwohner) die drittgrösste Gemeinde des Kantons Jura mit heute rund 3'450 Einwohnern. Zwischen 1945 und 1970 erlebte Bassecourt – im Gleichschritt mit dem Distrikt Delémont – einen eigentlichen Boom. Die Bevölkerung verdoppelte sich von 1500 auf 3000 Einwohner. Den Boom verursacht hatte die aufstrebende Maschinen- und Uhrenindustrie. Noch heute ist Bassecourt sehr stark industriell geprägt. Der Anteil Arbeitsplätze in der Landwirtschaft liegt mit 3.6% weit unter dem kantonalen Durchschnitt von 12.8%. Rund 55% der Arbeitsplätze gehören dem zweiten Sektor an. Die Industrie bietet in Bassecourt fast doppelt so viele Vollzeit Arbeitsplätze an als der Dienstleistungssektor. Insgesamt gibt es in Bassecourt rund 1300 Arbeitsplätze. Es gibt aber auch eine beträchtliche Anzahl Wegpendler in die Arbeitszentren Delémont, Moutier und Biel. Auch als Einkaufsort ist Bassecourt die Nummer 3 im Kanton – ein Dorf mit dem Einkaufsangebot einer Kleinstadt. Mit dem Bau eines Einkaufszentrums am Dorfeingang wird sich die Bedeutung als regionaler Einkaufsstandort verstärken. Als Wohnort ist Bassecourt wohl vor allem für die Nachfolgegeneration des Booms der 60er Jahre attraktiv. Man schätzt das gute soziale Umfeld. Gewohnt wird im Einfamilienhaus. Die Bodenpreise sind tief (100 bis 130 Fr/m<sup>2</sup> für erschlossenes Land), für Reihenhäuser oder gar Siedlungen fehlen die Investoren, das Know-how der lokalen Architekten und vor allem die Nachfrager. Wer aus Delémont wegzieht, wählt als neuen Wohnort nicht unbedingt Bassecourt, sondern geht wirklich aufs Land.

#### *Beurteilung der Entwicklungen hinsichtlich Nachhaltigkeit*

Punkto Baustruktur gleicht Bassecourt einem französischen Dorf. Im Zentrum und entlang der Kantonsstrasse finden sich einige grössere, früher wohl landwirtschaftlich genutzte Bauvolumen. Zur Hauptsache besteht Bassecourt aber aus eher bescheidenen Einfamilienhäusern, welche die einstmals ausgelagerten Fabriken inzwischen umzingeln. Die bauliche Dichte ist tief, da die vorherrschende Wohnform seit den 50er Jahren das Einfamilienhaus ist. Das Siedlungsgebiet ist aber relativ klar umgrenzt. Im Gegensatz zu anderen Dörfern des Juras scheint Bassecourt kein Problem mit zerfallender Bausubstanz im Zentrum zu haben. Dazu trägt vermutlich auch der grosse Dorfbrand Ende des 19. Jahrhunderts bei, der einen Grossteil des Dorfkerns zerstörte. Auch bei den Einfamilienhäusern aus den 50er Jahren, welche von ihren Bewohnern nun langsam weitergereicht werden, scheint es wenig Probleme mit zerfallender Substanz zu geben. Die Häuser sind offenbar sehr beliebt. Auf der Website der Gemeinde werden zwar sehr viele Baugrundstücke aber keine Häuser angeboten. Nimmt man die bauliche Dichte als Indikator für Nachhaltigkeit, so schneidet Bassecourt und generell der Kanton Jura schlecht ab. Bassecourt konnte sein moderates Bevölkerungswachstum aber gut mit den bestehenden Schulen und Infrastrukturen auffangen.

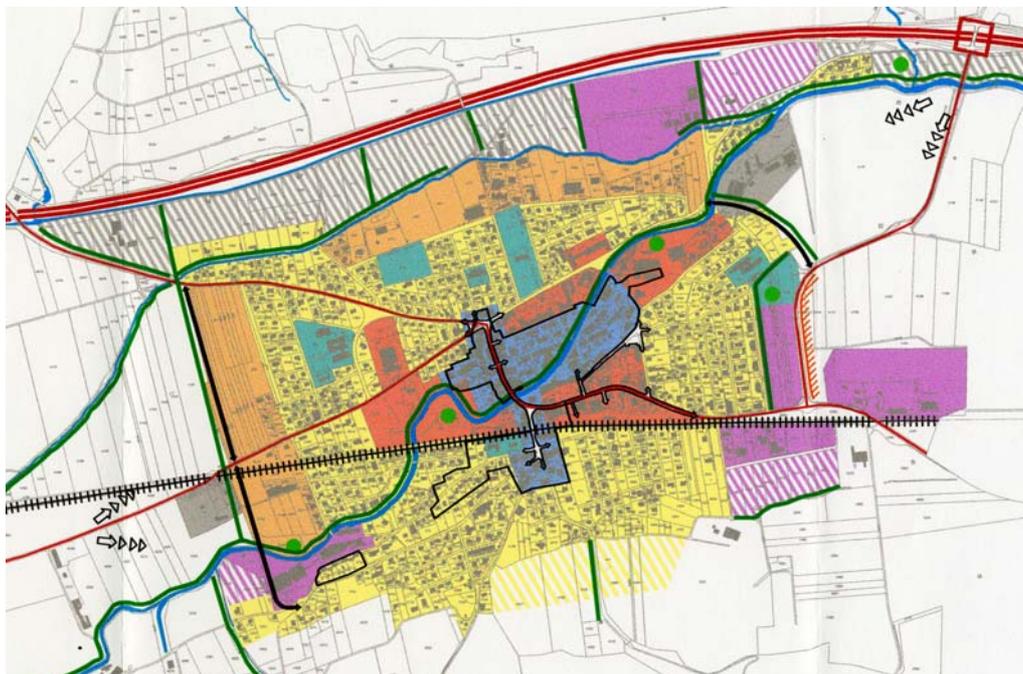
### Einfluss der Nutzungsplanung

#### *Planungsgeschichte und geltende Instrumente*

Ein erster Zonenplan mit sehr grossen Bauzonen wurde in den 70er Jahren erarbeitet. Der heute gültige Plan stammt aus dem Jahr 1986 und verfügt trotz Rückzonungen immer noch über sehr grosszügige Baulandreserven. Ein Teil dieser Grundstücke ist auf dem Markt, auf einer der grössten Fläche für Wohnnutzung braucht es zunächst eine Güterzusammenlegung, sie ist also nicht verfügbar. Beim gegenwärtigen Bevöl-

kerungswachstum reichen diese Reserven gemäss Auskunft des zuständigen Gemeinderates gut und gerne für die nächsten 50 Jahre. Dennoch wird der Zonenplan jetzt revidiert. Die Gründe dafür liegen in der Anpassung an veränderte gesetzliche Grundlagen, in der planerischen Behandlung von Industriebrachen und in der Errichtung eines grossen Einkaufszentrums eingangs Dorf beim Autobahnzubringer.

*Kommunaler Richtplan (Vornutzungsplan): Mit Ausnahme der schraffierten Gebiete (Baulandreserve) entspricht er im grossen und ganzen dem Zonenplan. Gemeinde Bassecourt.*



#### *Ziele und Absichten der Nutzungsplanung*

Die Nutzungsplanung definiert für die Entwicklung von Bassecourt einen weiten aber räumlich klar begrenzten Rahmen. Das Hauptgewicht der aktuellen Revision liegt sozusagen bei der «Schadensbegrenzung». Es geht darum, das planerisch Mögliche zu tun, um die negativen Einflüsse des Einkaufszentrums auf den Ortskern gering zu halten. Dazu gehören die Flexibilisierung von Bauvorschriften, die Aufwertung des öffentlichen Raumes und das Schaffen neuer Fussgängerverbindungen. Angestrebt wird eine Flanierverbindung vom Dorf- zum Einkaufszentrum, um der Sogwirkung des Einkaufszentrums entgegen zu wirken. Illusionen über den Erfolg macht man sich keine. Die Gemeinde ist sich der Risiken bewusst, aber aus ihrer Sicht überwiegt der Nutzen. Würde das Einkaufszentrum im benachbarten Glovelier oder Boecourt gebaut, hätte Bassecourt nur Nachteile. 88% der Bevölkerung haben dem Vorhaben zugestimmt.

#### *Beurteilung der Nutzungsplanung*

Zwei Aspekte zeichnen den Kanton Jura aus: Eine geringes Wirtschaftswachstum und – zumindest ausserhalb der Dörfer – grosszügige, intakte Landschaften. In diesem Umfeld sind wirtschaftliche und bauliche Aktivitäten grundsätzlich immer willkommen. Raum für Bauvorhaben scheint fast unbegrenzt vorhanden zu sein. Die Nutzungsplanung von Bassecourt versucht, aus dieser Situation das Beste zu machen: Die Entwicklung (Einkaufszentrum) wird nicht hinterfragt. Die Planung zieht nach und versucht durch eine Verbesserung der Siedlungsqualität den Schaden zu begrenzen. Man konzentriert sich auf Fragen der Qualität und nicht der Quantität.

## **Einfluss der überörtlichen Planungsstufen**

### *Vorhandene Planungsstufen und Instrumente*

Der Kanton Jura gliedert sich in 83 Gemeinden. Rund 40 Gemeinden davon kennen praktisch keine bauliche Entwicklung. Zonenplanrevisionen sind hier kein Thema, die Erhaltung der alten Bausubstanz hingegen schon. Der Kanton Jura kennt keine obligatorische Regionalplanung. Neuerdings versucht der Kanton die Bildung von sieben Mikroregionen zu fördern. Er schafft finanzielle Anreize, um die Zusammenarbeit der Gemeinden in den Mikroregionen, beispielsweise bei der Bildung gemeinsamer Gewerbebezonen, zu fördern. Bassecourt ist Teil der Mikroregion Haute Sorne.

Der Richtplan des Kantons Jura beruft sich klar auf das Prinzip der Nachhaltigkeit. Es sind drei Konzepte, welche die künftige Entwicklung des Kantons bestimmen sollen:

- Das Konzept «Jura libre», sieht ein Bevölkerungswachstum um 11'000 auf 80'000 Einwohner vor. Eine Studie des IREC zeigt, dass dieses Wachstum innerhalb der bestehenden Bauzonen machbar ist. Auf eine klare Steuerung der Entwicklung wurde aber verzichtet: Jede Gemeinde oder Region soll sich entwickeln können.
- Die lokale Agenda 21 (Juragenda 21) strebt eine nachhaltige Entwicklung des Kantons an. Wichtige Pfeiler sind die Entwicklung eines sanften, gesundheitsbezogenen Tourismus und generell die Gesundheitsförderung. Dazu soll die Zusammenarbeit in der Verwaltung, gestärkt und die Information und Partizipation der Bevölkerung verbessert werden.
- Die Revision des kantonalen Richtplans ist noch nicht ganz abgeschlossen. Der Richtplan ist eines der Hauptinstrumente zur Umsetzung von Jura libre und Juragenda 21.

### *Bedeutung und Einfluss überörtlicher Planungen auf die Siedlungsentwicklung*

Die übergeordnete Planung im Kanton Jura versucht in erster Linie Entwicklung zu fördern. Sie arbeitet hier vor allem mit organisatorischen Verbesserungen und Anreizen. Beispiele dafür sind:

- Die freiwillige Bildung von Mikroregionen
- Die Förderungen von Projekten zur Aufwertung des öffentlichen Raumes und zur Erhaltung der Bausubstanz in den Dorfkernen
- Die Möglichkeit der Gemeinden minimale Ausnützungsziffern einzuführen
- Die Förderung von Projekten im Rahmen der Juragenda 21

Die Einschränkung der Entwicklungsspielräume der Gemeinden durch die übergeordnete Planung ist hingegen politisch nicht opportun. Dafür gibt es mehrere Indizien:

- Obschon der Kanton ein klares Wachstumsziel bezüglich Bevölkerung hat und dies innerhalb der bestehenden Bauzonen umsetzen könnte, wurden die Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung (zumindest bisher) nicht bezeichnet. Als Folge davon leiten viele Gemeinden für sich den Anspruch ab, ihre Bauzonen deutlich zu vergrössern.
- Der kantonale Richtplan wollte als Kriterium für Neueinzonungen, die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr fordern. Im kantonalen Parlament hatte diese Forderung keine Chance.
- Das vom Parlament verabschiedete Richtplankonzept sah als Standorte für Einkaufszentren nur die Gemeinden Delémont und Porrentruy vor. Entsprechend wehrte sich das kantonale Raumplanungsamt gegen das Einkaufszentrum in Bassecourt. Auf Grund des politischen Drucks wurde schliesslich zur Ermöglichung des Vorhabens der kantonale Richtplan angepasst.

## **Weiterführende Themen**

### *Wahrnehmung Bodenkonsum*

Im Kanton Jura wird traditionell mit einer sehr tiefen Baudichte gebaut. Die Arealstatistik weist für den Jura trotz der mässigen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung ein stark überproportionales Wachstum der Siedlungsflächen aus. Für die Gemeinde ist eine solche Zersiedelung und der damit verbundene Bodenverbrauch eigentlich kein Problem; auch für den Kanton nicht. Das Problem manifestiert sich erst auf einer nationalen Ebene.

<i>Siedlungserneuerung</i>	Der Kanton Jura hat je länger je mehr ein Problem mit zerfallender Bausubstanz in den Dorfkernen. So lange das Bauen am Dorfrand so viel günstiger kommt als die Renovation der grossen Bauvolumen in den Dörfern, dürften Anreize und Kampagnen zur Erneuerung der Dorfzentren wenig Erfolg haben.
<i>Baulandreserven</i>	Würde man die Bauzonen in den jurassischen Gemeinden nach der bisherigen Entwicklung und dem 15-jährigen Bedarf begrenzen, so müssten die Bauzonen massiv reduziert werden. Diese Rückzonungen finden aus verschiedenen Gründen nicht statt: Erstens will man die Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden keinesfalls einschränken. Zweitens ist die reale Entwicklung vielerorts bescheiden und schliesst einigermaßen an das bisherige Siedlungsgebiet an. Drittens ist Grundbesitz weit verbreitet. Wieso sollte man Leute mit Auszonungen verärgern, wenn die grossen Reserven für die Gemeinde eigentlich unproblematisch sind? Dies hat zur Folge, dass der Kanton sehr wenig Möglichkeiten zur Steuerung von Entwicklungen hat, er kann praktisch nur mit Anreizen arbeiten, was angesichts der schlechten Finanzlage des Kantons sehr schwierig ist.
<i>Rechtfertigung Baulandreserven</i>	Die grosszügigen Baulandreserven im Kanton Jura lassen sich mit den Wachstumsdefiziten des Kantons und dem Wunsch begründen, Bauvorhaben mit einem möglichst breiten Angebot an Bauland zu fördern. Diese Argumentation ist ebenso nachvollziehbar wie diejenige des Kantons Zug, der seine, vergleichsweise geringeren Baulandreserven mit einer überdurchschnittlichen Nachfrage in den letzten Jahrzehnten begründet.
<i>Ausgleichsmechanismen</i>	Die Konkurrenz zwischen den Gemeinden und der grosse Respekt vor der Gemeindeautonomie führen dazu, dass viele Gemeinden nebst Wohnzonen auch grosse Gewerbebezonen ausgeschieden haben. Damit gemeindeübergreifende Gewerbebezonen Schule machen können, braucht es neue Ausgleichsmechanismen zwischen «Standortgemeinden» und «Verzichtgemeinden».
<i>Gemeindegrössen</i>	Von den 83 Gemeinden im Kanton Jura weisen nur 17 eine Bevölkerungszahl von über 1000 Einwohnern auf. Die grosse Zahl an Kleinstgemeinden erzeugt auch an sehr peripheren Standorten den Druck zum Wachsen (zum Erhalt der Schule, zur Verbesserung der Steuereinkommen, etc.). Das kantonale Raumplanungsamt verfügt zur Begleitung und Beurteilung von Planungen in den Gemeinden über zwei Mitarbeiter. Nebst Ausgleichsmechanismen könnten Gemeindegemeinschaften zu einer standortgerechteren Siedlungsentwicklung beitragen.

*Gesprächsteilnehmer und -teilnehmerinnen:*

- *Antoine Voisard, service de l'aménagement du territoire, Kanton Jura*
- *Jean-Bernard Vallat, Gemeinderat Bassecourt*
- *Pascal Janel, Raumplaner, Büro RWB Porrentruy*
- *Roland Broquet, Büro RWB, Porrentruy*
- *Jean-Michel Piguët, ARE*
- *Suzanne Michel, Projektmitarbeiterin*
- *Andreas Gerber, Projektleiter und -mitarbeiter*

## 4. PROBLEMBESCHREIBUNG UND EMPFEHLUNGEN

### 4.1 Zur Wahrnehmung nachhaltiger Siedlungsentwicklung

#### Problembeschreibung

##### *Ziele einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung*

Auf gesamtschweizerischer Ebene ist eine Beurteilung räumlicher Entwicklungen, insbesondere der Siedlungsentwicklung bezüglich Nachhaltigkeit anhand von statistischen Daten einigermaßen möglich. Verschiedene Statistiken zeigen, dass sich die Bautätigkeit in immer peripherere Gebiete verlagert hat und sich dort in wenig dichten Bauformen materialisiert. Doch auch hier bleiben viele Fragen offen, insbesondere weil die Ziele nicht wirklich operationalisiert und beispielsweise mit Grenzwerten versehen sind, um konkrete Entwicklungen auf ihre Nachhaltigkeit hin zu beurteilen. So ist beispielsweise im Bericht 'Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung'<sup>1</sup> des ARE eine Liste von raumplanerischen Nachhaltigkeitszielen zusammengestellt worden, mit dem Hinweis: «Viele dieser raumplanerischen Nachhaltigkeitsziele sind altbekannt und finden sich explizit oder implizit auch bereits im Raumplanungsgesetz, andere wurden in der wissenschaftlichen Diskussion entwickelt.» Sie ist eher als «raumplanerisches Gewissen» zu verstehen und «sollen den gesamten Richtplanungsprozess als normative Richtschnur begleiten». Es handelt sich hier um Handlungsgrundsätze aber in der Regel nicht um messbare Ziele.

Die Liste dieser Nachhaltigkeitsziele ist im Rahmen des vorliegenden Projektes in Bezug auf die Siedlungsentwicklung präzisiert und ergänzt worden (siehe Kap. 1.2 und Anhang). Doch auch diese bleibt eine «normative Richtschnur» und ist kein Werkzeug, zur objektiven Beurteilung konkreter Entwicklungen.

Auf den untergeordneten Planungsstufen können Entwicklungen im Bereich der Siedlung nur beurteilt werden, wenn sie sich in übergeordnete Entwicklungsstrategien und Konzepte einordnen, mit klaren, standortbezogenen Aussagen, welche Entwicklungen wo zu fördern bzw. zu beschränken sind. Denn wenn z.B. eine Gemeinde ihre Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung zu plafonieren versucht, muss dies noch kein Nachweis einer nachhaltigen Entwicklung sein, wenn aus überörtlicher Sicht besser hier als an schlechteren Standorten Entwicklungen zu fördern wären.

##### *Begriff Nachhaltigkeit*

Der Nachhaltigkeitsbegriff umfasst die drei Bereiche Ressourcen (Umwelt), Gesellschaft und Wirtschaft. Er schliesst somit eine Interessenabwägung zwischen diesen oft konfliktreichen Bereichen mit ein. Dies macht es schwierig, für Nachhaltigkeitsziele messbare Kriterien zu entwickeln. Die «nachhaltige räumliche Entwicklung» unterscheidet sich als Begriff nicht wesentlich von der «haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes» und bleibt deshalb unpräzise. Entsprechend beansprucht inzwischen praktisch jeder kantonale Richtplan und jede Nutzungsplanung, angesichts der vagen Definition von Nachhaltigkeit, das Motto «nachhaltige Entwicklung» für sich. Für das vorliegende Projekt erscheint es zweckdienlicher, die Zersiedelung und den Bodenkonsum, mit deren Auswirkungen in den Bereichen Verkehr und Landschaft, klar als Probleme zu bezeichnen und die Empfehlungen darauf zu beziehen.

##### *Wahrnehmung Zersiedelung und Bodenkonsum*

Das Ausmass von Zersiedelung und Bodenkonsum mit ihren Folgen werden auf nationaler Ebene am deutlichsten sichtbar. Die Erwartung an die Gemeinden und Kantone, hier Selbstbeschränkung zu üben, ist relativ illusorisch. Aus ihrer Sicht macht die gewählte, wenn auch expansive Entwicklungsstrategie in der Regel Sinn, zumindest unter den heutigen Bedingungen von Standortkonkurrenz und ungenügender finanzieller Ausgleichsmöglichkeiten. Wenn in Zukunft bei Nutzungsplanungsentscheiden

<sup>1</sup> INFRAS, ORL, CEAT: Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung, ARE-Arbeitshilfe, Bern - Dezember 2001

Ziele einer Siedlungsbegrenzung und -entwicklung nach innen mehr Gewicht erhalten sollen, braucht es deshalb veränderte Rahmenbedingungen, sei es im Sinn einer verstärkten Regulierung oder zum Zweck einer Neulenkung von Marktkräften.

## Empfehlungen

### *Das Kind beim Namen nennen*

Die Zersiedelung und der Bodenkonsum sollten klar als Probleme bezeichnet und ihre Entwicklung in den letzten Jahrzehnten dokumentiert werden. Die Loslösung vom Begriff der Nachhaltigkeit erleichtert es, für diese Phänomene auf einer nationalen Ebene klar messbare Ziele zu definieren.

### *Sache des Bundes*

Die Analyse der Fallbeispiele zeigt, dass die Gemeinden ihre Entscheide in der Nutzungsplanung auf Grund ihrer jeweiligen Interessenlage fällen und die Kantone oft wenig Anlass haben, die Gemeinden in ihrer Autonomie zu beschränken. Weil die Folgen dieser Planungsentscheide in Form von Zersiedelung und Bodenkonsum den wenigsten Gemeinden und Kantonen problematisch erscheinen, braucht es einen politischen Konsens mit entsprechenden Entscheiden auf höherer Stufe. Dies kann nur erreicht werden, wenn der Bund selbst eine aktivere Rolle übernimmt und klare Signale an die Adresse der Kantone setzt. Konkretere Vorschläge sind in den nachfolgenden Empfehlungen formuliert.

## 4.2 Baulandreserven, Baulandbedarf und Siedlungsentwicklung

### Problembeschreibung

#### *Allgemein zu grosse Baulandreserven*

Gestützt auf Expertenaussagen bei Gesprächsrunden in Rahmen dieses Projektes kann davon ausgegangen werden, dass die vorhandenen Baulandreserven je nach Kanton unterschiedlich, jedoch generell zu gross sind. (In manchen Kantonen umfasst die Bauzone rund das Doppelte der durch Art. 15 RPG gestatteten Fläche<sup>2</sup>). Einschränkung ist zu sagen, dass die fehlende Raumbesichtigung vieler Kantone diesbezüglich keine verlässlichen Angaben zulässt.

Die Praxis der verschiedenen Kantone, das vorhandene Bauland auf einen RPG-konformen Umfang zu reduzieren, ist unterschiedlich. Und zwar nicht nur aus Gründen, die in unterschiedlichen Auffassungen der kontrollierenden Verwaltungen und Behörden zu suchen sind. Es gibt auch andere Gründe:

- In wirtschaftlich starken Kantonen, wie z.B. dem Kanton Zug, werden umfangreiche Baulandreserven aufgrund des vorhandenen Entwicklungspotentials und Entwicklungstrends gerechtfertigt. Der Nachweis der RPG-Konformität ist hier leichter möglich, als in entwicklungsarmen Kantonen.
- In wirtschaftlich schwächeren Kantonen, wie z.B. dem Kanton Jura, haben Baulandreserven auch die Bedeutung von Entwicklungspotentialen und zwar gestützt auf die Hoffnung, dass ausreichend vorhandenes Bauland auch eine Nachfrage nach sich ziehen wird.
- Ländlichere Kantone und Gemeinden betreiben im Allgemeinen eine grundeigentumsfreundlichere Politik als urbanere Kantone und Gemeinden, nicht zuletzt deshalb, weil der Anteil Grundeigentümer hier tendenziell höher ist. Rückzonungen oder Massnahmen zur Verflüssigung des Baulandmarktes haben einen schwereren Stand.

#### *Problematische räumliche Verteilung von Baulandreserven<sup>3</sup>*

Die räumliche Verteilung von Baulandreserven, und der damit verbundenen Entwicklungspotentiale steht oft im Widerspruch zu überörtlichen Entwicklungszielen und Strategien. Als Tendenz kann beobachtet werden, dass die Baulandreserven in urbaneren Gemeinden an guten Standorten eher geringer sind und dort eine restriktivere Entwicklungspolitik verfolgt wird, nicht zuletzt deshalb, weil ein Grossteil der Bevölkerung für Entwicklungsfragen und damit verbundener Umweltauswirkungen eher sensibilisiert ist als in ländlichen Gemeinden. Die in diesem Projekt untersuchte Gemeinde Effretikon ist diesbezüglich kein Einzelfall, ähnliche Tendenzen können auch in anderen Agglomerations- und Zentrumsgemeinden beobachtet werden. Dieser Befund hat zur Folge, dass in ländlicheren Gemeinden im Verhältnis zu ihrem Entwicklungspotential tendenziell grössere Reserven vorhanden sind, als in zentraleren, urbaneren Gemeinden.

#### *Baulandreserven erschweren eine Siedlungsentwicklung nach innen*

Die Siedlungserweiterungspotentiale innerhalb der vorhandenen Bauzonen erschweren eine Siedlungsentwicklung nach innen. Denn in der Regel ist Neubauen am Siedlungsrand für die Bauträger mit weniger Einengungen, weniger Planungsaufwand, geringeren nachbarlichen Konflikten und oft auch mit geringeren Kosten verbunden, als die Realisierung von Bau- und Nutzungsvorhaben im Siedlungsinnern. Vielerorts – vor allem in ländlichen Gemeinden – besteht gar ein Trend weg vom Altbau im Kerngebiet zum neuen Einfamilienhaus am Dorfrand. Letzteres entspricht eher den Vorstellungen vom individuellen, modernen Wohnen als ein Altbau im Dorfinnern, dessen

<sup>2</sup> M. Bertschi: Dimensionierung der Bauzonen: eine Standortbestimmung aufgrund der Umsetzung von Art. 15 lit.b RGB, Disp 149, Zürich 2002.

<sup>3</sup> Mit Baulandreserven sind hier die noch nicht überbauten Baulandflächen gemeint. Für Nutzungsreserven in mehr oder weniger überbauten Gebieten gelten die hier beschriebenen Tendenzen nicht unbedingt.

Sanierung oft noch mit höheren Kosten verbunden ist als Neubauen. Solange diese Ausweichmöglichkeiten an den Dorfrand bestehen, weil hier genügend Bauland vorhanden ist, werden sie auch benutzt. Solche Ausweichmechanismen funktionieren aber nicht nur innerhalb einer einzelnen Gemeinde, sondern auch von einer Gemeinde zur anderen. Es reicht also nicht, wenn eine einzelne Gemeinde in ihrer Nutzungsplanung eine Strategie der Siedlungsbegrenzung betreibt und gleichzeitig in den Nachbargemeinden eine Siedlungsexpansion ermöglicht wird. Eine Gegenstrategie muss zwingend auf überörtlicher Ebene ansetzen.

*Siedlungsexpansion fördert die Überalterung von Bauten in Kerngebieten*

Der Preis oben genannter Entwicklungen sind überalterte, oft verlotterte Bauten im Siedlungsinnen. Dadurch entsteht ein Teufelskreis, weil mit der zunehmenden Verlotterung und Entwertung von Kern- und Zentrumsgebieten der Anreiz zur Erneuerung und Umgestaltung zusätzlich abnimmt. Eine Erneuerung, Verdichtung und Umgestaltung von Teilen des Siedlungsgebietes mit dem Ziel der Verbesserung der Siedlungsqualität findet in der Regel nur da statt, wo wegen der guten Standortqualitäten die ökonomischen Anreize für entsprechende Investitionen vorhanden sind. Das sind z.B. frei gewordene Industrieareale, überalterte und unternutzte Wohnquartiere, manchmal Zentrumsgebiete an guten Standorten. Siedlungsentwicklung nach innen im Sinne einer allgemeinen Strategie und damit verbunden, eine systematische qualitative Aufwertung bestehender Quartiere kommt erst richtig zum Tragen, wenn der Möglichkeit der Siedlungsexpansion durch wirksame Siedlungsbegrenzung begegnet wird.

*Kantonale Unterschiede bei der Ermittlung des Baulandbedarfes nach Art. 15 RPG*

In den meisten Kantonen erfolgt die Ermittlung des Baulandbedarfes auf Grund einer Trendextrapolation bisheriger Entwicklungen (z.B. Kanton Zürich) oder einer mehr oder weniger gleichmässigen Verteilung von Zuwachsraten (z.B. Kanton Bern). Überörtliche Gesichtspunkte und Nachhaltigkeitsziele spielen dabei, wenn überhaupt, eine untergeordnete Rolle. Auch die Kontrolle im Rahmen der Genehmigungspraxis der Nutzungsplanungen funktioniert in den Kantonen recht unterschiedlich. Es gibt Kantone (z.B. Kanton Zürich) die grundsätzlich eine restriktive Raumplanungspolitik betreiben und Neueinzonungen nur aufgrund klar definierter Kriterien bewilligen, während andere Kantone die Dimensionierung der Bauzonen weitgehend den Gemeinden überlassen.

Anhand mehrerer Beispiele aus unterschiedlichen Kantonen kann auch festgestellt werden, dass ein verwaltungsseitig vorhandener Wille zu einer restriktiveren Genehmigungspraxis oft von politischer Seite unterlaufen wird, indem z.B. die Nicht-Genehmigung einer Neueinzonung von Regierungsratsseite wieder aufgehoben wird. Es fehlt ein politischer Konsens auf hoher Stufe mit verbindlichen, gesetzlichen Normen, welche auch im alltäglichen politischen Interessenausgleich nicht unterlaufen werden können.

Das Raumplanungsgesetz verlangt innerhalb einer Frist von acht Jahren (bis 1988!) die Anpassung der Nutzungsplanungen, insbesondere auch bezüglich der Dimensionierung der Bauzonen. In einigen Kantonen ist diese Auflage bis heute noch nicht erfüllt. Andere Kantone deklarieren die Bauzonen in den Gemeinden zwar als RPG-konform, gehen aber bei deren Dimensionierung von Entwicklungsvorgaben aus, die an sich, oder zumindest im Vergleich zu benachbarten Kantonen, als problematisch zu beurteilen sind.

*Fehlende überörtliche Strategien bei der Ermittlung des Baulandbedarfes*

Die Ermittlung des Baulandbedarfes und die Kontrolle der Kantone im Rahmen der Genehmigungsverfahren funktioniert meist nach dem Prinzip, allen Gemeinden vergleichbare Entwicklungsmöglichkeiten und -chancen zuzugestehen. Entsprechend wird die Autonomie der Gemeinden in Fragen der Nutzungsplanung höher gewichtet als die Durchsetzung überörtlicher Entwicklungsstrategien mit klaren Vorstellungen, wo Entwicklungen gefördert bzw. begrenzt werden sollen.

### *Neueinzonungen trotz Baulandhortung*

Gehortetes, kurzfristig nicht überbaubares Bauland wird vielerorts als Begründung für Neueinzonungen herbeigezogen. Dies ist umso verhängnisvoller, als in ländlichen Gemeinden mit einer eher grundeigentümerfreundlichen Politik der Umfang an gehortetem Bauland grösser ist als in zentraler gelegenen Gemeinden mit höherem Entwicklungsdruck. Die Lösung des Problems kann deshalb nicht den Gemeinden allein überlassen werden. Hier braucht es wirksame Instrumente (z.B. Verjährung von Bauzonen, Vorkaufsrecht der Gemeinden u.a.) mit der nötigen gesetzlichen Verankerung auf möglichst hoher Stufe.

### *Lückenhafte Raumbeobachtung*

Der Informationsstand über den tatsächlichen Umfang von Baulandreserven und deren räumliche Verteilung ist in den einzelnen Kantonen unterschiedlich. Ungefähr die Hälfte der Kantone verfügt immer noch über keine Raumbeobachtung. Aber auch in Kantonen mit einer institutionalisierten Raumbeobachtung fehlen Informationen bezüglich des Erschliessungsgrades oder der Verfügbarkeit von Bauzonen. Erst wenn solche Informationen flächendeckend vorliegen, können die oben dargelegten Beobachtungen, teils auch Vermutungen, erhärtet und versachlicht werden.

## Empfehlungen

### *Flächendeckende Raumbeobachtung*

Die Beurteilung der Baulandreserven im Rahmen dieses Projektes basieren auf der Analyse der Fallbeispiele, Gesprächen mit Fachexperten und eigenen Beobachtungen und Erfahrungen. Es bedarf deshalb weiterer Abklärungen.

Als Grundlage dazu braucht es flächendeckende und gemeindeweise Daten zu:

- Bauzonenfläche insgesamt und unterteilt nach
  - Wohnzonen
  - Arbeitszonen
  - gemischte Zonen
- Anteil unüberbauter Bauzonen (für Wohnen, Arbeiten, gemischt)
- Erschliessungsgrad

Dazu muss unverzüglich in allen Kantonen eine Raumbeobachtung institutionalisiert werden (Art. 31 RPV umsetzen!).

### *Allgemein verbindliche Bedingungen für Neueinzonungen*

Kantone sollen Neueinzonungen in Gemeinden nur genehmigen, wenn diese folgende Bedingungen erfüllen:

- Der Bedarf ist nachgewiesen; die Anliegen der übergeordneten Richt- und Raumplanung sind gewahrt.
- Innerhalb der geltenden Bauzone sind für das Vorhaben keine geeigneten Reserven in Form von unüberbauten oder in Form von Umnutzungs- oder Verdichtungsmöglichkeiten vorhanden.
- Die Erschliessung kann rechtlich, technisch und finanziell sichergestellt werden.
- Es besteht die Gewähr, dass das neu eingezonte Land innerhalb einer bestimmten Frist zur Überbauung freigegeben wird.
- Die Auswirkungen auf Demografie, Umwelt, Verkehr, etc. wurden abgeklärt.

Die oben formulierten Bedingungen stehen sinngemäss im Richtplan des Kantons Luzern, allerdings mit einer Einschränkung: Gemäss Luzerner Richtplan müssen vorhandene Reserven für das Vorhaben nicht nur geeignet, sondern auch **verfügbar** sein. Mit dieser Einschränkung wird nicht nur die Baulandhortung geschützt, es werden auch Tore geöffnet, damit die Gemeinden die Bedingungen des Kantons auf einfache Weise unterlaufen können. Denn es dürfte den Gemeinden leicht fallen, gegenüber dem Kanton den Nachweis der Nicht-Verfügbarkeit von vorhandenem Bauland zu erbringen. Umgekehrt, wenn nicht verfügbare Reserven bei der Beurteilung mit angerechnet werden müssen, haben die Gemeinden jedes Interesse, Massnahmen zur Verflüssigung des Baulandmarktes zu ergreifen.

### *Ermittlung des Baulandbedarfes*

Die Ermittlung des Baulandbedarfes nach Art. 15 RPG muss landesweit vereinheitlicht werden. Die geltende Formulierung im Raumplanungsgesetz lässt den Kantonen zu viel Spielraum offen. Eine Neuformulierung sollte sich an folgenden Zielen orientieren<sup>4</sup>:

- Überörtliche Entwicklungsstrategien und -konzepte müssen bei der Ermittlung des Bedarfes einbezogen werden. Dazu müssen letztere aber klare Aussagen machen, an welchen Standorten Siedlungsentwicklungen gefördert, bzw. begrenzt werden sollen.
- Eine Trendextrapolation zur Ermittlung des zukünftigen Bedarfes (Ermittlung auf der Grundlage der Entwicklung während der letzten 15 Jahre) ist nur an Standorten zulässig, welche aufgrund überörtlicher Planungen förderungswürdig sind. Ist dies nicht gewährleistet, werden aus heutiger Sicht unerwünschte Siedlungsentwicklungen der letzten Jahre zum Massstab für künftige Entwicklungen.

### *Rückzonung überdimensionierter Bauzonen*

Geltende Bauzonen, welche bestimmte Bedingungen nicht erfüllen, müssen ausgezont, respektive in eine Reserve- oder Landwirtschaftszone umgezont werden. Solche Bedingungen können z.B. sein:

- Bauzonen sind überbaut oder teilweise überbaut.
- Die Erschliessung ist vorhanden oder wird im Laufe der nächsten ... Jahre erstellt (siehe Erschliessungsprogramm).
- Nicht erschlossenes Bauland muss aufgrund überörtlicher Pläne an einem förderungswürdigen Entwicklungsstandort sein und aufgrund einer Trendextrapolation im Laufe der nächsten 15 Jahre überbaut werden.

Für den Vollzug sind die Kantone zuständig. Es braucht dazu eine entsprechende gesetzliche Grundlage.

### *Baulandverflüssigung*

Ziel muss sein, gehortetes Bauland an Standorten, die grundsätzlich zur Überbauung geeignet sind, innert bestimmter Frist tatsächlich zu überbauen. Auf keinen Fall darf die Nicht-Verfügbarkeit von Bauland Grund sein für Neueinzonungen (siehe auch oben). An dieser Stelle sei auch auf die Rechtspraxis des Bundesgerichtes verwiesen, welche klar festgelegt hat, dass alles rechtskräftig eingezonte Bauland in die Berechnung des Bedarfes zu integrieren ist.

Es bestehen bereits viele gute Vorschläge, mit welchen Massnahmen das Ziel der Baulandverflüssigung erreicht werden kann:

- Die Einzonungen oder der Verbleib in der Bauzone wird von vertraglichen Vereinbarungen zwischen Gemeinde und Grundeigentümer abhängig gemacht. In den Verträgen werden der Gemeinde bestimmte Rechte eingeräumt für den Fall, dass das Land nicht zeitgerecht überbaut wird.
- Teilrückzonungen mit dem Ziel, das verbleibende Bauland – und damit die Wahrscheinlichkeit, dass tatsächlich gebaut wird – auf möglichst viele Grundeigentümer zu verteilen.
- Neueinzonungen werden nur vorgenommen für bereits vorhandene Projekte, deren Realisierung vertraglich vereinbart wird.
- Infrastrukturverträge mit Vereinbarung zeitlich gestaffelter Mehrwertabschöpfung.

All diese Massnahmen liegen im Ermessen der Gemeinden. Es ist deshalb wichtig, dass die zuständigen Behörden gut informiert und dokumentiert werden. Dies ist eine wichtige Aufgabe in der Verantwortung der Kantone, evtl. mit Unterstützung des Bundes.

### *Möglichkeiten der Baulandkontingentierung prüfen*

Hier geht es um Vorschläge, die fernab der heutigen Planungspraxis sind. Sie könnten allenfalls für den Fall geprüft werden, wo das Baugebiet insgesamt plafoniert werden sollte. In einem solchen Fall könnte die Möglichkeit des Handels mit Baulandkontingenten zu einer neuen Dynamik im Umgang mit Bauland und der damit verbundenen Siedlungsentwicklung führen.

<sup>4</sup> Zur Ermittlung des Baulandbedarfes ist z.Z. eine SIA-Norm in Bearbeitung.

*Möglichkeiten der Baulandplafonierung prüfen*

Alternativvorschlag:

In der heutigen Raumplanungspraxis gilt das Prinzip, dass die Nachfrage nach Bauland grundsätzlich befriedigt wird (Art. 15 RPG: Baulandbedarf von 15 Jahren). Der Siedlungsentwicklung werden keine langfristigen Grenzen gesetzt. Braucht es einen Systemwechsel vom unbegrenzten Wachstum zu klar definierten Limiten? Was würde eine Regelung, die der Siedlungsentwicklung klare Limiten setzt bedeuten? Unabhängig von der Frage nach der politischen Machbarkeit sollten im Rahmen einer Studie Modelle zur Baulandplafonierung oder –kontingentierung geprüft werden.

## 4.3 Nutzungsplanung und übergeordnete Planungsstufen

### Problembeschreibung

*Siedlungsentwicklung als Folge autonomer Nutzungsplanungsentscheide*

Die Siedlungsentwicklung ist im Wesentlichen eine Folge von Nutzungsplanungsentscheiden, die in den einzelnen Gemeinden mit grosser Autonomie gefällt werden. Dieser Spielraum ist in Kantonen mit einer restriktiven Planungspolitik und einer konsequenten Genehmigungspraxis geringer als in Kantonen, welche grosszügige Möglichkeiten zur Siedlungsexpansion als Voraussetzung und Bestandteil einer allgemeinen Wachstumspolitik verstehen.

Allgemein kann Folgendes festgestellt werden:

- Der Grundsatz, wonach möglichst alle Gemeinden vergleichbare Entwicklungsmöglichkeiten haben sollen, bestimmt in der Regel die Handlungsspielräume, welche die übergeordneten Planungen den Gemeinden mit ihren Nutzungsplanungen eröffnen.
- Dies hat zur Folge, dass z.B. Siedlungsentwicklungsgrenzen in regionalen Richtplänen so grosszügig festgelegt werden, dass sie für die Gemeinden praktisch keine entwicklungsbeschränkende Wirkung haben. Wirkungsvolle Grenzen hätten bei der Beschlussfassung in den Organen der Regionalplanungsverbände, mit den Gemeinden als Mitglieder, kaum eine Chance angenommen zu werden.
- Auf der Stufe der kantonalen Richtpläne wären die Chancen, Festlegungen zu treffen, die nicht bei allen Gemeinden akzeptiert werden, besser. Doch auch hier haben Massnahmen, welche die Autonomie der Gemeinden beschränken, politisch einen schweren Stand.

Diese Situation hat zur Folge, dass beim Zusammenwirken der Planungsstufen die Kräfte von unten nach oben, ausgehend von den Gemeinden und ihren Nutzungsplanungsentscheiden, viel gewichtiger sind, als die Kräfte von oben nach unten. Die Siedlungsentwicklung ist deshalb zu einem grossen Teil Abbild der Bedürfnisse und Interessen der einzelnen Gemeinden.

*Autonome Klein- und Kleinstgemeinden fördern die flächendeckende Zersiedelung*

Die negativen Auswirkungen der Gemeindeautonomie auf die Siedlungsentwicklung wird noch verstärkt durch den Umstand, wonach ein Grossteil der Gemeinden zu klein sind, um aus überörtlicher Sicht zweckmässige Raumentwicklungsentscheide fällen zu können. Wenn jede Klein- und Kleinstgemeinde gleichwertige Entwicklungschancen haben soll, ist ein flächenmässiges Ausufer der Siedlungsentwicklung in immer peripherere, ländlichere Gegenden mit all den damit verbundenen Nachteilen nicht zu vermeiden.

*Fehlende Anreize zur interkommunalen Zusammenarbeit in der Raumplanung*

Interkommunale Zusammenarbeit funktioniert da, wo bei den Gemeinden die Einsicht vorhanden ist, dass gemeinsame Lösungen für klar definierte Aufgaben für alle Beteiligten nutzbringender sind. In der Regel werden solche Aufgaben im Rahmen von Zweckverbänden angegangen.

Im Bereich der Raumplanung ist der Nutzen der Zusammenarbeit oft schwerer erkennbar oder möglicherweise gar nicht vorhanden, weil für die einzelne Gemeinde der Nutzen von Planungsentscheiden oft nicht im Bereich der Raumentwicklung selber anfällt, sondern anderswo, z.B. bei den Gemeindefinanzen oder den Schülerzahlen. Da nützt es der einzelnen Gemeinde wenig, wenn beispielsweise in der Nachbargemeinde eine regionale Arbeitszone ausgeschieden wird und ein allfälliger Nutzen in Form von Steuereinnahmen nur bei der Standortgemeinde anfällt. Damit überörtliche Standortentscheide von allen betroffenen Gemeinden getragen werden, braucht es deshalb Instrumente und/oder Strukturen, die es erlauben, dass Gemeinden gemeinsam vom Nutzen profitieren können aber auch die Kosten gemeinsam tragen müssen.

### *Diffuse Aufgabenteilung unter den Planungsstufen*

Die Organisation der Planungsstufen ist in den Kantonen sehr unterschiedlich. Dies hat mit der Grösse der Kantone, deren räumlichen Gliederung, der Planungskultur und anderem zu tun. So fehlt z.B. in einigen Kantonen die **Region als Planungsstufe** gänzlich. Aber auch dort wo regionale Organisationen vorhanden sind, gibt es grosse Unterschiede in der Art der Organisation und deren Funktionieren im Bereich der Raumplanung: In einigen Kantonen ist die Region als Planungsstufe etabliert und gesetzlich verankert; regionale Richtpläne werden durch die kantonalen Behörden festgesetzt (z.B. Kanton Zürich). In anderen Kantonen funktioniert die regionale Zusammenarbeit eher aufgabenbezogen; der Kanton fördert diese Zusammenarbeit und stellt Regeln dafür auf (z.B. Kanton Freiburg). Allgemein kann festgestellt werden, dass überall da, wo Planungsregionen existieren, ihr Wert weniger im Ergebnis der Richtpläne als Instrument zur Steuerung von Raumentwicklungen liegt, als vielmehr im Vorhandensein einer Plattform, welche den Dialog unter den Gemeinden und die Diskussion gemeinsamer Probleme ermöglicht. Gerade weil aber die regionale Stufe in den Kantonen so unterschiedlich organisiert ist und die Art der Organisation auch starke gesellschaftliche und kulturelle Wurzeln hat, ist es schwierig, allgemein verbindliche, konkrete Vorschläge für das Funktionieren der überörtlichen Planung zu machen.

Entsprechend der Vielfalt der Kantone haben auch die **kantonalen Richtpläne** unterschiedliche Bedeutung und unterschiedlichen Einfluss auf Entscheide der untergeordneten Planungsstufen. Es gibt Kantone, vor allem kleinere, wie z.B. Zug oder Basel-Stadt, welche eng mit den Gemeinden zusammenarbeiten und demzufolge auch die kantonalen Richtpläne in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden erarbeiten. Bei anderen Kantonen können die Gemeinden erst in der Phase der Mitwirkung ihre Meinungen zu kantonalen Plänen äussern. Bei grösseren Kantonen mit ihrer meist auch grösseren Distanz zu den Gemeinden, gibt es in den Richtplänen oft wenig Massnahmen, welche tatsächlichen Einfluss auf die Nutzungsplanungen haben (z.B. Kanton Bern).

Was allgemein zu fehlen scheint – zumindest die Gespräche im Zusammenhang mit den Fallbeispielen haben dies bestätigt – sind **überörtliche Vorstellungen und Visionen zukünftiger Siedlungsentwicklungen** und daraus abgeleitet, klare Vorstellungen darüber, welche Sachfragen auf welcher Stufe zu behandeln und entscheiden sind. Beispiel: Wenn die Stadt Illnau-Effretikon (siehe Fallbeispiel) für sich entscheidet, ihr Siedlungswachstum zu plafonieren, ist dies aus Gemeindesicht positiv zu beurteilen. Aus überörtlicher Sicht stellt sich aber die Frage, ob eine Siedlungsbegrenzung an anderen Standorten nicht vordringlicher wäre und dagegen an gut erschlossenen Standorten wie in Effretikon Entwicklungen eher zu fördern wären. Diese Frage kann allerdings nur auf kantonaler Ebene, auf der Grundlage einer umfassenden Standortpolitik beantwortet werden. Und gerade hier bestehen in allen Kantonen, wenn auch unterschiedliche, aber doch beträchtliche Defizite.

Analog zur diffusen Aufgabenteilung unter den Planungsstufen ist in vielen Kantonen auch die vertikale **Abstimmung von Planungsinhalten und Instrumenten** unklar oder sie ist für die Nutzungsplanung weitgehend irrelevant, weil auf den übergeordneten Planungsstufen weder Zielvorgaben noch Massnahmen definiert sind, die einen Einfluss auf die Nutzungsplanung haben (z.B. Kanton/Region Bern).

## **Empfehlungen**

### *Stärkung der überörtlichen Planungsstufen*

Wenn in der Schweiz die Siedlungsentwicklung insgesamt in eine andere Richtung gelenkt werden soll, dann wird dies nur möglich sein, wenn jede übergeordnete Planungsstufe ihre Verantwortung in Bezug auf die nachgeordnete Stufe tatsächlich übernimmt, indem sie klare, umsetzungsorientierte Ziele und Leitplanken hinsichtlich einer anzustrebenden Siedlungsentwicklung vorgibt und diese bei der Genehmigung

von Planungsentscheiden auch durchsetzt. Dies gilt sowohl für den Bund in Bezug auf die Kantone, als auch für die Kantone in Bezug auf die Regionen und Gemeinden.

#### *Aufwertung überörtlicher Konzeptpläne*

Die Vornutzungsplanung, wie sie heute in der Regel im Rahmen der Nutzungsplanung als Vorstufe der Zonenpläne erarbeitet wird, muss sich in flächendeckende, Konzeptpläne auf überörtlicher Planungsstufe (Region und/oder Kanton) einordnen. Hier müssen Baugebiete, differenziert nach Wohn-, Arbeits- und Zentrumsgebieten, definiert und deren Erweiterung als Baulandreserve festgelegt werden. Aufgabe der Nutzungsplanung ist es, diese Vorgaben mit der, für die Gemeinde zweckmässigen Nutzungsdifferenzierung umzusetzen. Dabei spielen örtliche Kriterien, wie die Erschliessungsstufen, Strassenkapazitäten und Lärm- und Luftbelastung eine wichtige Rolle.

#### *Kantonale Entwicklungsvorgaben*

Um zu verhindern, dass überörtliche Vornutzungspläne lediglich die Bedürfnisse der Gemeinden abbilden – diese Gefahr besteht vor allem bei regionalen Richtplänen mit den Gemeindeverbänden als Trägerschaft – müssen die Kantone klare Entwicklungsvorgaben machen. Solche Vorgaben beinhalten:

- Qualitative Entwicklungsvorgaben: Sie sagen aus, wo welche Entwicklungen zu fördern, bzw. zu begrenzen sind.
- Quantitative Entwicklungsvorgaben: Sie legen standortbezogene, quantitative Entwicklungsspielräume bzw. -grenzen fest.

Solche Entwicklungsvorgaben müssen operationalisierbar, d.h. im Rahmen eines periodischen Controllings überprüfbar sein.

Hinweise zu den qualitativen Entwicklungsvorgaben:

Es gibt grundsätzlich zwei Arten qualitativer Entwicklungsvorgaben: Solche, die im Kartenteil von Richtplänen im Sinne der oben erwähnten Konzeptpläne räumlich festgelegt werden, z.B. Arbeitszonen oder Wohngebiete von regionaler oder kantonaler Bedeutung. Andere Vorgaben haben eher den Charakter von Regeln, z.B. Bedingungen für Neueinzonungen in Funktion der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr.

Erst wenn ein solches System tatsächlich zu greifen beginnt, wird die einzelne Gemeinde, ihre Grösse und ihre Grenzen nicht mehr der dominierende Faktor im gesamten siedlungssteuernden System sein. Ohne Beschränkung der Autonomie der Gemeinden im Bereich der Nutzungsplanung ist eine Neuorientierung in der Siedlungsentwicklung nicht zu haben. Weil die Gemeinden sich ihre heutige Autonomie aber nicht beschränken lassen, ohne dafür etwas zu gewinnen, wird das Gelingen einer Neuorientierung in der Siedlungsentwicklung in hohem Mass davon abhängen, Kosten- und Nutzen regionalisierter Planungsentscheide gleichmässiger auf die betroffenen Gemeinden verteilen zu können. Das Entwickeln solcher Ausgleichssysteme bedarf allerdings noch sehr viel gedanklicher Arbeit und Auswertung von Erfahrungen, was im Rahmen des vorliegenden Projektes nicht zu leisten ist.

## 4.4 Kantonsübergreifende Entwicklungscoordination und die Rolle des Bundes

### Problembeschreibung

*Siedlungsräume und politische Grenzen stimmen nicht überein*

Siedlungsräume, Siedlungsgrenzen und politische Grenzen stimmen in der Schweiz längst nicht mehr überein. Die traditionellen Kantons Grenzen sind immer weniger funktional. Im Landesinnern entstehen neue funktionale Grossräume wie der Wirtschaftsraum Mittelland, der Grossraum Zürich oder der 'arc lémanique', andere Räume wachsen über die Landesgrenzen hinaus, wie die Regio Basiliensis, die Agglomeration Genf oder die Bodensee-Region. Auch andere Grenzen werden immer unschärfer: So die Grenze zwischen Stadt und Land; Wo auf dem Land gibt es noch Landleben? Wo werden ländliche Gebiete zunehmend verstädtert? Es scheint, dass unsere föderale Kantonsstruktur räumlichen Entwicklungsfragen immer weniger gerecht werden kann. Braucht die Schweiz einen neuen Föderalismus mit neu zu definierenden funktionalen Räumen?

*Fehlende positive Visionen als Gegenstück zum vorherrschenden «Siedlungsbrei».*

Stadt- und Ortsbilder sowie Landschaftsräume dienen der Orientierung und Identifikation und zwar nicht nur im Raum, sondern auch bau- und sozialgeschichtlich. Sie sind ein wichtiger Teil unserer Kultur. Bei der Suburbanisierung peripherer Gegenden und dem Flächenwachstum der Siedlungen in beliebiger, austauschbarer Gestalt besteht die Gefahr, dass wichtige kulturelle Werte verloren gehen. Orientierung und örtliche Identifikation sind immer weniger möglich. Man kann diese Phänomene unterschiedlich werten. Das zeigen auch die dafür oft verwendeten Begriffe wie «Siedlungsbrei», «Zwischenstadt» oder «Stadt-Land-Schweiz». Man kann sie auch schulterzuckend als gebautes Manifest unserer Art zu leben und zu wirtschaften verstehen. Dies ändert aber nichts daran, dass die beschriebenen Entwicklungen auch funktionale Defizite mit sich bringen: Pendler- und Einkaufsdistanzen und damit verbundene Umweltbelastungen nehmen zu. Zusammenhängende Natur- und Landschaftsräume verschwinden, Kulturlandflächen nehmen ab u.a.m.

Es scheint, dass auch der aktuellen Diskussion über diese Erscheinungen eine gewisse Orientierungslosigkeit innewohnt. Wer als Fachperson mit Nutzungsplanungen in Gemeinden zu tun hat, stellt fest, dass der Wunsch nach dem freistehenden Einfamilienhaus nach wie vor bei einem Grossteil der Bevölkerung tief verankert ist und darüber hinaus in der raumplanerischen Diskussion in Gemeinden während der letzten Jahre an Gewicht gewonnen hat. Gerade dies macht deutlich, dass die Diskussion und das Nachdenken über die Gestalt der «Stadt-Land-Schweiz» nicht nur ein Thema für Fachleute sondern ein gesellschaftliches Thema ist. Es braucht dringend eine öffentliche Diskussion, in welche auch die Medien, Schulen, Verbände und andere Institutionen mit einbezogen werden müssen. Es reicht nicht, wenn in den Medien periodisch die neusten Produkte einiger «Stararchitekten» vorgestellt werden.

*Kantonshoheit in Raumplanungsfragen erschwert kantonsübergreifende Entwicklungssteuerung*

Die Siedlungsstruktur der Schweiz ist ein Gesamtsystem mit Abhängigkeiten und Interdependenzen. Die Steuerung und Kontrolle obliegt zwar den Kantonen, die Entwicklungsdynamik richtet sich aber längst nicht mehr nach Kantons Grenzen. Das Beispiel des Grossraumes Zürich zeigt diesen Widerspruch deutlich. Die Siedlungsdynamik des Grossraumes Zürich verlagert sich zunehmend in die angrenzenden Regionen der Nachbarkantone. Diese Problematik wirft Fragen auf, welche die Kantone allein nicht mehr beantworten können; So z.B.:

- Ist es richtig, wenn der Kanton Zürich eine vergleichsweise restriktive Siedlungsentwicklungspolitik verfolgt, während die Nachbarkantone eine expansive Siedlungsentwicklung anstreben?
- Wer hat den Nutzen, wer trägt die Kosten solcher Entwicklungen?

- Welche Vorstellungen oder Ziele einer zweckmässigen Besiedlung könnten als Basis für eine interkantonale Entwicklungscoordination dienen?
- Welche Steuerungsinstrumente wären nötig, um die Entwicklung im gewünschten Sinne steuern zu können?

Die Beantwortung dieser Fragen verlangt nach verstärkter Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Wo diese Zusammenarbeit nicht von sich aus entsteht, muss der Bund eine stärkere Rolle in Raumplanungsfragen übernehmen.

### *Defizite der kantonalen Richtpläne*

Im Bericht 'Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung'<sup>5</sup> sind die Defizite der kantonalen Richtpläne klar bezeichnet. Unter anderem wird festgehalten, dass die vorhandenen Zielvorstellungen und Konzepte zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung unzureichend sind und nicht bis auf die Stufe konkreter Handlungsanweisungen und Massnahmen konkretisiert werden. Es wird auch bemängelt, dass die Richtplanung einen viel zu defensiven Charakter habe und oft am «Nadelöhr der Politik» scheitere, indem z.B. bedeutende raumwirksame Vorhaben in Umgehung des Richtplans politisch entschieden werden und die Richtplanung dann nur noch nachvollziehen kann (vgl. Einkaufszentrum Bassecourt).

Die Anforderungen des Bundes an die kantonalen Richtpläne, wie sie im 'Leitfaden für die Richtplanung'<sup>6</sup> für den Bereich Siedlung festgelegt sind, erlauben es nicht, diese Defizite zu beheben. Die aufgeführten Anforderungen an die Richtplaninhalte werden in den Kapiteln zu den Zielen und Strategien der Richtpläne zwar meist aufgegriffen, wo konkrete Massnahmen gefragt wären, bleiben die meisten Richtpläne aber sehr mutlos. Eigentlich müssten die, für die Richtplanung Verantwortlichen der Kantone dem Bund gegenüber den Nachweis erbringen, dass die vorgeschlagenen Massnahmen zur Zielerreichung ausreichend sind. Dies würde gegenüber der heutigen Situation eine Umkehr der Beweislast beinhalten. Dazu müssten aber von Seiten des Bundes klare und verbindliche Regeln und Bedingungen aufgestellt werden, die in der Genehmigung auch tatsächlich überprüft werden können.

## Empfehlungen

### *Öffentliches Nachdenken über 'Stadt-Land-Schweiz' fördern.*

Der Bund und die Kantone haben viele Möglichkeiten, einen 'Nachdenkprozess' zu Fragen einer zukünftigen Siedlungsentwicklung in einer breiteren Öffentlichkeit anzustossen. Hier lediglich ein paar Gedankenanstösse:

- Thematische Präsenz in den Massenmedien fördern
- Raumplanerische Themen in den Schulunterricht tragen (Lehrerfortbildung, Lehrmittel, Schulungsunterlagen usw.)
- Raumplanungsfachzeitschriften (z.B. collage) fachlich und/oder finanziell unterstützen
- Fachliche Präsenz in fachverwandten Zeitschriften fördern
- Information und Schulung von Behördenmitgliedern in Gemeinden unterstützen.

### *Rolle des Bundes in Fragen der Raumentwicklung überdenken*

Je mehr die funktionalen Entwicklungsräume und die Hoheitsgebiete der Kantone auseinanderklaffen, umso schwieriger ist es für die einzelnen Kantone, ihren gesetzlichen Auftrag im Bereich der Raumplanung zu erfüllen. Um diesem Widerspruch zu begegnen, gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Entweder man passt die föderale Kantonsstruktur den funktionalen Räumen an – was in absehbarer Zeit kaum möglich sein dürfte – oder man stärkt die Rolle des Bundes in Fragen der Raumentwicklung, insbesondere im Bereich allgemeiner Entwicklungsfragen.

Die in der Vergangenheit erarbeiteten Vorstellungen zukünftiger Entwicklungen (Landsplanerischen Leitbilder des ORL, 'Grundzüge der Raumordnung Schweiz', etc.)

<sup>5</sup> INFRAS, ORL, CEAT: Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung, ARE-Arbeitshilfe, Bern 2001

<sup>6</sup> EJPD: Der kantonale Richtplan, Leitfaden für die Richtplanung, Richtlinien nach Art. 8 RPV, Bern 1997

waren hauptsächlich auf das Territorium Schweiz bezogen. Zu prüfen wäre, ob in Zukunft nicht vermehrt funktionale Räume innerhalb der Landesgrenze und darüber hinaus ins Zentrum der Überlegungen gerückt werden sollten. In Bezug auf die funktionalen Räume läge die 'gestaltende Verantwortung' nicht mehr primär beim Bund, sondern bei einer Art Kooperationsgemeinschaft aus betroffenen Kantonen und Bundesinstanzen. Dem Bund käme hier in erster Linie eine Koordinations- und Moderationsrolle zu. Die bereits angestossenen Agglomerationsprogramme würden sich in eine solche Strategie einordnen.

*Sachpläne Siedlung auf funktionale Räume bezogen*

Die Forderung nach einem Bundessachplan 'Siedlung' kommt immer wieder auf den Tisch, ist aber in Fachkreisen umstritten. Es bleibt unklar, was in einem solchen Plan über die in den kantonalen Richtplänen enthaltenen Inhalte hinaus festgelegt werden sollte. Wenn aber bei einem solchen Vorhaben, funktionale Räume ins Zentrum gerückt werden und im Rahmen von Kooperationsgemeinschaften Antworten auf Entwicklungsfragen gesucht werden, die für die jeweiligen Räume typisch sind und die die Betroffenen tatsächlich bewegen, bekämen so entstandene Pläne eine neue Bedeutung im Sinne von Führungs- und Koordinationsinstrumenten.

*Klarere inhaltliche Vorgaben des Bundes an die kantonalen Richtpläne*

Wichtig für eine Siedlungspolitik, die mehr Wert auf die Begrenzung des Siedlungsgebietes legt, sind klarere und verbindlichere Regeln für den Umgang mit dem Bauland. Sie müssten sich an Zielen und Forderungen orientieren wie sie bereits im Kap. 4.2 formuliert sind, insbesondere müsste auf Bundesebene Folgendes festgelegt werden:

- Restriktive und standortbezogene Bedingungen für Neueinzonungen
- Rückzonung von unerschlossenem Bauland an unzweckmässigen Standorten (z.B. Standorte ohne öffentlichen Verkehrsanschluss).

In den Karten der kantonalen Richtpläne müssten die Standorte, an denen Siedlungserweiterungen möglich sind oder umgekehrt, wo solche zu begrenzen sind, bezeichnet werden. Die Richtpläne müssten auch Auskunft darüber geben, welche quantitativen Entwicklungen standortbezogen im Rahmen der getroffenen Festlegungen möglich und zu erwarten sind.

*Beweislast bei der Prüfung kantonalen Richtpläne umkehren*

Mit klaren Regeln und Bedingungen, die der Bund an die Adresse der Richtplanverantwortlichen in den Kantonen formuliert und notfalls auch gesetzlich festlegt, entsteht auch eine neue Situation in der Beweisführung: Die Beweislast liegt dann bei den Kantonen. Sie müssen nachweisen, dass mit den getroffenen Massnahmen und Festlegungen im Richtplan die Ziele und Strategien auch tatsächlich umgesetzt werden können.

## 5. ZUSAMMENFASSUNG DER EMPFEHLUNGEN

Hinweis:

Überörtliche Planung bezeichnet in diesem Bericht die regionale oder die kantonale Planungsstufe. Angesichts der unterschiedlichen Funktion und Bedeutung, welche der regionalen Ebene in den verschiedenen Kantonen zukommt, ist es nur beschränkt möglich, allgemein gültige Aussagen bezüglich der Stufen Region und Kanton zu machen.

### **Baulandbegrenzung auf der Basis überörtlicher Entwicklungsstrategien**

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

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

### **Stärkung überörtlicher Planungsstufen**

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 der heutigen Zersiedelung. Dies wird noch verstärkt durch die Vielzahl von Klein- und Kleinstgemeinden, die oft aus demographischen Gründen Einzonungen vornehmen.

Mit folgenden Massnahmen sollen überörtliche Entwicklungsstrategien gestärkt werden:

- Die kantonale Richtplanung sollte klare, standort- und gemeindebezogene Entwicklungsvorgaben in qualitativer und quantitativer Hinsicht beinhalten. In grösseren Kantonen kann die Festlegung der Entwicklungsvorgaben an die Regionen delegiert werden. Der Kanton setzt sie aber fest und bindet die Genehmigung der Nutzungsplanungen an diese Vorgaben.
- Auf überörtlicher Stufe sollten flächendeckende Konzeptpläne (vergleichbar mit den Vornutzungsplänen auf kommunaler Stufe) festgesetzt werden. Im Rahmen der Nutzungsplanung müssen diese überörtlichen Pläne mit der für die Gemeinden zweckmässigen Nutzungsdifferenzierung umgesetzt werden.
- Die Abkehr vom Grundsatz, wonach alle Gemeinden vergleichbare Entwicklungsmöglichkeiten haben sollen, erfordert wirksame Mechanismen zum Ausgleich von Kosten und Nutzen.

## Neudefinition der Rolle des Bundes

Funktionale Entwicklungsräume und die Hoheitsgebiete der Kantone klaffen zunehmend auseinander. Damit wird es für die Kantone immer schwieriger, ihren gesetzlichen Auftrag im Bereich der Raumplanung und speziell der Steuerung der Siedlungsentwicklung zu erfüllen. Eine Trendumkehr in der Siedlungsentwicklung wird deshalb kaum zu bewältigen sein, ohne dass Entscheidungskompetenzen von den Kantonen zum Bund verlagert werden und damit die Rolle des Bundes generell gestärkt wird. Dabei ist vor allem Folgendes näher zu prüfen:

- Es braucht Visionen einer zukünftigen Siedlungsentwicklung. Als Bezugsräume sollten – unabhängig von Kantons- oder Landesgrenzen – funktionale Räume dienen. Die 'gestaltende Verantwortung' z.B. zur Erarbeitung von kantonsübergreifenden Siedlungssachplänen könnte bei neu zu bildenden Kooperationsgemeinschaften mit den betroffenen Kantonen und Bundesinstanzen liegen.
- Der Bund wird kaum darum herumkommen, verbindlichere inhaltliche Entwicklungsvorgaben an die Adresse der kantonalen Richtplanungen zu machen. Wichtig sind insbesondere restriktive, standortbezogene Bedingungen für Neueinzonungen sowie klare Forderungen bezüglich der Rückzonung von unerschlossenem Bauland an unzweckmässigen Standorten. Aus den Karten der Richtpläne muss ersichtlich sein, welche Entwicklungen an welchen Standorten zu fördern, bzw. zu begrenzen sind. Die Richtpläne müssen auch darüber Auskunft geben, welche quantitativen Entwicklungen im Rahmen der getroffenen Festlegungen zu erwarten sind.
- Auf der Grundlage solcher Festlegungen müssen die Kantone den Nachweis erbringen, dass mit den getroffenen Massnahmen die Richtplanziele auch tatsächlich erreicht werden können. Damit verlagert sich die Beweislast vom Bund zu den Kantonen und dem Bund kommt eine effektivere Kontrollfunktion zu.

## Anhang 1

### Liste der GesprächsteilnehmerInnen:

A. Gerber und S. Michel waren als Mitglieder des Projektteams bei allen Gesprächen anwesend. Sie sind deshalb in der folgenden Liste nicht jedesmal aufgeführt.

Workshop vom 13. Dezember 2002

- F. Wegelin, ARE
- F. Baumgartner, ARE
- M. Vinzens, ARE
- M. Matthey, ARE
- St. Scheidegger, ARE
- J.M. Piquet, ARE
- F. Weber, ARE
- C. Guggisberg, ARE
- V. Gerber, Projektteam

Fallbeispiel 1: Geuensee, Kt. Luzern

- Dr. Bruno Strebel, Gemeindeammann Geuensee
- HU. Pfenninger, Regionalplaner, Büro Kost+Partner, Sursee
- B. Unternährer, Raumplanungsamt Kt. Luzern
- M. Vinzens, ARE

Fallbeispiel 2: Effretikon, Kt. Zürich

- M. Graf, Stadtpräsident Illnau-Effretikon
- W. Felix, Stadtarchitekt Illnau-Effretikon
- A. Suter, Planungsberater Stadt Illnau-Effretikon, Regionalplaner
- F. Blindenbacher, ARV Kt. Zürich
- Th. Eiermann, ARV Kt. Zürich
- M. Vinzens, ARE

Fallbeispiel 3: Cham, Kt. Zug

- R. Hutter, Kantonsplaner Zug
- E. Staub, Leiter Bauabteilung Cham
- Ch. Meyer, Bauchef Cham
- W. Schibli, Raumplaner, Planungsberater Cham
- M. Vinzens, ARE

Fallbeispiel 4: Bassecourt, Kt. Jura

- A. Voisard, service de l'aménagement du territoire, Kanton Jura
- J-B. Vallat, Gemeinderat Bassecourt
- P. Janel, Raumplaner, Büro RWB Porrentruy
- R. Broquet, Büro RWB, Porrentruy
- J.M. Piquet, ARE

Workshop vom 29. April 2003

- F. Wegelin, ARE
- F. Baumgartner, ARE
- J.M. Piquet, ARE
- St. Scheidegger, ARE
- M. Vinzens, ARE
- H.G. Bächtold, Kantonsplaner BL
- M. Bertschi, Dr. jur. Zürich
- H.R. Diggelmann, ARV Zürich
- M. Eggenberger, PlanteamS, Solothurn
- A. Suter, Suter-von Känel-Wild AG, Zürich
- W. Schibli, Raumplaner, Aarau
- U. Zuppinger, Urbaplan, Lausanne
- D. Hornung, Dr. rer. pol., Bern
- V. Gerber, Raumplaner, Bern

**1. Siedlungen verdichten und mit dem Boden haushälterisch umgehen**

Nachhaltigkeitsziele der Siedlungsplanung	Indikatoren, Anforderungen	Beurteilung örtlich/überörtlich	Thesen
Klare Siedlungsbegrenzung, Neueinzonungen nur, wenn ausgewiesenes Bedürfnis nicht innerhalb der geltenden Bauzone realisiert werden kann.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschlossenheit des Baugebietes</li> <li>• Baulandreserven</li> </ul>	<p><u>örtlich</u> überörtlich</p>	Gemeinden treffen Einzonungsentscheide weitgehend auf sich und ihr Gemeindegebiet bezogen. Nachhaltigkeitsziele haben im Zusammenspiel der Akteure geringes Gewicht. Gewichtiger sind gemeindeeigene Interessen (z.B. Finanzen), solche der Grundeigentümer oder Baulandnachfrager. Akteure, die Nachhaltigkeitsziele verfolgen, sind auf der lokalen Ebene schlecht vertreten.
Neueinzonungen nur aufgrund von Gesamtentwicklungskonzepten mit langfristigem Zeithorizont. (Keine 'à la carte'-Einzonungen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorhandensein von Konzepten</li> <li>• Nachweis langfristiger Handlungsspielräume</li> </ul>	<p>örtlich <u>überörtlich</u></p>	Das Fehlen verbindlicher, überörtlicher Konzepte und Möglichkeiten des Lastenausgleichs fördert die Konkurrenz unter den Gemeinden beim Anwerben potenter Steuerzahler und begünstigt grosszügiges, konzeptloses Einzonieren von Bauland.
Mittlere bis hohe Überbauungsdichten und mässigen Flächenverbrauch pro Person fördern. Lebenszyklenbedingte Wohnungswechsel fördern	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausnutzungsziffer</li> <li>• Belegungsdichte</li> <li>• Wohnangebote für Betagte</li> </ul>	<p>örtlich</p>	Wachstum wird oft gleichgesetzt mit Neubauen und Siedlungserweiterung. Bauerneuerung und damit verbundene Möglichkeiten zur Erhöhung von Belegungsdichten (z.B. Generationswechsel) werden zu wenig beachtet.
Umnutzungen und Umstrukturierungen 'instabiler' Quartiere oder Siedlungsbrachen fördern.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebäudealter</li> <li>• Unternutzung</li> <li>• Zentralität, Verkehrslage</li> </ul>	<p><u>örtlich</u> überörtlich</p>	Nur an zentralen Lagen, wo ökonomische Anreize bestehen und bei Mangel verfügbare Standorte auf der grünen Wiese besteht ein Anreiz zur Siedlungsentwicklung nach Innen.
Verdichtete Siedlungsformen mit hoher Qualität fördern	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Räumliche Gestaltung</li> <li>• Verkehrskonzepte</li> </ul>	<p>örtlich</p>	Bei hohen Siedlungsdichten kann Qualität nur durch einen grösseren Planungs- und Projektierungsaufwand und ein entsprechendes Engagement der Gemeinde erreicht werden.

## 2. Verkehr durch Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung reduzieren

Nachhaltigkeitsziele der Siedlungsplanung	Indikatoren, Anforderungen	Beurteilung örtlich/überörtlich	Thesen
Bevölkerungswachstum auf Orte mit guten öV-Verbindungen zu Stadt- und Regionalzentren ausrichten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bahn- oder Buslinienanschluss</li> <li>• attraktiver Fahrplan</li> <li>• Nähe zu Stadt- und Regionalzentren</li> </ul>	überörtlich	<p>In suburbanen und ländlichen Gebieten muss Siedlungsentwicklung auf den ÖV ausgerichtet werden, statt mit ÖV verfehlte Siedlungsentwicklungen nachzuvollziehen.</p> <p>Zunehmende Stauprobleme beim MIV führen dazu, dass die ÖV-Erschliessung bei der Wohnstandortwahl wichtiger wird.</p>
Öffentlichen Verkehr insbesondere in dicht besiedelten Gebieten fördern, wo die grössten Effekte bez. Kosten- und Umweltwirkungen erreicht werden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• regionale öV-Angebotsplanung</li> </ul>	örtlich <u>überörtlich</u>	In grösseren Agglomerationsgebieten werden die Tangentialverkehrsbeziehungen gegenüber den radialen Verbindungen zwischen Zentrum und Umland immer wichtiger. Je attraktiver die entsprechenden öV-Angebote, desto grösser die Umsteigeeffekte.
Dichtere Wohnüberbauungen und arbeitsplatzintensive Betriebe in Fussgängerdistanz zu ÖV-Haltestellen fördern.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fussgängerdistanz zu öV-Haltestellen</li> <li>• Sichere Radwegverbindungen</li> </ul>	<u>örtlich</u> überörtlich	An Standorten mit attraktiver Verkehrslage bestehen oft beträchtliche Entwicklungspotenziale, da hier häufig ältere Überbauungen oder Betriebe mit geringeren Ausnützungen anzutreffen sind.
Versorgungseinrichtungen auch in ländlicheren Gebieten aufrecht erhalten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ÖV- und Versorgungsangebote</li> </ul>	überörtlich	Das Netz an Versorgungseinrichtungen wird tendenziell ausgedünnt. Bei disperser Siedlungsentwicklung führt dies zu mehr MIV.
Wohnquartiere vom MIV entlasten und öffentliche Räume so gestalten, dass Frauen, Männer, Kinder und Behinderte ihn gleichwertig in all seinen Funktionen benutzen können.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkehrsberuhigte Zonen, Begegnungszonen usw.</li> <li>• Räumliche, funktionale Qualität von Aussenräumen</li> </ul>	<u>örtlich</u> überörtlich	
Attraktive und sichere Verbindungen für den Langsamverkehr systematisch fördern.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuss- und Radwegnetz, Abstellplätze etc.</li> </ul>	örtlich überörtlich	Die Bedeutung des Langsamverkehrs für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung wird stark unterschätzt.

### 3. Landschaften in Beziehung zur Siedlung vernetzen, erhalten und fördern

Nachhaltigkeitsziele der Siedlungsplanung	Indikatoren, Anforderungen	Beurteilung örtlich/überörtlich	Thesen
Im Interesse einer differenzierten Landschaftsentwicklung ist ein verträgliches Nebeneinander von Natur, Landwirtschaft und Erholungssuchenden zu fördern.	Qualität der Landschaft <ul style="list-style-type: none"> <li>• ökologisch</li> <li>• ästhetisch</li> <li>• historisch</li> </ul>	örtlich <u>überörtlich</u>	
Siedlungsränder sind Grenz- und Übergangsräume. Sie sind gezielt zu gestalten und vorhandene Potenziale zur ökologischen Vernetzung zu fördern.	Qualität der Siedlungsränder <ul style="list-style-type: none"> <li>• ökologisch</li> <li>• ästhetisch</li> </ul>	örtlich	Siedlungsränder werden meist als vorübergehende und nicht als definitive oder zumindest langfristig bestehende Zustände betrachtet. Entsprechend wird auf deren Gestaltung keinen Wert gelegt.
Grün- und Parkanlagen in der Siedlung sind so zu gestalten, dass sie die Basis für ökologische Verbundsysteme darstellen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vernetzung</li> <li>• ökologischer Wert von Pflanzen, Sträucher</li> </ul>	<u>örtlich</u> überörtlich	Die ökologische Aufwertung von Siedlungsräumen ist auf guten Wegen. Grössere ökologische Defizite bestehen vor allem im Landwirtschaftsgebiet.
In Städten und Agglomerationen ist das Angebot an attraktiven Erholungsmöglichkeiten in der freien Natur zu erweitern, um den Druck auf die noch intakten naturnahen Lebensräume zu vermindern.	Qualität von Landschaftsräumen und -elementen hinsichtlich <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutzwert</li> <li>• ästhetisch</li> <li>• Luftqualität</li> </ul>	örtlich überörtlich	

#### 4. Wirtschaftliche Aktivitäten, zentralörtliche Funktionen und Siedlungsschwerpunkte dezentral konzentrieren

Nachhaltigkeitsziele der Siedlungsplanung	Indikatoren, Anforderungen	Beurteilung örtlich/überörtlich	Thesen
Wirtschaftliche Aktivitäten auf definierte Zentrumsstruktur ausrichten, um zentrale Orte und Agglomerationen in ihrer Konkurrenzfähigkeit zu stärken.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konzepte zu Zentrumsstruktur</li> <li>• Strategien einer auf die Zentrumsstruktur bezogenen Entwicklungsförderung</li> </ul>	überörtlich	<p>Es fehlt an überörtlichen Konzepten, an denen Planungsentscheidungen auf Gemeindeebene bezüglich Nachhaltigkeit beurteilt werden können.</p> <p>Den Kantonen fehlt es oft am politischen Willen, überörtliche Konzepte auf Gemeindeebene durchzusetzen.</p>
Kommunale Entwicklungsziele auf übergeordnete Vorgaben bezüglich Zentrumsstruktur und Entwicklungsschwerpunkte von überörtlicher Bedeutung abstimmen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konzepte zu Zentrumsstruktur</li> <li>• Entwicklungskonzepte für Zentren und Entwicklungsschwerpunkte</li> </ul>	örtlich überörtlich	Die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Planungsstufen ist zu wenig auf die Durchsetzung überörtlicher Konzepte ausgerichtet.
Zugang zum Produktionsfaktor Boden in Entwicklungsschwerpunkten sichern.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklungskonzepte</li> <li>• Standortmarketing</li> </ul>	örtlich überörtlich	Oft sind Areale an attraktiven Standorten mit älteren, gewerblich ausgerichteten Betrieben mit geringen Ausnützungen belegt. Handlungsmöglichkeiten bestanden für die Gemeinden aufgrund einer aktiven Bodenpolitik und überörtlichem Standortmarketing.
Einrichtungen für alltägliche Erholungs- und Freizeiteinrichtungen sind in die bestehende Siedlungsstruktur zu integrieren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Standortkonzepte für Erholungs- und Freizeiteinrichtungen</li> </ul>	örtlich überörtlich	Je attraktiver die MIV-Verbindungen, desto eher suchen solche Einrichtungen Standorte auf der grünen Wiese an guten Verkehrslagen (siehe Fachmärkte, Freizeitparks).
Wohn- und Arbeitsplätze sind räumlich zweckmässig zuzuordnen: Durchmischung dort fördern, wo die Attraktivität insgesamt gesteigert wird und Nutzungstrennung, wo Emissionen dies erfordern.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wohnanteile</li> <li>• Nutzungsvorschriften in gemischten Zonen</li> </ul>	örtlich überörtlich	Der Beitrag der Nutzungsdurchmischung zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung wird überschätzt. Nutzungsdurchmischung bedeutet nicht à priori kürzere Arbeitswege.

## 5. Infrastrukturkosten reduzieren und Energie effizient nutzen

Nachhaltigkeitsziele der Siedlungsplanung	Indikatoren, Anforderungen	Beurteilung örtlich/überörtlich	Thesen
<p>Räumliche Entwicklungen und Energieversorgung sind aufeinander abzustimmen mit dem Ziel, den Energieverbrauch zu senken und erneuerbare Energieträger zu nutzen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MIV-Reduktion</li> <li>• Energie-sparende Siedlungs- und Bauformen</li> <li>• Verwendung erneuerbarer Energien</li> </ul>	<p>örtlich überörtlich</p>	
<p>Neueinzonungen und Neubebauungen sind so zu konzipieren, dass Investitions-, Betriebs- und Unterhaltskosten für Infrastrukturanlagen minimiert werden können.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Standort</li> <li>• Bebauungsdichte und -konzept</li> <li>• Kostenwahrheit auch in Bezug auf Betriebs- und Unterhaltskosten von Infrastrukturanlagen.</li> </ul>	<p>örtlich <u>überörtlich</u></p>	<p>Bei Einzonungsentscheiden und damit verbundenen Bebauungs- und Infrastrukturplanungen werden Kostenaspekte oft zu wenig berücksichtigt. Kostenwahrheit in der Erschliessungs- und Nutzungsplanung würde nachhaltigere Entwicklungen begünstigen.</p>
<p>Siedlungs- und Versorgungsstrukturen ohne Zwang zum Autofahren fördern.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zuordnung von Wohn- und Arbeitsplätzen</li> <li>• Nähe zu öV-Stationen</li> <li>• Erreichbarkeit von Zentren und Versorgungsangeboten</li> </ul>	<p>örtlich <u>überörtlich</u></p>	<p>Anstrengungen zum Energiesparen in der Bau- und Nutzungsplanung sind vor allem auf baubezogenes und zu wenig auf verkehrsbezogenes Energiesparen ausgerichtet.</p>

### Fallbeispiele

- Zur Nachhaltigkeit in der kommunalen Planung
- Zum Zusammenspiel von kommunaler Planung und Regionalplanung

Die Fallbeispiele rückten die Wahrnehmung eines Ortsplaners (A. Gerber) und eines Regionalplaners (V. Gerber) im konkreten Entscheidungsprozess einer Nutzungsplanung ins Blickfeld. Es wurde die Frage gestellt, wie bei Entscheidungssituationen auf Stufe Ortsplanung die Gewichte zugunsten einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung verschoben werden können.

### Fallbeispiel kommunale Planung, Gemeinde Zollikofen

In der Gemeinde Zollikofen soll eine grössere Parzelle neu eingezont werden. Der Ortsplaner erarbeitet mit der Gemeinde ein Leitbild (Entwicklungsziele, Handlungsschwerpunkte, Realisierungsprogramm), das eine Gesamtschau vermittelt und die Einzelvorhaben der Gemeinde in einen grösseren Rahmen stellt.

#### Fragen

- Die fragliche Parzelle ist mit dem ÖV und für den MIV sehr gut erreichbar. Soll hier eingezont werden, um allfälligen baulichen Entwicklungen an ungünstigen Lagen vorzubeugen?
- Die Region macht keine Aussagen zur angestrebten Siedlungsentwicklung. Wie können somit Standorte aus überörtlicher Sicht beurteilt werden und anhand von Nachhaltigkeitszielen geprüft werden?
- Der kantonale Richtplan lässt für Zollikofen eine stärkere bauliche Entwicklung zu, als überhaupt möglich ist. Längerfristig sind die Bauzonenreserven gar nicht vorhanden. Fehlen an guten Standorten die notwendigen Bauzonenreserven? Ist die Überbauung von weniger guten Lagen nicht zu vermeiden?
- Muss jede Gemeinde für sich ihre Probleme lösen? Gibt es keine besseren Alternativen?

### Fallbeispiel Regionalplanung Aaretal

Die Region Aaretal setzt sich aus 12 Gemeinden zusammen mit etwa 20'000 Einwohnern. Die Siedlung konzentriert sich hauptsächlich auf die einzelnen Dörfer (punktartige Besiedelung). Gesucht wird ein Ersatzstandort für einen in Niederwichtach angesiedelten Garagebetrieb mit ca. 12 Arbeitsplätzen. Zwischen den zwei Dörfern Münsingen (regionaler Schwerpunkt) und Niederwichtach wird ein neuer Standort gefunden. Der Kanton hat vorderhand keine Einwände gegen diesen Standort, lehnt in dann später ab. Der regionale Richtplan sieht am vorgesehenen Standort einen Freiraum vor. Die Gemeinde Niederwichtach will auch ihre Gewerbezone, um den Garagebetrieb in der Gemeinde behalten zu können. Als Alternative wird in Zusammenarbeit von Region und Gemeinde ein teilweise bereits überbautes Gebiet, zwischen den beiden Dörfern, auf dem Gemeindegebiet von Niederwichtach, zur Einzonung vorgeschlagen.

#### Fragen

- Die Region hat Grundlagen erarbeitet. Wieso hat der Kanton auf diese nicht hingewiesen?
- Wie wäre entschieden worden, wenn die Gemeindegrenzen anders verlaufen wären?



- Die Durchsetzung der überörtlichen Planung ist schwierig. Überörtliche Schutzanliegen und Einschränkungen stossen auf wenig Akzeptanz. Wenn die überörtliche Planung resp. nachhaltige Entwicklung Vorteile bringt, wird sie beachtet, d.h. es sollten vermehrt die Vorteile kommuniziert und auch Einzelinteressen geweckt werden.
- Hauptinhalt von überörtlichen Planungen sind sehr oft Entwicklungsschwerpunkte. Damit sind Disparitäten verbunden, an denen eine Zusammenarbeit von Gemeinden, die zueinander in Konkurrenz stehen, scheitert. Es fehlt ein Nutzen- und Lastenausgleich.
- Die kantonalen Richtpläne beinhalten gute Ansätze zur nachhaltigen Raumentwicklung. Wo es konkret für die Gemeinde wird, sind die Aussagen hingegen dünn. Warum muss das so sein?
- Die überörtliche Planung existiert nicht oder wird nicht beachtet. Bei der Siedlungsentwicklung nehmen die Kantone eine «laissez faire» Haltung ein. Der Kanton und die Region sind vermehrt gefragt. Die Kantone müssen ihre Regionalplanungen stärker unterstützen und in ihre Entscheide (z.B. Genehmigung der Ortsplanungen) einbeziehen. Die Regionalplanung ist wichtig, damit die Gemeinden sich einbringen können. Sind die räumliche Abgrenzung der Regionen überhaupt richtig (vgl. Agglomerationen)?
- Die Kantonsunterschiede sind gross, z.B. nehmen im Kt. GE und VD die Entscheide in den Gemeinden einen starken Bezug zu den kommunalen Richtplänen und dem kantonalen Richtplan.
- Die Gesprächspartner des Bundes sind die Kantone. Die Kantone müssen ihre Aufgabe aus der Verfassung wahrnehmen. In erster Linie sind die Misserfolge ein Vollzugsproblem, ob rechtliche Anpassungen nötig sind, ist noch offen. Wie kann man den Kanton stärken? Der Kanton kann Aufgaben an die Regionen delegieren und dann Regionslösungen wieder zusammenfassen (z.B. Temporärsiedlungsfrage GR).

- Lösungsansatz:
- Die Rolle, Entscheidkompetenz des Kantons sollte gestärkt werden
  - Ein Ausgleich von Nutzen und Lasten ist zu fördern

4. Die Gemeinden setzen Wachstum mit neu Bauen und Siedlungserweiterung gleich.
5. Siedlungsentwicklung nach Innen findet ungesteuert nur dort statt, wo ohnehin dicht gebaut wird.
6. Das Bauen in gut erschlossenen Entwicklungsschwerpunkten ist komplexer, aufwändiger und teurer als auf der grünen Wiese.

- Eine Gemeinde versteht unter Wachstum in der Regel Bevölkerungszunahme und bauliche Expansion.
- Das Bauen auf der grünen Wiese ist – nicht? – immer billiger und einfacher, da ev. noch eine Zonenänderung und die Erschliessung nötig ist.
- Beim Bau von publikumsintensiven Anlagen beeinflusst die so genannte grüne Wiese die Standortwahl sehr stark. Hinzu kommt, dass die Gemeinde für die Beurteilung solcher Bauvorhaben nicht gerüstet ist.
- Wo die Bodenrente hoch ist, ist die Bereitschaft zu verdichten vorhanden. Die Besitzverhältnisse sind ebenfalls entscheidend.
- Die klassischen Instrumente in der Raumplanung stossen an Grenzen. Es sind vermehrt marktwirtschaftliche Instrumente einzuführen.

- Lösungsansatz:
- Siedlung begrenzen
  - Auf Entwicklungsschwerpunkte hinsteuern, flexible Nutzung ermöglichen
  - Anschluss ÖV verlangen
  - Externe Kosten mit einbeziehen (z.B. bei Benutzung Infrastrukturanlagen)

9. Zunehmende Stauprobleme im MIV führen dazu, dass die ÖV-Erschliessung bei der Wohnstandortwahl wichtiger wird.
10. Die Bedeutung des Langsamverkehrs für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung wird stark unterschätzt.

- Staus bewirken keine erwünschte Siedlungsentwicklung, wo sie auftreten, werden sie behoben.
- Bei Staus ist zu unterscheiden zwischen Stadtbereich und Vorortgebiet. Staus auf der Autobahn wirken weniger abschreckend als in der Stadt. Neuzuzüger steigen eher auf den ÖV um (vgl. Studie BE)
- Der ÖV Anschluss ist wichtig für die Wohnstandortwahl, wird dann aber oft gar nicht benutzt.
- Der Langsamverkehr ist wichtig in Verbindung mit dem ÖV (z.B. Weg zum Bahnhof) und innerhalb von dichteren Siedlungsgebieten. Die Verbindungswege sind teilweise immer noch sehr unattraktiv und gefährlich. Mit Blick auf eine Siedlungsentwicklung ist ein grosses Potential vorhanden.
- In Genf und Lausanne gibt es eine schwache Tendenz zur Rückkehr in die Stadt (Trend Reurbanisierung). Handelt es sich dabei um einen Gegentrend zur Suburbanisierung oder um einen zusätzlichen Trend?
- Die Stadt der kurzen Wege ist wahrscheinlich eine Illusion, unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung jedoch sehr sinnvoll.

- Lösungsansatz:
- Den Anteil des Langsamverkehrs am Gesamtverkehr erhöhen
  - Marktwirtschaftliche Instrumente zur Förderung des ÖV einsetzen

7. Der Beitrag der Nutzungsdurchmischung zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung wird überschätzt.
8. Ein Mindestangebot an zentralen Einrichtungen muss ein wichtiges Kriterium für Siedlungserweiterung werden.

- Nutzungsmischung wird z.T. falsch verstanden (alles in der gleichen Zone, alte romantische Vorstellung). Die Nutzungsmischung ist grossräumig zu betrachten. Eine Nutzungsmonotonie widerspricht attraktiven Siedlungsräumen
- Mit Wohnanteilen zu operieren ist nicht sehr wirksam, da nur kaufkräftige, oft allein stehende Personen die Wohnungen beziehen und die soziale Durchmischung zu kurz kommt.
- Die Nutzungsmischung hat nur einen sehr geringen Einfluss auf die direkten Verkehrseffekte. Die Nutzungsmischung und kompakte Siedlungsstrukturen sind hingegen notwendige Bedingungen für ein verkehrssparsames Handeln. Es soll die Zukunftsfähigkeit der Siedlungen im Auge behalten werden.
- Das Ortszentrum braucht zentrale Einrichtungen. Ist die Zwischenstadt nicht nachhaltig? Tangentiale Verbindungen ersetzen immer mehr die Zentren-, Peripheriebeziehungen. In grösseren Siedlungsgebieten sind mehrere Zentren mit unterschiedlichen Funktionen entstanden.
- Einkaufszentren möchten in die Ortszentren. Fehlende Standorte, hohe Baulandpreise, hohe Anforderungen bei der Planung bewirken das Gegenteil.

11. Kostentransparenz in der Erschliessungs- und Nutzungsplanung würde eine nachhaltige Siedlungsentwicklung begünstigen.

- Eine wirkliche Kostentransparenz, die über die Erschliessungskosten hinausgeht, fehlt.  
Z.B. 90% der Autobahnen sind mit lokalem Verkehr belastet. Der Bund bezahlt.  
Z.B. Freiflächenverluste werden nicht mitgerechnet  
Z.B. Soziale Kosten werden nicht mitgerechnet (wie beispielsweise Investitionen in die Schulen)

- Kostentransparenz ist lokal möglich, externe Kosten sind indessen eher überregional angesiedelt.

Lösungsansatz: • Verursacherprinzip anwenden

### **Welche Aspekte fehlen in den Thesen?**

- Ausgleichsmechanismen, siehe Modellvorhaben «Zone d'activités régionale de Delémont» (gemeinsame Erschliessung und Ausgleich mit anderen Gemeinden) oder Industriezone Neuhausen im Kanton SH)
- Ökonomische Instrumente versus klassische raumplanerische Instrumente, siehe Frankreich.
- Den funktionellen Räumen sollte mehr Bedeutung geschenkt werden versus den institutionellen Räumen, siehe Frankreich.
- Siedlungsqualität, Siedlungsgestaltung
- Internalisierung – Verursacherprinzip – marktwirtschaftliche Instrumente

**Block I: Problemsicht**

**Beurteilung der Fragen:**

Haben wir ein Problem mit der Zersiedelung und dem Bodenkonsum?  
Besteht Handlungsbedarf?

**Antworten:**

Die Teilnehmer sind sich einig, dass die Zersiedelung und der Bodenkonsum problematisch sind. Unterschiede bestehen allenfalls in der Gewichtung des qualitativen Aspekts und der qualitativen Seite der Problematik.

Wieso ist die Entwicklung problematisch?	Bemerkungen zum Handlungsbedarf
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Irreversibel, daher nicht nachhaltig</li> <li>• Es fehlen klare Ziele zur Beurteilung der Entwicklung</li> <li>• Problematik wird nur durch Fachleute wahrgenommen, nicht durch Bevölkerung oder Politiker</li> <li>• Derselbe Politiker beurteilt Entwicklung anders aus Sicht Gemeinde oder Region</li> <li>• Räumlich differenzierte Problemsicht nötig</li> <li>• Problematisch ist der Ort: Zersiedelung produziert Tangentialverkehr, ist mit ÖV kaum zu bewältigen</li> <li>• Bauen ausserhalb der Bauzone = wichtiger Aspekt</li> <li>• Finanzieller Aspekt: Infrastrukturen und Versorgungseinrichtungen längerfristig schwer zu finanzieren</li> <li>• Gegenläufige Trends: Dispersion Wohnorte – Konzentration Versorgung</li> <li>• Fehlende urbane Qualität</li> <li>• Zersiedelung ist ein Faktum. Welcher Umgang mit der «Stadt-Land Schweiz»?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politische Akzeptanz letztlich entscheidend</li> <li>• Vorsicht bei Justierungen auf der normativen Ebene, wichtiger sind Zielvorstellungen einer zukünftigen Besiedlung.</li> <li>• Grundsatzdiskussionen gegen aussen (Politik) vermeiden, vermutlich kontraproduktiv</li> <li>• Bestehende Handlungsspielräume müssten besser genutzt werden, Vollzug verbessern, keine «Bücklinge» vor nicht verfügbarem Bauland!</li> <li>• Politischer Wille zu Lösungen vor Ort eher vorhanden</li> <li>• Siedlungsentwicklung lässt sich nur nach innen richten, wenn Randregionen nicht mehr als Ventil funktionieren</li> <li>• System Nutzungsplanung hinterfragen</li> <li>• Baulandmobilisierung</li> <li>• Steuerrecht, Bodenrecht und Finanzrecht in Überlegungen einbeziehen</li> <li>• Problematisch ist auch das «Verhindererimage» der Raumplanung. Müsste lustvoller herüberkommen</li> <li>• Nachhaltigkeit müsste in einer neuen Realität Stadt-Land Schweiz neu definiert werden.</li> <li>• Statt defensive Strategie positive Entwicklungen vorbereiten, damit sie stattfinden können</li> </ul>

## Block II. Baulandreserven – Baulandbedarf

### These 1: Baulandreserven

Die vorhandenen Baulandreserven sind allgemein zu gross und ihre räumliche Verteilung steht teilweise im Widerspruch zu überörtlichen Entwicklungszielen und –strategien.

Um dieser Tatsache entgegenwirken zu können, sollen sämtliche Kantone flächendeckende Daten zu Baulandreserven periodisch erheben und publizieren.

Die Raumplanungsverordnung schreibt den Gemeinwesen bereits jetzt vor, die Baulandreserven zu erfassen (RPV Art. 31). Der Bund hat offenbar akzeptiert, dass nicht in allen Kantonen die Hausaufgaben gemacht werden.

Die Erfassung der Baulandreserven kostet viel und löst noch kein Problem: Vorsicht vor Übungen, die viel Energie kosten. Erfassung der Baulandreserven macht nur Sinn, wenn man gleichzeitig den Erschliessungsgrad kennt und möglichst auch die Verfügbarkeit. Es braucht eine klare Strategie, welche Konsequenzen zu ziehen sind. Um den Politikern und der Bevölkerung das Problem verständlich zu machen, braucht es verlässliche Daten.

Die Beurteilung der Baulandreserven kann nur auf Grund übergeordneter Konzepte erfolgen. Bei der Prüfung der Ortsplanungen muss nicht nur die Anwendung von Art. 15 RPG geprüft werden, sondern der Einbezug übergeordneter Konzepte. Dies bedingt, dass der Kanton bereits früh in die Ortsplanungsrevisionen einbezogen wird und dass bei den kantonalen Ämtern die Bereiche Ortsplanung – Kantonsplanung nicht mehr getrennt funktionieren. Wird im Kanton Baselland so umgesetzt.

### Thesen 2 und 3: Zusammenhang Reserven – Steuerungsmöglichkeiten

Die vorhandenen Baulandreserven ermöglichen den einzelnen Gemeinden ein hohes Mass an autonomen Entwicklungsmöglichkeiten und verhindern, dass überörtliche Entwicklungsvorstellungen durchgesetzt werden können. Nötig ist eine generelle Reduktion und räumliche Umverteilung auf der Grundlage überörtlicher Entwicklungsziele.

Innerhalb der Gemeinden bleibt eine Siedlungsentwicklung nach innen oft solange ein Wunschtraum, als innerhalb der vorhandenen Baulandreserven eine Siedlungserweiterung möglich bleibt. Deshalb muss die Genehmigung von Neueinzonungen an klarere Bedingungen geknüpft sein.

Die Aussage, dass die grossen Bauzonenreserven eine Steuerung der Siedlungsentwicklung unterlaufen, wird nicht bestritten. Die Diskussion dreht sich vor allem um die Handlungsspielräume bezüglich Rückzonungen:

Auszonen ohne Entschädigungspflicht ist praktisch nur noch bei unerschlossenem Bauland möglich, wurde im Kanton Zürich so gemacht. Seither ist im Kanton der Handlungsspielraum klein.

Der Erschliessungsstand der Bauzonen muss erhoben werden.

Im Kanton Solothurn ist im Rahmen der letzten Richtplanrevision nicht erschlossenes Bauland ausgezont worden. Es ist machbar, politischer Wille vorausgesetzt.

Die generelle Rückzonung von unerschlossenem Bauland kann auch problematisch sein, weil sie räumlich zufällig erfolgt und nicht überörtlichen Entwicklungsvorstellungen entspricht.

Die heutigen Bauzonen müssen als Ausgangslage genommen werden. Auch wenn viele Kantone viel zu grosse Bauzonen haben, gelten diese als RPG-konform, weil von einer kantonalen Behörde geprüft und genehmigt.

#### **These 4. Ermittlung Baulandbedarf**

Bei der Ermittlung des Baulandbedarfes müssen überörtliche Entwicklungsziele mindestens soviel Gewicht haben, wie die Extrapolation bisheriger Entwicklungen in den Gemeinden.

Art. 15 RPG ist so zu revidieren, dass für die Bemessung des Baulandbedarfes auch die überörtlichen Entwicklungsziele mitberücksichtigt werden müssen.

Art. 15 RPG gibt zwar eine Trendmethode vor. Die Berücksichtigung überörtlicher Konzepte wird durch das Bundesgericht aber gedeckt. Setzt voraus, dass der Kanton den Gemeinden einen klaren Leistungsauftrag erteilt und die Ortsplanungsrevisionen nicht nur auf Rechtmässigkeit (Art. 15) sondern auch auf Zweckmässigkeit (überörtliche Konzepte) überprüft werden.

Eine Revision von Art. 15 RPG ist nicht zwingend. Art. 15 hat heute den Vorteil einer einfachen Handhabung. Er gibt eine klare Diskussionsgrundlage für die Gemeinden und hat auch Wirkung gezeigt.

Bei Neueinzonungen sind die Spielräume Einfluss zu nehmen sehr viel grösser (Bsp. Kanton Solothurn):

- Vertragseinzonungen
- Verjährung von Einzonungen, wenn nach 15 Jahren nicht überbaut
- Vorkaufsrecht der Gemeinden, wenn nach einer bestimmten Frist nicht überbaut

Das Beispiel Zug – Zürich zeigt, dass es überkantonale Vorstellungen zur Grösse und Verteilung von Baulandreserven und Nutzungszonen braucht. Schnittstelle Bund – Kantone – Gemeinden ist schwierig. Hier ist eine klarere Aufgabenteilung nötig. Das ARE nimmt sich den Kantonen gegenüber zu stark zurück. Es braucht klarere Direktiven an die Kantone.

#### **Block III A: Verhältnis Nutzungsplanung – überörtliche Planung**

##### **Thesen:**

Nutzungsplanungsentscheide werden oft weitgehend autonom auf die Bedürfnisse der Gemeinde bezogen gefällt. Übergeordnete Planungen haben nur beschränkten Einfluss auf die Nutzungsplanung. Überörtliche Planungsstufen müssen generell gestärkt werden und durch eine allgemeine Standortpolitik gestützt sein.

Die Festlegung des Siedlungsgebietes in den übergeordneten Richtplänen (Region, Kanton) basiert im Grossen und Ganzen auf den geltenden Bauzonen der Gemeinden. Ihre steuernde Wirkung im Sinne überörtlicher Entwicklungsvorstellungen ist gering. Das Verhältnis muss tendenziell umgekehrt werden, indem die konzeptionelle Planung auf überörtlicher Stufe stattfindet und die Nutzungsplanung sie auf Gemeindestufe umsetzt.

Eine wirksame Siedlungsentwicklungssteuerung aufgrund überörtlicher Entwicklungsvorstellungen setzt eine Stärkung der übergeordneten Planungsstufen zulasten der Gemeindeautonomie und wirksamere Möglichkeiten des Kosten- und Nutzensausgleichs unter den Gemeinden voraus.

Im Moment wirken die Kräfte von unten nach oben viel stärker als von oben nach unten.

Die Gemeinden sind praktisch gezwungen zu wachsen. Das föderalistisch organisierte Steuersystem schafft falsche Anreize: Mit dem Siedlungswachstum wird der Erhalt oder die Verbesserung der steuerlichen Attraktivität der Gemeinde erwartet. Interkommunale oder regionale Zusammenarbeit hat ihre Grenzen dort, wo sie klare Verlierer und Gewinner übergeordneter Zusammenarbeit schafft. Im heutigen System

haben die Gemeinden keinen Grund, ihre Bedürfnisse zugunsten überörtlicher Ziele zurückzustecken. Die Gemeindeautonomie erhält dadurch eine enorme Bedeutung. Die Gemeinden haben aber gemeinsame Probleme. Grundsätzlich besteht ein Interesse an gemeinsamer Planung. Die Gemeinsamkeiten sind grösser als sie durch die Gemeinden wahrgenommen werden.

Der Einfluss überörtlicher Planungen muss klar gestärkt werden. Dazu braucht es Druck aber vor allem auch neue Ideen:

- klarer von der kantonalen Planung vorgegebener Rahmen
- Anreize zur Zusammenarbeit, eventuell marktwirtschaftlicher Instrumente
- Ausgleichsmechanismen

Der Kosten-Nutzenausgleich ist ein absolut zentrales Element, damit bei der vorhandenen Gemeindeautonomie überörtliche Entwicklungsziele durchgesetzt werden können.

«Von oben nach unten» kann nicht einfach bedeuten zu diktieren: Die Gemeinden müssen frühzeitig einbezogen werden. Es sollte eine Kongruenz der Interessen der verschiedenen Ebenen angestrebt werden. Die Gemeinden dürfen nicht einfach zu Befehlsempfängern werden, ein gewisses Mass an Gemeindeautonomie und Entwicklungsflexibilität muss erhalten bleiben.

Ein Grossteil der Gemeinden ist aber viel zu klein, um autonom räumliche Aufgaben lösen zu können.

Restriktivere Rahmenbedingungen können die Motivation für überörtliche Planung fördern.

### **Block III B: Verhältnis Bund – kantonale Richtplanung**

#### **Thesen**

Zur Plafonierung der Siedlungsexpansion braucht es einen politischen Konsens auf hoher Stufe und griffige gesetzliche Normen (Bundesgesetz), die verhindern, dass die politischen Entscheidungsmechanismen auf untergeordneten Stufen die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung ständig unterlaufen. Die Möglichkeit kantonsübergreifender Siedlungssachpläne ist zu prüfen.

Die Kantonshoheit in Raumplanungsfragen verhindert weitgehend eine kantonsübergreifende Entwicklungskoordination und -steuerung. Dem Bund muss eine verstärkte Koordinations- und Moderationsrolle zukommen. Dazu braucht er einen klareren gesetzlichen Auftrag.

Kantonale Richtpläne müssen klarere Bedingungen für Neueinzonungen festlegen. Z.B. indem Neueinzonungen nur bewilligt werden, wenn ein ausgewiesenes Bedürfnis nicht innerhalb der geltenden Bauzone (inkl. nicht verfügbares Bauland) realisiert werden kann und nicht im Widerspruch zu übergeordneten Plänen steht.

Die Teilnehmer sind sich einig, dass der Bund / das ARE im Bereich Siedlungsentwicklung mehr Führungsverantwortung übernehmen muss. Das ARE muss eine konsequentere Haltung bei der Genehmigung der kantonalen Richtpläne einnehmen und vermehrt zwischen den Kantonen koordinieren und moderieren.

Die Kantone erhalten dadurch Argumentationshilfen den Gemeinden gegenüber und laufen nicht ständig Gefahr, dass politische Interessen die Raumplanung blockieren. Der Bund kann das nur auf Grund übergeordneter Entwicklungsvorstellungen. Es braucht inhaltliche Aussagen:

- Ein Sachplan Siedlungsentwicklung müsste vom Bundesrat beschlossen werden. Die politische Akzeptanz ist jedoch zur Zeit noch ungewiss.
- Eine Präzisierung und räumliche Konkretisierung der «Grundzüge der räumlichen Entwicklung» steht an und könnte als Grundlage dienen.
- Die Beweislast bei der Prüfung der kantonalen Richtpläne durch den Bund müsste umgekehrt werden: Statt dass das ARE Mängel aufzeigt, müssten die Kantone die Konformität mit der nationalen Raumplanung nachweisen.
- Wie kann der Richtungswechsel des ARE begründet und kommuniziert werden? Braucht es einen «Aufhänger»? Was kommt in Frage?
- «Politische Absegnung» durch einen Bundessachplan «Siedlung» oder durch eine Gesetzesrevision. Zu beidem gibt es heute noch Fragezeichen zur politischen Akzeptanz.
- Beantwortung der Motion Nabholz um aufzuzeigen, dass Defizite im Vollzug erkannt wurden und angegangen werden.
- Agglomerationsprogramm: Es erfordert automatisch neue Zusammenarbeitsformen zwischen den politischen Ebenen. Über die Finanzierung von Infrastrukturen bestehen Anreize und Druckmittel zur Beeinflussung der Siedlungsentwicklung
- Braucht es überhaupt eine Begründung für neue Akzente des ARE? Welcher Spielraum entsteht allein durch die neue Zugehörigkeit zum UVEK und durch den neuen Amtsleiter?

#### **Block IV: Lösungsansätze**

Wo müsste primär angesetzt werden? Als zentrale Lösungsansätze werden von den Teilnehmern folgende Punkte genannt:

##### **Generell:**

- Entwicklungsziele auf den übergeordneten Ebenen klären
- Ziele müssen räumlich konkretisiert und kommuniziert werden. Sie werden sonst nicht mitgetragen.
- Bessere und laufende Information der Öffentlichkeit zur Raumentwicklung als Voraussetzung für bessere Akzeptanz
- Bezugsrahmen «überörtlich» klären. Was ist überörtlich (international, Bund, Kantone, Agglomerationen, Region)? Ist Agglomerationsprogramm eine Chance oder eine zusätzliche Verwirrung?
- Ökonomische Anreize schaffen, Instrumente der Fiskalpolitik und des Finanzausgleichs nutzen
- Qualitative Planung / Strategie zum Umgang mit dem zersiedelten Raum

##### **Bundespolitik**

- Spielräume der heutigen Gesetzgebung durch konsequenten Vollzug besser nutzen (statt Gesetzesrevision; Anläufe dazu könnten zum Bumerang werden.)
- Entwicklungsziele klären, klarere und verbindliche räumliche Entwicklungsvorstellungen des Bundes als Grundlage für die Koordination und Genehmigung der kantonalen Richtplanungen
- Chancen Agglomerationsprogramm nutzen, mit kantonalen Richtplanungen koordinieren
- Bundesbedeutsame Entwicklungsgebiete definieren
- Anforderungen für kantonsübergreifende Zusammenarbeit in den Bereichen Siedlungs- / Verkehrsentwicklung und publikumsintensive Anlagen entwickeln
- Druck auf die Kantone erhöhen (Richtpläne, Wohnbauförderung, Gemeindezusammenlegungen) Bei der Genehmigung der kantonalen Richtpläne die Begrenzung der Siedlungsentwicklung durchsetzen. (zwei Nennungen)

- Transparenz über Kostenfolgen der Siedlungsentwicklung für die öffentliche Hand schaffen (Bau, Betrieb und Werterhalt der Infrastruktur sowie zentraler öffentlicher Einrichtungen)

#### **Zusammenarbeit Kanton – Region – Gemeinden:**

- Entwicklungsziele klären
- Prüfung der Nutzungsplanungen auf Grund der überörtlichen Planungen, Bauzonengrösse auf Grund übergeordneter Konzepte statt Trend
- Instrumente zum Kosten-Nutzen-Ausgleich entwickeln und etablieren, Ausgleich für Verzichtsplannungen
- Druck zur überörtlicher Zusammenarbeit verstärken
- Instrument «Vertragliche Vereinbarungen» weiterentwickeln (als Beispiel sollten die französische Vertragsmodelle «contrats de pays, angeschaut werden)
- Gemeindefusionen durch ökonomische Anreize fördern
- Je nach Kanton: Reduktion der Baulandreserven
- Vornutzungsplanung als Instrument zur Koordination örtlicher und überörtlicher Planung einsetzen
- Etappierungsmöglichkeiten innerhalb der bestehenden Bauzonen prüfen, Kanalisierung der Entwicklung innerhalb zu grosser Bauzonen

#### **Gemeinden:**

- Durch verstärkte Besteuerung des Baulandes der Hortung entgegenwirken
- Wachstumsideologie der Gemeinden hinterfragen: Lohnt sich das? Worauf haben wir wirklich Lust?
- Vorteile überörtlicher Planungen nachvollziehbar machen. Überzeugungsarbeit bei den Gemeinden
- Instrumente des Bodenrechts besser nutzen (servitudes, droit de superficie, équipement)
- Nutzungsplanung (besser) mit Finanzplanung verknüpfen

### 00.3510

#### Motion Nabholz

#### Raumplanerisches Vollzugsförderprogramm

##### **Wortlaut der Motion vom 4. Oktober 2000**

Ich ersuche den Bundesrat, ein raumplanerisches Vollzugsförderprogramm zur Einschränkung des hohen Bodenverbrauches in der Schweiz (ein Quadratmeter pro Sekunde) zu erlassen.

##### **Mitunterzeichnende**

Aeschbacher, Galli, Gonseth, Siegrist, Suter, Widmer, Zapfl (7)

##### **Begründung**

In der Schweiz schreitet seit Jahrzehnten die Siedlungstätigkeit mit einer nahezu ungebremsten Geschwindigkeit (ein Quadratmeter pro Sekunde oder 3150 Hektaren pro Jahr) voran. Dieser hohe Boden- und Landschaftsverlust entspricht nicht den Planungsgrundsätzen des neuen Raumplanungsgesetzes (RPG), wonach die Siedlungen in ihrer Ausdehnung zu begrenzen sind (Art. 3 Abs. 3 RPG).

Die Anstrengungen in den letzten Jahren in diesem Bereich greifen zu wenig und erfordern eine neue Strategie. Als Problem erweist sich insbesondere die heute mangelnde überörtliche Standortplanung. Hier müssten vermehrt regionale, kantonale und kantonsübergreifende Lösungen angestrebt werden.

Von Interesse dürften dabei die Instrumente der Nutzungsplanung sein, die heute eher von einem Dorfmodell ausgehen und der aktuellen Agglomerationsentwicklung zu wenig Rechnung tragen. Vorteile im Hinblick auf einen sparsameren Umgang mit dem Boden könnte das deutsche Raumplanungssystem (Bauleitplanung mit gestaffelt freigegebenen, vom Siedlungskern ausgehenden Bauzonen) bieten.

##### **Erklärung des Bundesrates**

Der Bundesrat ist bereit, die Motion entgegenzunehmen.

### 00.3510

#### Motion Nabholz

#### Programme de réalisation en matière d'aménagement du territoire

##### Texte de la motion du 4 octobre 2000

Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer un programme d'exécution dans le domaine de l'aménagement du territoire, afin de mettre un frein à l'occupation des sols galopante (1 mètre carré à la seconde) que connaît la Suisse.

##### Cosignataires

Aeschbacher, Galli, Gonseth, Siegrist, Suter, Widmer, Zapfl (7)

##### Développement

Dans notre pays, l'urbanisation se poursuit à bride abattue depuis des décennies (1 mètre carré à la seconde ou 3150 hectares par an). Cette disparition massive des sols et du paysage est contraire aux principes régissant l'aménagement inscrits dans la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire (LAT), en vertu desquels l'étendue des territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques doit être limitée (art. 3 al. 3 LAT).

Les efforts entrepris dans ce domaine ces dernières années n'ont pas produit les effets escomptés. Une nouvelle stratégie s'impose. C'est essentiellement la planification globale qui fait défaut. Il conviendrait de donner la préférence aux solutions régionales et cantonales, voire intercantionales. Les plans d'affectation pourraient être mieux utilisés, car aujourd'hui ils sont plutôt centrés sur le modèle villageois et ne tiennent pas suffisamment compte du développement des agglomérations. Dans l'optique d'une occupation plus économe des sols, nous pourrions nous inspirer du modèle allemand, fondé sur un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisation qui prévoit que des zones à bâtir sont progressivement dégagées autour des noyaux urbains.

##### Déclaration du Conseil Fédéral

Le Conseil fédéral est prêt à accepter la motion.

### 00.3510

#### Mozione Nabholz

#### Programma di sostegno nel settore della pianificazione del territorio

##### Testo della mozione del 4 ottobre 2000

Chiedo al Consiglio federale che sia lanciato un programma di sostegno nel settore della pianificazione del territorio, al fine di limitare il forte incremento delle superfici destinate agli insediamenti (1 metro quadrato al secondo).

##### Cofirmatari

Aeschbacher, Galli, Gonseth, Siegrist, Suter, Widmer, Zapfl (7)

##### Motivazione

Da decenni, in Svizzera, le zone di insediamento si espandono ad un ritmo che non conosce soste (un metro quadrato al secondo, ovvero 3150 ha all'anno). Ne deriva un'ingente perdita a livello del suolo e del paesaggio, che è in contraddizione con i principi della nuova legge sulla pianificazione del territorio (LPT), secondo cui gli insediamenti devono essere limitati nella loro estensione (art. 3 cpv. 3 LPT).

Dato che gli sforzi fatti negli ultimi anni in questo campo hanno avuto effetti limitati, si rende necessaria una nuova strategia. Uno dei principali problemi emersi è la mancanza di una pianificazione degli insediamenti che travalichi la dimensione locale. Sarebbe auspicabile ricercare più spesso soluzioni a livello regionale, cantonale o intercantonale.

A tale proposito potrebbero essere impiegati meglio i piani di utilizzazione, che oggi si basano essenzialmente sul modello del villaggio e tengono conto in modo insufficiente dello sviluppo degli agglomerati urbani. Nell'ottica di un uso moderato del suolo, si potrebbero trarre dei vantaggi dall'adozione di un sistema di pianificazione del territorio simile a quello tedesco, che prevede uno schema generale di gestione degli insediamenti e la liberazione progressiva di aree edificabili intorno al nucleo dell'insediamento.

##### Dichiarazione del Consiglio federale

IL Consiglio federale è disposto ad accettare la mozione.