Zeitschrift: Tec21
Herausgeber: Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
Band: 141 (2015)
Heft: 41: Kulturland - verkannt, verschwendet, versiegelt

Artikel: Wie viel wird redimensioniert?
Autor: Knüsel, Paul
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-595554

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.08.2025

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

REVISION DER RAUMPLANUNG

Wie viel wird redimensioniert?

Das Raumplanungssystem funktioniert träge und ist per se im Verzug. Das Ziel, die Ausweitung der Bauzonen zu dämpfen, wird dadurch erschwert. Allerdings verursacht die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden bereits Konflikte.

Text: Paul Knüsel

Wie viel zusätzliches Bauland muss in den nächsten 15 Jahren eingezont werden? Wie aus der nationalen Bauzonenstatistik hervorgeht, verfügen viele Orte über ausreichende und sogar überschüssige Reserven. (Das Luftbild zeigt einen Teil der Gemeinde Etoy VD.)

Und weiter nagt der Baggerzahn: Täglich werden etwa 6 ha Schweizer Boden überbaut. Mit einem aktuellen Tempo von 0.7 m² pro Sekunde weitet sich das Siedlungsgebiet aus; seit der ersten Arealstatistik vor 30 Jahren ist die besiedelte Fläche um fast einen Viertel grösser geworden. Das Meiste geht dabei vom Kulturland ab. Besonders gross sind die Verluste rund um die wachsenden Agglomerationen: Die Gemeinde Bassersdorf bei Kloten, nördlich von Zürich, ist Schweizer Meisterin im Bevölkerungswachstum und erweiterte ihre Bauzonenfläche in den vergangenen 15 Jahren um 16%. Ähnlich stark dehnten sich die Vororte von Freiburg aus; zuletzt um mehr als 1% pro Jahr. Und in der Region Morges westlich von Lausanne hat die Bevölkerung in den letzten 25 Jahren ebenso überdurchschnittlich viel Raum auf der grünen Wiese in Anspruch genommen. Der Siedlungstrend der jüngeren Vergangenheit setzt die Ressource Boden mächtig unter Druck (vgl. «Die dünne Haut der Erde», S. 27). Allerdings möchte die Regionalkonferenz von Morges die wachsenden Platzansprüche mehr

als nur bremsen: Die elf Gemeinden mit knapp 40000 Einwohnern wollen ihre Siedlungsfläche von 925 ha auf weniger als 200 ha konzentrieren. Voraussetzung dafür ist, die in den Regionalzentren vorherrschende mittelalterliche Bebauungsstruktur weiterzuführen. Die regionale Ausnützungsziffer wäre auf 2.1 zu verdichten. Weiter planlos zu wachsen würde dagegen zusätzliche 600 ha grüne Fläche kosten. Die Idee zur Siedlungskonzentration ist zwar einleuchtend, jedoch kühn und kaum umsetzbar.[1]

24 Jahre alte Rezepte

Zersiedelung, wuchernde Agglomerationen und Kulturlandverlust werden seit geraumer Zeit auf allen politischen Ebenen beklagt. Inzwischen hat sich auch die Bevölkerung für eine nachhaltigere Raumentwicklung ausgesprochen: In den nationalen Abstimmungen zur Revision des Raumplanungsgesetzes (2013) und zur Zweitwohnungsinitiative (2014) hat der Souverän jeweils den ungehinderten Boden- und Landverschleiss gestoppt. In mehreren Kantonen sind ergänzende Begehren zum Schutz des Kulturlands hängig respektive angenommen worden. So neu sind die Ideen nicht: Vor 24 Jahren formulierte das Nationale Forschungsprogramm NFP 22 bereits Rezepte zur nachhaltigen Nutzung des Bodens: «Siedlungsentwicklung nach innen, keine Reservehaltung für Bauzonen und Siedlungsflächen-Kontingente.» Die Begrenzung der Siedlungsausdehnung war schon im alten Raumplanungsgesetz (RPG) enthalten; erst die revidierte Fassung wird nun konkret (vgl. «Was will das RPG?», unten).

Seit Frühling vergangenen Jahres sind die neuen Begrenzungsregeln in Kraft. Bis 2019 haben die Kantone Bedenkzeit, den Zusatzbedarf an Siedlungsflächen für die nächsten 15 Jahre abzuschätzen und die kantonalen Richtpläne daran anzupassen. Erwartet werden ein gemässigtes Siedlungswachstum und eventuell sogar redimensionierte Bauzonenpläne. Vorderhand gilt zudem ein faktisches Neueinzonungs-Moratorium in den Gemeinden, bis der Bund die neueste Plangeneration im jeweiligen Standortkanton genehmigt hat. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) wacht darüber und hat bereits deutlich gemacht, wie streng es seine Kontrollaufgabe interpretieren wird: Dem Stadtkanton Genf werden die gewünschten Flächenerweiterungen im Richtplan nur zum Teil zugestanden. Basel-Stadt und Zürich haben dagegen grünes Licht erhalten, weil wirksame Massnahmen zur Siedlungsbegrenzung vorgesehen sind. Die Siedlungspläne aus Bern und Solothurn sind dem Bundesamt allerdings nicht streng genug. Neueinzonungen sind zu kompensieren, respektive die Bauzonendimensionierung ist strenger umzusetzen, kritisierte das ARE die Richtplanentwürfe der beiden Kantone im Vorprüfungsbericht.

Beträchtlicher Bereinigungsbedarf

Doch damit nicht genug: Gegen die Einzonungsvorhaben von vier Gemeinden in der Waadt hat das Bundesamt Rekurs beim Verwaltungsgericht eingelegt. Denn die RPG-Übergangsbestimmungen verlangen, dass zusätzliche Flächen nur eingezont werden dürfen, wenn gleich viel rechtskräftig ausgezont worden ist. Um den Richtplan vom Bund genehmigen zu lassen, muss der Kanton Waadt vorgängig eine Neubeurteilung des effektiven Bauzonenbedarfs vornehmen. Wie viele Flächen die Gemeinden zusätzlich ausscheiden dürfen oder zu kompensieren sind, respektive ob die eingezonten Reserven im Nutzungsplan für die nächsten 15 Jahre genügen, ist nun auch die Hauptfrage der übrigen Kantone.

Bisherige Analysen zeigen beträchtlichen Bereinigungsbedarf, weil offensichtlich zu viele Bauzonen angehäuft worden sind: Die unbebauten Reserven sind zwischen 28000 und 43000 ha gross, ergab die nationale Bauzonenstatistik 2012.[2] Selbst bei anhaltend starkem Bevölkerungszuwachs hätte jeder zweite Kanton immer noch ausreichende Siedlungsreserven. Im Wallis, im Jura und in Schaffhausen liegen die Anteile der unbebauten Bauzonen zwischen 12 und 24%; in einzelnen Gemeinden sind bis zu 40% der ausgeschiedenen Zonen als Baureserve frei. Und grundsätzlich haben auch Kantone mit gesamthaft zu geringen Reserven ein internes Verteilproblem: Ländliche Regionen und Gemeinden verfügen oft über ein Mehrfaches des Entwicklungsbedarfs, während den Zentren bisweilen die Zusatzflächen ausgegangen sind. Varianten, um Reserven kantonsintern abzutauschen, sind im Gespräch.

Einsprachen erwartet

Einen Überhang an noch nicht überbauten Wohn- und Gewerbeflächen besitzen sehr viele Gemeinden im Mittelland. Im Aargau oder in Solothurn waren bis vor Kurzem Verhandlungen über eine Redimensionierung der Reserven im Gang. Die Gespräche zwischen Kommunen und kantonalen Planungsämtern sind jedoch nur behördenverbindlich und erst Grundlage für den Richtplaneintrag. Auch der Kanton Thurgau setzt sich derzeit mit allen 80 Gemeinden einzeln an den Verhandlungstisch, um eine Flächenbereinigung vorzunehmen (vgl. «Paradigmenwechsel in der Planung», S. 31). Druckmittel sind auch hier das Neueinzonungsverbot und die Kompensationspflicht, bis der Richtplan vom Bund genehmigt worden ist. Die nächsten Schritte zur Konkretisierung sind jedoch nicht weniger hürdenreich: Sobald

Was will das RPG?

2013 wurde die Revision des Raumplanungsgesetzes in einer nationalen Volksabstimmung gutgeheissen. Seit 1. Mai 2014 ist die erste Umsetzungsetappe im Gang. Damit sollen überdimensionierte Bauzonen reduziert und Neueinzonungen nur noch zulässig sein, wenn die bestehenden Nutzungsreserven im Siedlungsbereich nicht ausreichen. Das Zuweisen zur Bauzone wird zudem stärker von raumplanerischen Kriterien wie zentrale Lage und gute Erschliessung abhängig gemacht. Zugleich müssen die Kantone aktiv dafür sorgen, dass eingezontes Bauland tatsächlich überbaut wird.

«Paradigmenwechsel in der Planung»

TEC21: Frau Näf-Clasen, die Begrenzung der Siedlungsfläche wird zur raumplanerischen Kernaufgabe. Wie weit ist der Kanton Thurgau?

Andrea Näf-Clasen: Wie in allen übrigen Kantonen stellt sich für die erste Etappe der RPG-Revision die Frage: Wie lässt sich das Siedlungswachstum beschränken? Wir haben bilaterale Gespräche mit allen 80 Gemeinden aufgenommen, um kommunal auf Ebene Bauparzelle Antworten zu finden. Der Kanton setzt auf transparent kommunizierte Rahmenbedingungen und lotet mit den Gemeinden Lösungsmöglichkeiten aus. Die Gespräche geben den Gemeinden aber auch Gelegenheit, die eigene Entwicklung zu reflektieren und die ortsspezifischen Perspektiven gemeinsam zu beurteilen. Der Kanton stellt dazu wichtige Informationen über Bauzonenreserven, demografische Daten oder Bevölkerungsentwicklung bereit.

Wie laufen die Gespräche mit den Gemeinden?

Es treffen durchaus unterschiedliche Erwartungen und Vorstellungen aufeinander. Die Bauzonenreserven decken heute in etwa den Bedarf für die nächsten 15 Jahre ab. Daher haben wir einen gesamtkantonalen Rahmen gesetzt, der keinen grossen Spielraum für Erweiterungen zulässt. Aber wir bewegen uns erst im Behördenrahmen. Ziel ist, das kantonale Siedlungsgebiet neu festzulegen, zunächst auf Basis des kantonalen Richtplans und anschliessend auf der Stufe der Gemeinden. Sobald die Umsetzung aber Bauzonen und damit Grundeigentum betrifft, ist die Betroffenheit in der Bevölkerung ein wichtiger Aspekt.

Ein aktualisierter und vom Bund genehmigter Richtplan liegt nicht vor. Über welche Vorstellungen zur künftigen räumlichen Entwicklung verfügt der Kanton?

Wir haben ein Zukunftsszenario für den Zeitraum 2030 bis 2040 entwickelt und die Zahlen vom Bundesamt für Raumentwicklung prüfen lassen. Gleichzeitig wurde ein kantonales Raumkonzept entworfen, das eine räumlich differenzierte Entwicklung und Struktur für die Regionen, Agglomerationen und urbanen Zentren enthält.

Auf nationaler Ebene sind die sogenannten XL-Reserven im Gespräch. Werden bei der anstehenden Korrektur nun wesentliche Teile der Bauzonen zurechtgestutzt?

Es sind punktuelle Veränderungen zu erwarten, aber keine Rückzonungsoffensive im grossen Stil. Vorab im peripheren, ländlichen Raum zeichnen sich die grössten Reserven ab, was für die ganze Schweiz gilt. Unsere Datenlage beweist: Tendenziell sind die Volumen der Gemeinderucksäcke gross genug, um die Wachstumsperspektiven bewältigen zu können. Auf Ebene Richtplan wollen wir die auf den Bedarf massgeschneiderten Flächen ausweisen.

Also sind keine Zonenkontingente im Gespräch?

Nein. Der aktuelle RPG-Vollzug bedeutet zwar einen eigentlichen Paradigmenwechsel zur Raumplanung der letzten 40 Jahre. Doch primär wird nun ein Lernprozess in Gang gesetzt, der massgebliche Korrekturen im Richtplan zur Folge hat. Die Anpassungen an den effektiven Flächenbedarf werden jedoch eine deutliche Zurückhaltung im künftigen Einzonungsverhalten bewirken. Wir haben zwar geringere Zersiedlungstendenzen als andere Kantone zu beklagen, müssen aber auf unser Tafelsilber, die attraktive Umgebung, achtgeben. Zudem sind die Perspektiven und Spielräume für die nächstfolgenden Generationen offen zu halten. Ich verstehe die RPG-Revision nicht als Mittel, um endlich Limiten zu setzen, sondern als positive Aufforderung für eine bescheidenere, massgeschneiderte räumliche Entwicklung.

Befürchten einzelne Gemeinden aber nicht, in ihrer Entwicklung abgehängt oder gebremst zu werden?

Natürlich tauchen solche Bedenken auf. Dem können wir entgegenhalten: Der Kanton Thurgau hat in den letzten Jahren ein überproportionales Wachstum erlebt. Aber wenn die Kulturlandschaft wie bisher als Standortfaktor wichtig sein soll, müssen wir dafür etwas tun, ohne zum Ballenberg zu werden. Unsere räumliche Ausgangslage ist gut, verglichen mit anderen Kantonen. Gleichzeitig ergibt sich daraus ein geringer Leidensdruck, was das Verständnis für Veränderungen nicht unbedingt erhöht. Die Gespräche mit den Gemeinden werden aber dadurch erleichtert, dass wir zwei Instrumente zur Flächenbegrenzung bereits seit Jahrzehnten kennen: die rote Siedlungslinie und das Flächenausgleichsprinzip bei Einzonungen. Ausmass und Anwendung werden sich nun aber nach den neuen, weniger grosszügigen Vorgaben richten. Das heisst: weniger Einzonungen und eine Verlagerung von Bauzonenflächen.

Einen Entwicklungsstillstand soll es also nicht geben. Was kann die Raumplanung den Gemeinden dafür anbieten?

Die Entwicklung nach innen! Das ist für einmal eine positive Kehrseite der Medaille. Daher will der Kanton die Flexibilität für Veränderungen im Siedlungsgebiet erhöhen, etwa bei denkmalpflegerischen Fragestellungen. Doch die Entwicklung im Innern benötigt mehr Zeit in der Vorbereitung. Im Thurgau sind wir daran, die Grundlagen für eine massgeschneiderte Verdichtung vor Ort zu erstellen. Dazu gehört zum Beispiel eine Arbeitshilfe mit der Darstellung unterschiedlicher Gemeindetypen und des bestehenden Dichtespektrums anhand von Referenzbildern. Diese Bestandsaufnahme soll die Vorstellungskraft verbessern, damit Verdichtungsdiskussionen nicht technokratisch geführt werden müssen. Die Entwicklung nach innen benötigt zudem einen Konsens, welche Zentren sich zur Verdichtung eignen oder wo der Kulturgüterschutz im Vordergrund steht.

Welche weiteren Knacknüsse sind im laufenden raumplanerischen Lernprozess zu erwarten?

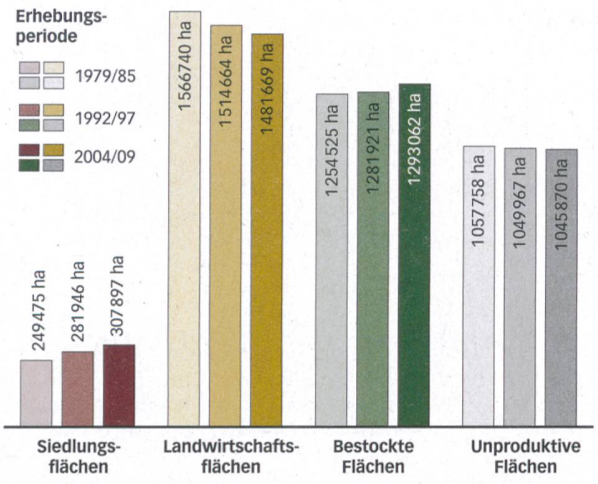
Wichtig ist derzeit der Austausch mit den Gemeinden. Dieser beruht auf gegenseitigem Vertrauen und einer offenen Gesprächskultur. Gleichzeitig haben wir es mit einem sensiblen Bereich zu tun, was die Kommunikation anspruchsvoll macht. Daher legen wir grossen Wert darauf, nicht zu viele Diskussionen gleichzeitig zu führen. Jetzt werden die Behörden und Interessenvertreter beteiligt; die Pläne werden den Grundeigentümern und der Öffentlichkeit erst nach Abschluss der Vorgespräche präsentiert. Das wird etwa ab Frühjahr nächsten Jahres sein. Wir gehen auch diese Auseinandersetzung mit grossem Respekt an, denn das Eigentum hat nun mal einen hohen Stellenwert.
Mit Konflikten ist zu rechnen.

Ist die Raumplanung als Fachgebiet für die neuen Herausforderungen gerüstet?

Die zentrale Aufgabe ist die Vermittlung, dass die Ansprüche an den Raum grösser geworden sind, aber die Verfügbarkeit beschränkt bleibt. Es geht darum, die Zusammenhänge verständlich zu machen und die Auswirkungen vor Ort nachvollziehbar und glaubwürdig aufzuzeigen. Die Planenden selbst dürfen sich nicht hinter langwierigen Prozessen verstecken. Wir dürfen aber nicht den Fehler begehen, nun zu meinen, wir könnten alle Defizite vorangegangener Entwicklungen auf einen Schlag beheben. Auch wir sind nicht im Vollbesitz aller Weisheiten; der Umgang mit Ungewissheiten wird daher umso wichtiger.

Die Fragen stellte *Paul Knüsel*, Redaktor Umwelt/Energie

Andrea Näf-Clasen ist Kantonsplanerin und Leiterin Amt für Raumentwicklung Kanton Thurgau.



Die Arealstatistik Schweiz zeichnet den Wandel der Bodennutzung und die Flächenbilanz der letzten Jahre auf.

die Gemeindezonenpläne angepasst werden, sind die Grundeigentümer einzubeziehen. In solchen Präzedenzfällen zeichnen sich heikle Auseinandersetzungen ab.

Ein anschaulicher Bereinigungsprozess findet im Laufental statt, wo die 1200-Einwohner-Gemeinde Liesberg BL ihre Bauzonenfläche in der kommunalen Nutzungsplanung deutlich zu reduzieren hat. Die Bevölkerungszahl ist in den letzten 20 Jahren stabil geblieben; Parzellen mit einer Gesamtfläche von über 12 ha sind zwar eingezont, aber unbebaut. Seit drei Jahren verhandeln Gemeinde und Kanton, welche Flächen ausgezont werden könnten. Im Juni 2015 hiess die Gemeindeversammlung einen Verhandlungskompromiss mit Verzicht auf 4 ha Bauzonen gut. Diese Fläche ist halb so gross wie ursprünglich vom Kanton vorgeschlagen, spart aber Parzellen mit hoher Baureife aus. Ebenso ist die Zahl der Grundeigentümer gesunken, die dagegen Rechtsmittel ergreifen können. Trotzdem ist die Redimensionierung in Liesberg vorläufig blockiert, weil Rechtsmittel dagegen erhoben worden sind.

Gegen die raumplanerische Logik

Der Widerstand direkt Betroffener ist nachvollziehbar: Zum einen wird der Mehrwert ihres Baulands entzogen, obwohl in den letzten Jahren höhere Steuern zu entrichten waren. Zum anderen ist die Enteignungsfrage weitgehend offen. Das Bundesgericht hat Rückzonungen bislang als «entschädigungsfreie Nichteinzonungen» taxiert. Dass dieses generelle Urteil für künftige Fälle gilt, halten Rechtsexperten jedoch für unwahrscheinlich. Vielmehr ist ein individuelles Abwägen von Baureife und Erschliessung auf jeder Parzelle zu erwarten. Kantone wie Basel-Stadt, Genf, Neuenburg und Thurgau haben diesbezüglich vorgesorgt und könnten Entschädigungen aus dem Topf der Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen bezahlen. Auch einzelne Gemeinden kennen solche Regularien. Das Gros der Kantone hat ein solches Abgabenmodell allerdings noch nicht gesetzlich festgesetzt.

Die Rückzonung respektive weitere Massnahmen zur Koordination des Bauzonenbedarfs sind politisch heikle Unterfangen. Bisher brauchte es dazu meistens Druck von oben; von sich aus aktiv geworden sind Gemeinden oder Eigentümer nur in Ausnahmefällen. Zudem ist das Ausmass der Redimensionierungseffekte sehr ungewiss. Zum einen besitzen Kantone und Gemeinden weite Ermessensspielräume, um das künftige Siedlungswachstum zu quantifizieren. Zum anderen spricht die raumplanerische Logik bisweilen gegen pauschale Auszonungsaktionen. Denn die meisten unüberbauten Parzellen liegen mitten im Siedlungsgebiet und sind gut erschlossen. Um ein Pingpong zwischen Aus- und Wiedereinzonung innerhalb zweier Planungsperioden zu verhindern, wird der Nachweis des Flächenbedarfs daher vielerorts pragmatisch erfolgen.

Konzepte und Modellvorhaben

Die aktuelle Raumplanung will die Siedlungsausdehnung bremsen und zugleich die Entwicklung nach innen forcieren. Auf lokaler, regionaler und kantonaler Ebene laufen solche Planungs- und Klärungsprozesse daher parallel. Gegenseitig werden Wünsche, Prognosen und Konzepte für die räumliche und funktionale Entwicklung ausgetauscht und koordiniert. Doch auch diese informellen Aussagen erhalten neuerdings verbindlichen Charakter: Das revidierte Raumplanungsgesetz verlangt, die kantonalen Raumkonzepte durch das ARE genehmigen zu lassen.

Der Bund begnügt sich aber nicht mit Aufsichtspflichten; nachhaltige Raumnutzungsmodelle werden auch aktiv unterstützt. 33 Gemeinden und Regionen erhalten bis 2018 eine Grundfinanzierung, weil sie eine innovative Entwicklungsmethode für das ARE-Förderprogramm «Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung» erproben. Auch die Region Morges nimmt daran teil, um die Verluste von Kulturland zu stoppen. Im Fokus steht aber nicht ihre mittelalterlich dichte Wohnvision, sondern ein gemeindeübergreifendes Koordinieren von Gewerbe- und Industriezonen. Aber für die Genferseeregion und auch anderswo gilt vorderhand: Das föderalistisch organisierte Raumplanungssystem der Schweiz funktioniert träge und ist per se im Verzug. Der Vollzug der neuen Vorgaben läuft auf Ebene Bund, Kanton und Gemeinde erst an. Die Momentaufnahme zeigt richtige Ansätze zur nachhaltigen Raumentwicklung. Doch immer noch wirken alte Kräfte: Während der Lektüre dieses Texts, inklusive Kaffeepause, ist die unbebaute Schweiz um weitere fünf Tennisplätze geschrumpft. •

Paul Knüsel, Redaktor Umwelt/Energie

Anmerkungen

1 «Que serait devenue la région morgienne si ...»; www.regionmorges.ch

2 Bauzonen Schweiz: Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz? Bundesamt für Raumentwicklung 2008.