

Weichen stellen in der Raumentwicklung

An einer Fachtagung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP) in Solothurn haben sich Politiker und Planungsfachleute, Wirtschaftsvertreter und Umweltkreise mit der räumlichen Entwicklung beschäftigt und aktuelle Forderungen diskutiert. Einig war man sich, dass Massnahmen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung nötig sind.

Niemand stellte an der Tagung die Kritik in Frage, dass in der Schweiz mit dem Boden zu wenig haushälterisch umgegangen wird. Auch am Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet wollte niemand rütteln: Die Referenten waren sich einig, dass die heutigen raumplanerischen Probleme nur über eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu lösen sind.

Raumkonzept Schweiz wird grundsätzlich begrüsst

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat in einem Entwurf für ein Raumkonzept Schweiz die Rahmenbedingungen für die künftige räumliche Entwicklung der Schweiz formuliert. Pierre-Alain Rumley, Direktor des ARE, präsentierte die Grundzüge dieses Raumkonzepts. Bei dessen Erarbeitung haben Bund, Kantone, Städte und Gemeinden neue Wege beschritten und Aussagen zur mittel- und langfristigen räumlichen Entwicklung der Schweiz gemacht. Wolle die Schweiz, so Rumley, im internationalen Standortwettbewerb ihre heutige Stellung erhalten oder gar ausbauen, sei eine Gesamtstrategie der räumlichen Entwicklung unumgänglich. An einer solchen Strategie werden sich nicht nur raumplanungsrelevante Entscheide des Bundes – wie beispielsweise grosse Verkehrsinfrastrukturanlagen – orientieren müssen; auch die Kantone und Gemeinden werden sich bei ihren raumplanerischen Entscheiden von den gemeinsam erarbeiteten Zielen leiten lassen müssen.

Das letzte Wort dürfte beim Raumkonzept allerdings noch nicht gesprochen sein. Bei der Frage, welche Rolle den einzelnen Regionen im Raumkonzept zukommen soll, gehen die Meinungen auseinander. An der Tagung kritisierte beispielsweise der Berner Ständerat Werner Luginbühl, dass die Region Bern nicht wie die Regionen Zürich, Basel und Genf/Lausanne zum Metropolitanraum erklärt worden ist. Weniger umstritten ist die Einbindung der ländli-

chen Räume, indem diese nicht zum blossen Nebenprodukt einer auf die Städte und Agglomerationen fokussierten Entwicklung deklariert werden, sondern ihnen eigenständige Funktionen zugewiesen werden. Am Beispiel der Region Gotthard zeigte der Geschäftsführer der Region Goms, Bernhard Imoberdorf, auf, wie dank grenzüberschreitender Zusammenarbeit auch im ländlichen Raum vorhandene Potenziale genutzt werden können.

Raumplanungsgesetz nur punktuell ändern

Etwas vage blieb Rumley bei seinen Ausführungen zur anstehenden Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG). Diskutiert und geregelt werden müssen seiner Meinung nach vor allem folgende Bereiche: die Kompetenzen von Bund und Kantonen, die Rolle der Funktionalräume, die Governance im Bereich der Raumplanung, die Frage der Siedlungsentwicklung und der Ausscheidung und Nutzung der Bauzonen, die Frage der Bauten ausserhalb der Bauzonen, die Agglomerationspolitik und das Raumkonzept Schweiz.

In der Podiumsdiskussion gingen die Meinungen zur Revision des RPG auseinander. Das heutige RPG wurde grundsätzlich als gutes und klar strukturiertes Gesetz betrachtet. Gewisse Anpassungen seien jedoch nötig. So fand an der Tagung die Forderung nach Einführung von Anreizsystemen und nach einer Verbesserung des raumplanerischen Instrumentariums (kantonale Richtpläne, Agglomerationsprogramme) mit Blick auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit breite Unterstützung. Der Bund soll die Mindestanforderungen an die kantonalen Richtpläne besser definieren, damit die Kantone wissen,

was von ihnen erwartet wird und damit die räumliche Entwicklung unter den Kantonen besser koordiniert werden kann. In diesem Bereich erwarten auch Kantonsvertreter wie der Berner Ständerat Luginbühl oder die Basler Regierungsrätin Barbara Schneider vom Bund mehr Führungswillen. Ansonsten lehnten die anwesenden Kantons- und Gemeindevertreter zusätzliche Bundeskompetenzen im Bereich der Raumplanung mehrheitlich ab. Bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung vertrauten nicht wenige Gesprächsteilnehmer auf die Kantone und Gemeinden. Beim Bauen ausserhalb der Bauzone verlangten einzelne Podiumsteilnehmer einen Abbau von Bundesregelungen zugunsten der Kantone.

«Raumplanung ist nicht in der Krise»

VLP-Direktor Lukas Bühlmann äusserte sich zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und zur Planung in funktionalen Räumen. Er ist überzeugt, dass weder die Raumplanung noch das RPG



Im Raumkonzept Schweiz legen Bund, Kantone, Gemeinden die räumliche Entwicklung der Schweiz fest – alle Akteure sollen gemeinsam erarbeiteten Zielen leiten lassen.

versagt haben. Die Raumplanung sei nicht in der Krise, aber anpassungs- und reformbedürftig. Die Gründe für die raumplanerischen Probleme sieht er bei der kleinräumigen Strukturen, der stark bestimmenden Wirtschaft, der zunehmenden Mobilität und bei der ungenügenden Koordination von Siedlungsentwicklung und Verkehr. Bühlmann kritisierte aber auch die mangelnde Koordination unter den Kantonen und zwischen Bund und Kantonen. Als mögliche Antworten auf die offenen Fragen nannte er eine Fokussierung auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die Planung in funktionalen Räumen und eine verbesserte Koordination zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Bühlmanns Lösungsansätze für das künftige Raumentwicklungsgesetz: eine klarere Rechtsgrundlage für die Agglomerationsprogramme, Mindestanforderungen an die kantonalen Richtpläne, Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Unterstützung von innovativen Vorhaben, Anforderungen an die Konzepte und Sachpläne des Bundes. Ständerat Luginbühl betonte, die Kantone verfügten über genügend Möglichkeiten zusammenzuarbeiten, diese würden aber zu wenig genutzt. Insbesondere werde zu wenig über die Kantonsgrenzen hinaus zusammengearbeitet. Anders sei es bei den Gemeinden. Er erwähnte die neu geschaffenen Regionalkonferenzen im Kanton Bern, wo jetzt erstmals in grösseren funktionalen Räumen koordiniert Verkehrs- und Raumplanung betrieben werden könne. Vor allem zwei Gründe haben für ihn dazu geführt, dass die Raumplanung nicht

die vorgesehene Wirkung erzielt hat; zum einen habe der Verkehr einen sehr grossen Einfluss auf die räumliche Entwicklung, zum andern habe die Raumplanung in den kantonalen Regierungen in der Vergangenheit zu wenig Gewicht gehabt.

Diskussion um Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet

Bühlmann sprach im Zusammenhang mit dem Bauen ausserhalb der Bauzone von einem unübersichtlichen Paragraphenschwungel. Die Revisionen des RPG hätten nicht zu einer Deregulierung, sondern zu schwierigen Abgrenzungsfragen und zu einem anspruchsvollen Vollzug geführt. Er führte in diesem Zusammenhang die bodenabhängige Produktion, die schleichende Realisierung von Nebenbauten und Anlagen in der Landwirtschaft und die Entwicklung von landwirtschaftsnahen Nebenbetrieben zu Hauptbetrieben an. Die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, das zentrale Anliegen der Raumplanung, sei durch die ständigen Revisionen gefährdet. Die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet garantiere getrennte Bodenmärkte im Interesse der Landwirtschaft, betonte Bühlmann. Eine Zunahme von landwirtschaftsfremden Nutzungen in der Landwirtschaftszone führe zu höheren Bodenpreisen. Beim RPG besteht auch für Bühlmann Revisionsbedarf; er warnte aber davor, jeden möglichen Fall normieren zu wollen. Dies führe zu unübersichtlichen Regelungen, zu ständigen Gesetzesänderungen und zu einer abnehmenden Rechtssicherheit.

Wenn die Landwirtschaftszone wie bis anhin weiter schrittweise geöffnet werde und die Ausnahme-Tatbestände aufgrund neu auftretender Bedürfnisse erweitert würden, so Bühlmann, würden die Bestimmungen noch komplexer und unübersichtlicher, und der verfassungsrechtliche Trennungsgrundsatz werde definitiv toter Buchstabe. Im Hinblick auf das neue RPG stellte Bühlmann verschiedene Szenarien zur Diskussion: a) das Bundesrecht regelt nur noch die Grundsätze, das kantonale Recht die Einzelheiten, b) der planerische Ansatz wird über besondere Nutzungszonen verstärkt, c) die wertvollsten Flächen werden besser geschützt, oder d) Rückkehr

zu einer restriktiven Regelung. Gemäss Bühlmann sind folgende Fragen zu beantworten:

- Welche bauliche Entwicklung will man ausserhalb der Bauzonen?
- Will man am Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet festhalten? Wenn ja, was muss man tun, damit der Grundsatz nicht zum blossen Lippenbekenntnis wird?
- Wie steht es mit der Bodenunabhängigkeit der landwirtschaftlichen Nutzung? Kann man überhaupt noch zwischen bodenabhängiger und -unabhängiger Nutzung unterscheiden?
- Wie kann der Strukturwandel in der Landwirtschaft sozial abgefedert werden, ohne dass die Landschaft zersiedelt wird?
- Wie können regionale Besonderheiten berücksichtigt werden? Müssen sie überhaupt berücksichtigt werden?
- Was passiert mit den nicht mehr benötigten Gebäuden? Sollen Neubauten und neue Gebäudevolumen nur noch bewilligt werden, wenn andernorts nicht mehr benötigte Bauten abgebrochen werden?
- Sind Bewilligungen für landwirtschaftliche Bauten konsequent mit der Bedingung zu versehen, dass die Bauten zu beseitigen sind, wenn der Bewilligungszweck dahingefallen ist?

Mehr Kompetenzen beim Bund?

In der Diskussion gingen die Meinungen auseinander, ob der Bund nur noch ein Rahmengesetz erlassen soll und die Kantone mehr Kompetenzen erhalten sollen. Raimund Rodewald, Geschäftsführer der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, bezeichnete das Bauen ausserhalb der Bauzone als Scharnier, mit dem das verfassungsmässige Gebot der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet erfüllt werden könne. Eine Kantonalisierung bringe eine Nivellierung nach unten. Rodewald kritisierte, heute fehle eine Strategie für den ländlichen Raum. In Bezug auf die Revision des RPG verlangte er eine Entschlackung – man müsse zu den Grundsätzen des Gesetzes zurückkommen. Hansjörg Walter, Präsident des Schweizerischen Bauernverbandes, betonte, die Landwirtschaft stehe nach wie vor zur Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet. Auch er plädierte dafür, dass auf Bundesebene nur Grundsätze festgeschrieben werden und die Kantone mehr Spielraum erhalten sollen. Die Raumplanung müsse flexibler geschehen können.

Steff Schneider



den und Städte die Eckpfeiler der mittel- und langfristigen
llen sich in ihren raumplanerischen Entscheiden von den ge-
(Bild: Steff Schneider)