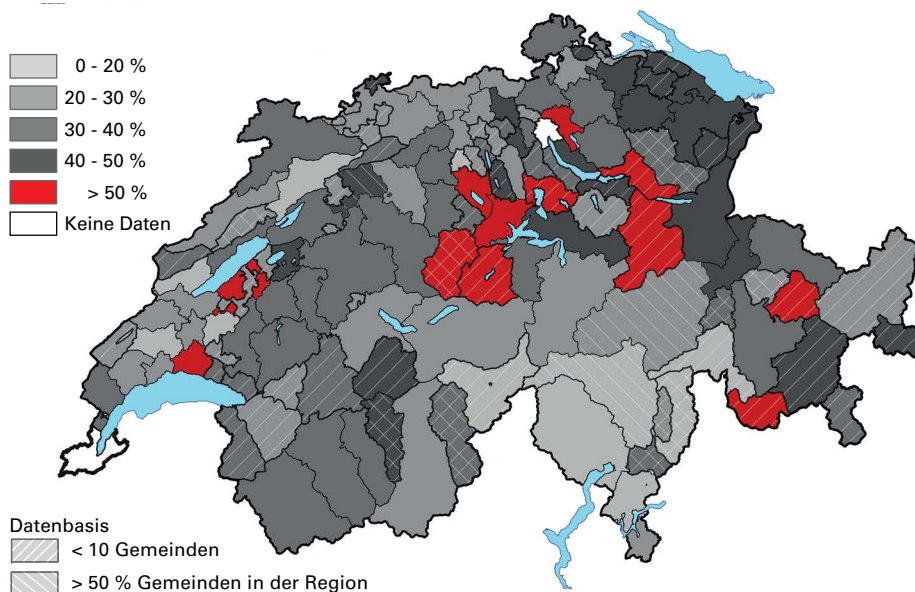


Besichtigung einer Baustelle mit vielen Bauherren

Die Forschungsanstalt WSL hat die Gemeinden zur Organisation und zu den Massnahmen der Raumplanung befragt. Man will verstehen, über welche Kapazitäten die Gemeinden verfügen und wie das alte RPG umgesetzt wurde.



Anteil der 20 Raumplanungsmassnahmen, die in den Regionen von Gemeinden angewendet werden.

Grafik: Natalie Kaiser/czd

«SG»: Wer «beplant» den Raum in der Schweiz?

Jan Berli und Tobias Schulz: Die Befragung bestätigt die Erwartung, dass grosse oder einkommensstarke Gemeinden mehr Mittel für die Raumplanung aufwenden können. In vielen kleinen Gemeinden tragen in der Regel die Gemeindeglieder die administrative Last der Planungsaufgaben. Grössere Gemeinden mit 2000 bis 5000 Einwohnern haben öfter eine Verwaltungsabteilung, die auch Planungsaufgaben übernimmt, zum Beispiel das Bauamt. Eine eigenständige Abteilung für Raumplanung weisen Gemeinden frühestens ab 5000, spätestens aber ab 10000 Einwohnern aus.

Wie sieht es mit einer externen Beratung aus?

Wenig überraschend ist, dass etwa 90 Prozent der Gemeinden mit einem Raumplanungsbüro zusammenarbeiten. In 80 Prozent der Fälle hat dieses Büro auch eine beratende Funktion.

Raumplanung sollte nicht an Gemeindegrenzen halt machen.

Eine Delegation von Raumplanungsaufgaben an eine interkommunale Verwaltungseinheit, etwa eine Regionalkonferenz, ist eher in zentrumsnahen Gemeinden ein Thema.

Gibt es in Bezug auf die Massnahmen gegen die Zersiedelung eine Art Minimalstandard? Gibt es ein Instrument, das praktisch überall angewendet wird?

Freihaltezone als raumplanerisches Instrument sind stark verbreitet, denn die meisten Kantone schreiben solche Freihalteflächen explizit vor. Ein weiteres recht übliches, in der Wirksamkeit aber schwierig einzuschätzendes Instrument ist ein kommunales Leitbild, das raumplanerische Ziele festhält. Solche sind in der Deutschschweiz anscheinend beliebter als im französischen und italienischen Sprachraum. In der Westschweiz wird hingegen stärker auf kommunale Richtpläne gesetzt, die in der Regel eine grössere Verbindlichkeit besitzen. Die Gemeinden in der italienischsprachigen Schweiz setzen offenbar eher weniger auf solche Instrumente (vgl. Abb. 1).

Unter den konkreten raumplanerischen Instrumenten sind vor allem jene im Zusammenhang mit der Nutzungsziffer (Heraufsetzung oder Festlegung einer Minimalziffer) über Sprachgrenzen und Gemeindetypen hinweg verbreitet (vgl. Abb. 2). Was ebenfalls oft genannt wurde, insbesondere von Zentren und touristischen Gemeinden, sind Massnahmen zur Einschränkung von Neueinzonungen (vgl. Abb. 3). Dabei fällt auf, dass suburbane und einkommensstarke Gemeinden der italienischsprachigen Schweiz diese Massnahme sehr selten angegeben haben.

Gibt es Instrumente die üblicher sind, als in anderen?

Gewisse Massnahmen werden eher in Zentren und zentrumsnahen Orten der Agglomeration angewendet, weil der Siedlungsdruck dort höher ist als in kleinen und peripheren Gemeinden. Darunter fallen zum Beispiel Aufzonungen, eine räumliche Beschränkung von Zonen mit niedriger Dichte (Einfamilienhausquartiere) oder eine Koordination der Zonierung mit der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr.

Auch die Verbesserung der (städte)baulichen Qualität, die Evaluation von Verdichtungspotenzialen (vgl. Abb. 4) oder Masterpläne ergreifen öfter zentrumsnahe und grosse Gemeinden, die über die nötigen Kapazitäten verfügen. Interessant ist, dass anspruchsvolle Massnahmen wie Landumlegungen oder der Rückkauf von privatem Bauland für die öffentliche Hand eher in den zen-

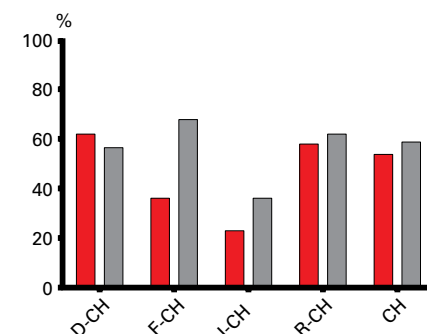


Abb. 1

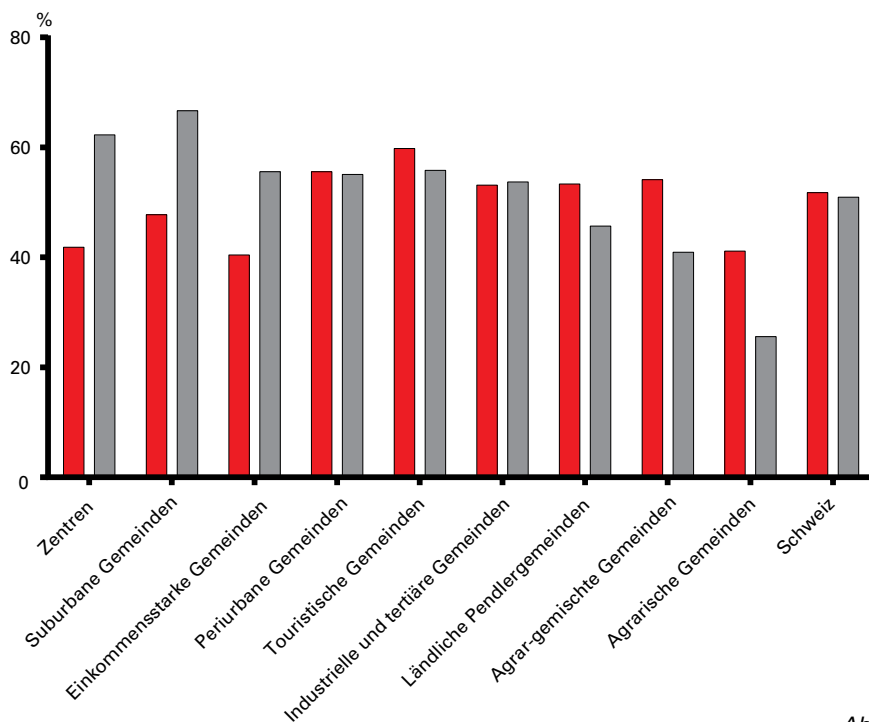


Abb: 2

Grafiken: Jan Berli/czd

trumsnahen Gemeinden der Westschweiz üblich sind.

Seltener genannt wurden die Etappierung der Bebauung, Mehrwertabschöpfungen und – das war wenig überraschend – Rückzonungen.

Je grösser und zentrumsnäher desto mehr Planung, kann man also sagen. Was ist mit den kleinen peripheren Gemeinden?

Die kleineren Gemeinden bleiben nicht ganz untätig: Was im ländlichen Raum

vor allem der Deutschschweiz verbreitet ist, sind Massnahmen gegen Baulandhortung (vgl. Abb. 4). Ansonsten vermitteln unsere Ergebnisse den Eindruck, dass kleinere Gemeinden stärker mit den klassischen Instrumenten, insbesondere der Nutzungsziffer, operieren.

Massnahmen, die eher selten genannt wurden, waren die Etappierung der Bebauung, Massnahmen zum Ausgleich des durch Umzonungen entstandenen Mehrwerts und, wenig überraschend, Rückzonungen.

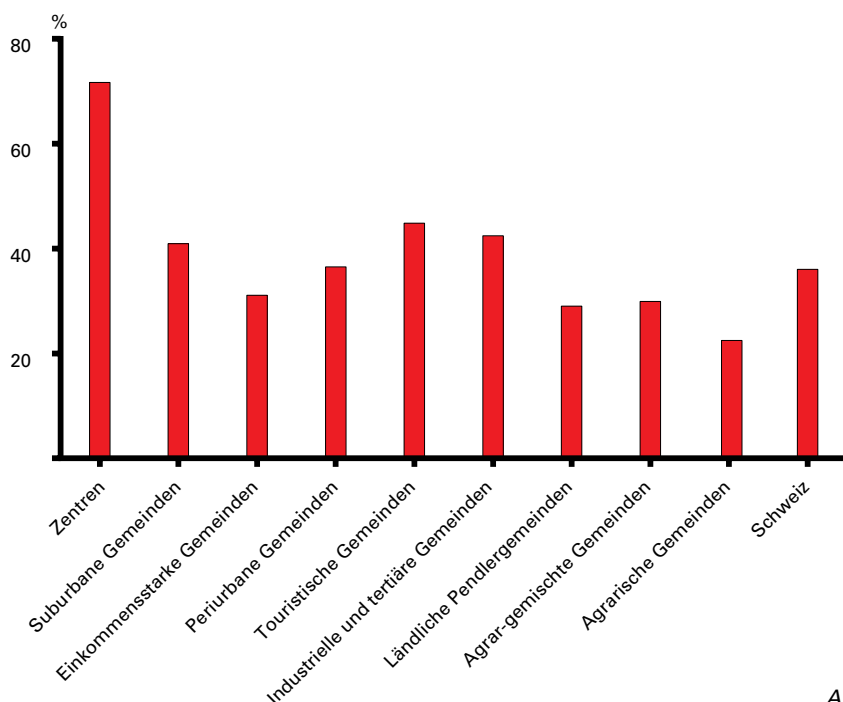


Abb: 3

Gibt es Leuchttürme, also Gemeinden oder Regionen die aus ihrer Sicht vorbildlich sind?

Ein Ranking ist heikel, denn wir messen nur die Regulierungsdichte, aber letztlich ist relevant, wie gut diese Massnahmen umgesetzt werden. Abgesehen davon, dass es sich um eine Selbstdeklaration handelt, ist allein die Anzahl angewandter Instrumente für einen Vergleich nur begrenzt aussagekräftig. Wir erwarten aber, dass die Gemeinden einer Agglomeration im Durchschnitt aktiver sind. Verhältnismässig viele Massnahmen werden östlich von Zürich und westlich von St.Gallen sowie in einigen Regionen der Zentralschweiz oder am nördlichen Genfersee eingesetzt. Möglicherweise herrscht in diesen Regionen ein besonderer Entwicklungsdruck.

Aber auch in einigen weniger zentralen Regionen der Innerschweiz sowie südöstlich des Zürichsees wird eine breite Palette an Massnahmen eingesetzt. Überdurchschnittlich viele Massnahmen ergreifen überdies die Gegend südlich des Neuenburgersees und einige Tourismusdestinationen in Graubünden. Es ist jedoch zu beachten, dass Raumplanungsregionen, die nur aus einer Gemeinde bestehen, was in den Bergen eher der Fall ist, mit dieser Berechnungsmethode tendenziell besser abschneiden. Ausserdem haben sich die Gemeinden nicht gleichmässig über die Regionen hinweg beteiligt, was auch noch zu berücksichtigen wäre.

Gibt es Orte oder Regionen mit grossem Handlungsbedarf?

Es erstaunt, dass in den boomenden Tourismusdestinationen des Berner Oberlandes, aber auch in den Agglomerationen des Tessins nur relativ wenig raumplanerische Massnahmen zur Anwendung kommen. Weil die Beteiligung im Tessin nicht so hoch war, ist die Einschätzung aber schwierig.

Abgelegene Regionen, zum Beispiel am Hinterrhein, brauchen aber keinen raumplanerischen Aktivismus an den Tag zu legen. Bei anderen alpinen Regionen würde man dagegen erwarten, dass dem zunehmenden Druck des Tourismus mit einer angemessenen raumplanerischen Strategie etwas entgegengehalten wird. Subtil ist die Problematik im Zürcher Unterland und im Aargau sowie in allen Gebieten zwischen den Agglomerationen wie etwa zwischen Neuenburger- und Genfersee: Diese könnten Opfer der Zersiedelung werden, wenn agglomerationsnahe Gemeinden den Siedlungsdruck mittels tiefer Dichtebestimmungen abwehren und weiterleiten werden.

Entscheidend ist die Frage, wie die Bürger ins Boot geholt werden?

Welche Mitwirkung haben die Bürger?

Die öffentliche Auflage von Bauzonen- und Nutzungsplanrevisionen ist im Raumplanungsgesetz vorgeschrieben und wurde entsprechend von den allermeisten Gemeinden auch genannt. Darüber hinausgehende Orientierungsveranstaltungen sind selbst in kleinen Gemeinden (70%) sehr gebräuchlich. Partizipative Planungsverfahren hingegen, bei welchen beispielsweise eine Planungskommission mit Mitgliedern auch aus einem breiteren Betroffenenkreis eingesetzt wird, sind keine Selbstverständlichkeit. Sie werden etwas häufiger für die Deutschschweiz und eher in grösseren, zentrumsnahen Gemeinden genannt.

Wer entscheidet schliesslich über die Raumplanung in den Gemeinden?

Grundsätzlich liegt die Entscheidungsgewalt über Nutzungs- und Bauzonenrevisionen bei der Legislative, je nach Gemeinde bei der Gemeindeversammlung oder einem Gemeindepärlament. Dies gilt insbesondere auch für die peripheren, agrarischen Gemeinden und am deutlichsten für die italienischsprachige Schweiz. In den Kantonen Freiburg und Solothurn (10%) hat die Gemeindeexekutive das letzte Wort. Ein überraschend kleiner Anteil der antwortenden Gemeinden gab an, dass letztlich die Stimmbürger über die Nutzungsplanung entscheiden. Darunter sind einige Zentren der Deutschschweiz, aber auch einkommensstarke Gemeinden und Tourismusorte. Auch in den italienisch- und rätoromanischsprachigen Gebieten finden sich solche Gemeinden.

Mit dem neuen RPG wird die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden wichtiger. Gab es auch früher schon solche Zusammenarbeiten?

Die Angaben zum heutigen Stand der Zusammenarbeit zeigen, dass Kooperationen inzwischen recht verbreitet sind, vor allem in zentrumsnahen Gemeinden. Hingegen gibt rund die Hälfte der Gemeinden aus peripheren Gebieten – zumindest der Deutschschweiz – an, eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden zu pflegen. In der Westschweiz und in der italienischsprachigen Schweiz hat die Zusammenarbeit einen etwas kleineren Stellenwert.

Interessant ist auch, dass eine solche Zusammenarbeit, vor allem in der Deutschschweiz, in den meisten Fällen weder rein technischer Natur ist noch ausschliesslich durch den Bund initiiert wird. Deutlich mehr Gemeinden geben

an, Teil einer Kooperation in Form einer interkommunalen Plattform und gar eines regionalen Richtplanes zu sein, als zu einem Agglomerationsprogramm zu gehören. Es gibt jedoch eine stattliche Anzahl Gemeinden, die Teil eines Agglomerationsprogrammes sind, dies aber nicht angeben. Eine spürbare Zunahme solcher regionaler Kooperationen ist allerdings erst ab der Jahrtausendwende zu beobachten, wobei diese Aussage mit Vorsicht zu geniessen ist. Nur relativ wenige Gemeinden haben es gewagt, bei retrospektiven Fragen eine Einschätzung abzugeben.

Welche Gemeinden haben an der Umfrage mitgemacht?

Deutschsprachige Zentren sind besser vertreten (87%) als die französischsprachigen (58%), und auch die italienischsprachigen suburbanen, also zentrumsnahen und einkommensstarken Gemeinden haben mit einer Rücklaufquote von mehr als 70 Prozent teilgenommen. In der deutsch- und italienischsprachigen Schweiz haben eher zentrale und reichere Gemeinden geantwortet, wohingegen es unter den französischsprachigen Gemeinden keine grossen Unterschiede zwischen zentraleren und weniger zentralen Gemeinden gibt.

Welche Gemeinden fehlen?

Nur relativ wenig Antworten (23%) kamen aus den ländlichen Pendlergemeinden und den periurbanen, ländlich geprägten, aber doch zu einer Agglomeration gehörenden Gemeinden des italienischsprachigen Sprachraums (42%). Auch agrarisch geprägte Gemeinden aus

dem rätoromanischen (25%) und dem italienischen Sprachraum (44%) sind unterdurchschnittlich vertreten. Auffallend ist auch die zurückhaltende Beteiligung von einkommensstarken Gemeinden aus dem französischen Sprachraum (34%).

Interview: Peter Camenzind

Quelle:

Jan Berli, Anna Hersperger, Sophie Rudolf, Tobias Schulz (2014). Organisation und Instrumente der Raumplanung in Gemeinden. Eine empirische Erhebung bei den Schweizer Gemeinden. Eidgenössische Forschungsanstalt WSL, Birmensdorf.

Informationen:

www.tinyurl.com/SPROIL

Die Umfrage

Die Befragung wurde im Rahmen zweier vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten Dissertationen durchgeführt. Beteiligt waren Sophie Rudolf (Doktorandin NFP 68-Projekt «Sproil») und Anna Hersperger (Co-Projektleiterin «Sproil») sowie Jan Berli (Doktorand SNF Grundlagenfonds) und Tobias Schulz (Projektleiter). (vgl: «SG» 1/2014)).

czd

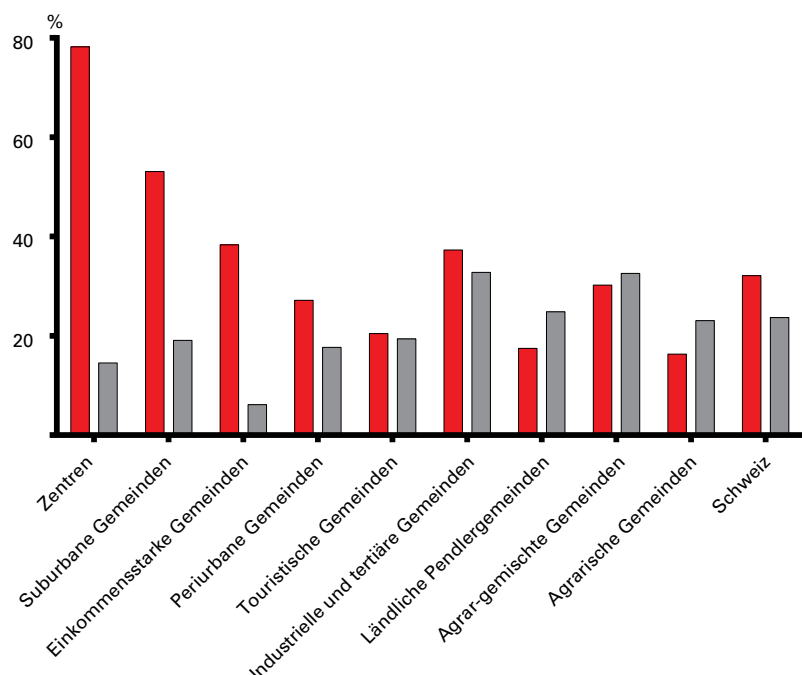


Abb: 4