



In den 1960er-Jahren fasste man den aus heutiger Sicht irrwitzigen Plan, die gesamte, fast zwei Quadratkilometer grosse Ebene für den Bau von Feriendomizilen freizugeben. Eine Fotografie im Gemeindehaus von Sils zeigt die Talebene bei Sils zwischen Silvaplana (unten) und Silsersee. Bild: P. Knüsel

Nutzungskonzentration macht Rückzonungen verträglicher

Tourismusregionen stecken im Clinch zwischen intaktem Landschaftsbild und Siedlungswachstum. Die Oberengadiner Gemeinde Sils (GR) hat als eine der ersten Gemeinden radikal ausgezont und trotzdem Wachstum ermöglicht.

Schwitzt das Unterland bei brütender Hitze, lädt das Engadin zur angenehmen Sommerfrische. Sobald die grossen Schulferien beginnen, reisen deshalb Gäste aus aller Welt gerne ins idyllische Bündner Hochland. «Die intakte Landschaft ist unser wertvollstes Gut als Ferienort», bestätigt Christian Meuli, Gemeindepräsident von Sils. Allerdings weiss er auch, dass diese Haltung nicht immer selbstverständlich war. Wenig hat gefehlt, und eine massive Zersiedlung hätte die Blumenwiesen, das Kulturland und den freien Blick auf Seen und Berge auf diesem Talboden 1803 Meter über

Meer verdrängt. Die Ebene zwischen Silser- und Silvaplanaersee prägt die wechselvolle Geschichte der Raumplanung und des Landschaftsschutzes in der Schweiz seit langer Zeit.

Die erste Schoggitaleraktion

Es begann in den Nachkriegsjahren, als der Staat die räumliche Entwicklung noch nicht regulierte. Um den Silsersee vor der Wasserkraftnutzung zu schützen, wurden der Heimatschutz und andere nationale Naturschutzorganisationen aktiv: 1946 lancierten sie die erste landesweite Schoggitaleraktion, mit deren

Erlös die Gemeinde Sils entschädigt werden konnte. Für das Hinterland versprach sich die Lokalbehörde jedoch eine wirtschaftlich lukrativere Zukunft. In den 1960er-Jahren fasst man den aus heutiger Sicht irrwitzigen Plan, die gesamte, fast zwei Quadratkilometer grosse Ebene für den Bau von Feriendomizilen freizugeben. Gemäss Ortsplanung von 1962 rechnete die Gemeinde mit der Ansiedlung von 15 000 Personen rund um die historischen Weiler Maria und Baselgia. Heute aber hat die kleine Gemeinde im Engadin so viele Flächen ausgezont wie kaum ein anderer Ort in



Rückzonung mit Nutzungskonzentration und Landumlegung

Eine Anleitung in vier Schritten:

1. Die Gemeinde erarbeitet eine klare räumliche Entwicklungsstrategie und legt darin fest, wo und wie die bauliche Entwicklung künftig stattfinden soll.
2. Gestützt auf ortsbauliche Studien werden im Nutzungsplanverfahren Gebiete definiert, wo künftig nicht mehr gebaut werden darf, und Gebiete, wo gebaut werden darf (Baustandorte). Die nicht überbaubaren Flächen werden mit einem Freihaltebereich überlagert. In den verbleibenden Bauzonen (Baustandorte) wird, wo sinnvoll, die Nutzung erhöht (Nutzungskonzentration) und mit einer Quartierplanpflicht versehen.
3. Im Quartierplanverfahren werden sämtliche Grundstücke (jene in der Bauzone und jene im Freihaltebereich) zusammengelegt und unter den Grundeigentümern neu verteilt (Landumlegung). Die Grundeigentümer erhalten gemäss ihren früheren Nutzungen sowohl Land in der Bauzone als auch Land im Freihaltebereich. Der Gesamtwert der Grundstücke ist in der Regel jedoch tiefer als früher; allerdings nur so viel tiefer, dass es sich gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht um einen schweren Eingriff ins Grundeigentum handelt und die Wertebusse entsprechend nicht zu entschädigen ist.
4. Nach Abschluss der Quartierplanung wird im Nutzungsplanverfahren die Bruttogeschossfläche im Baustandort zugewiesen und die mit einem Freihaltebereich überlagerte Bauzone ausgezont.

Die Planungsschritte 2 und 3 können auch parallel erfolgen und entsprechend zusammengelegt werden, wie dies im Kanton Solothurn der Fall war.

alle waren von Anfang an zufrieden: Ein Hotelbesitzer ging bis vor Bundesgericht, ohne Erfolg (BGE 104 1a 120). Und auch die übrigen Betroffenen verlangten vergebens eine dreimal höhere Entschädigungssumme. Bund, Kanton, Gemeinde und die Schutzorganisationen zahlten schliesslich den Gesamtbetrag von 12 Millionen Franken aus.

Enteignungsrechtliche Situation

Werteinbussen bis zu einem Viertel, oder unter Umständen gar einem Drittel, müssen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht entschädigt werden. Sie gelten als geringfügiger Eingriff ins Grundeigentum. Mit der neusten Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach Rückzonungen aus klar überdimensionierten Bauzonen generell entschädigungslos sind (Urteile Salenstein TG und La Baroche JU), dürfte die Bereitschaft der Grundeigentümer steigen, für Landumlegungen Hand zu bieten.

Ausgleichsumlegung im Kanton Solothurn

Der Kanton Solothurn kennt eine rechtliche Grundlage für Ausgleichsumlegungen. Die Verkleinerung der Bauzone und die Landumlegung erfolgen bei diesem Modell parallel. Erst wenn die Grundstücke neu verteilt sind, erfolgt die rechtskräftige Umzonung im Nutzungsplan.

Ausgleichsumlegung (§ 83bis 1bis Planungs- und Baugesetz Kanton Solothurn)

1. Zum Zweck eines angemessenen Ausgleichs der mit der Änderung des Zonenplanes verbundenen wirtschaftlichen Vor- und Nachteile kann eine Baulandumlegung gleichzeitig mit dem Nutzungsplanverfahren angeordnet und durchgeführt werden.
2. Das Land im Einzugsgebiet der Umlegung ist zu diesem Zweck jeweils aufgrund des alten und neuen Zonenplanes zu bonitieren.
3. Nach Möglichkeit ist ein angemessener Wertausgleich in der Weise vorzunehmen, dass den beteiligten Grundeigentümern Land sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Bauzone zugeteilt wird. Zu diesem Zweck kann auch Miteigentum begründet werden.
4. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.

der Schweiz. Die Ortsplanung wurde mehrmals revidiert; jedesmal ist die Baufläche beträchtlich kleiner geworden. Anfänglich setzte man auf eine Entschädigung der Grundeigentümer, in der Folge zog man eine räumliche Nutzungskonzentration vor. «Mit diesem Verfahren haben wir unsere riesigen Reserven in überschaubare Bauparzellen zusammengefasst», bestätigt Christian Meuli, der die jüngste Planungsgeschichte aus erster Hand kennt.

Der Anstoss zur Redimensionierung erfolgte 1970 mit dem Besuch zweier Bundesräte. Sie lancierten das Aktionsprogramm «Freihaltung Silserebene», woran sich neben dem Bund und der Gemeinde auch der Kanton Graubünden sowie nationale und regionale Schutzorganisationen beteiligten. Die gemeinsamen Bemühungen um eine Neuaufteilung der Silserebene in Bau- und Nichtbauland zeigten schon bald Erfolg. Als erstes wurde eine fast 40 Hektar grosse Fläche im Nordwesten ausgezont. Mit den 18 Grundeigentümern konnten entsprechende Dienstbarkeitsverträge unterzeichnet werden. Nicht

Der erste Quartierplan der Schweiz

Doch damit nicht genug: Gleichzeitig einigte man sich darauf, einen reduzierten Teil der Baurechte für eine Neuansiedlung zu nutzen. Daraus entstand das Quartier Seglias an der Nordzufahrt zu Sils-Maria. Als Planungsgrundlage wurde dafür 1977 der erste Quartierplan der Schweiz erstellt. «Dieser verhinderte

gemeinsam mit den damaligen Bodenpreisen die Ansiedlung eines Einfamilienhausquartiers», sagt Gemeindepräsident Meuli. Die Ebene östlich davon blieb jedoch bis zur folgenden Konzentrationsrunde eingezont. Erst dann wurde das 35 Hektar grosse Baugebiet am Westufer des Silvaplannersees zu einer knapp zwei Hektar grossen Parzelle am Siedlungsrand von Sils-Maria zusammengeschumpft.

Wie eine Güterzusammenlegung

Von der Nutzungskonzentration im Gebiet «Cuncas» waren zwölf Landeigentümer betroffen. Wie deren Anrechte

zum Bauen auf die Randparzelle transferiert worden sind, erinnert an eine Güterzusammenlegung: Die Grundstücke werden in einen Topf geworfen und neu verteilt. Die Besitzanteile der Grundeigentümer bleiben jeweils gleich. Was ändert, ist das Ausnutzungsmass auf der geschrumpften Baulandfläche. Bisweilen kann die Planungsbehörde einen gewissen Ausgleich zur Nutzungsbeschränkung schaffen, wenn sie die Ausnutzung leicht erhöht (vgl. nachfolgendes Interview mit Orlando Menghini). Dennoch ist ein solches Vorgehen für die Gemeinde Sils äusserst vorteilhaft: «Eine Nutzungskonzentration ist nicht

entschädigungspflichtig», bestätigt Meuli. Die Eigentumseingriffe sind zu geringfügig, um eine Entschädigungspflicht auszulösen. Entsprechende Grundsatzurteile hat das Bundesgericht in den 1980er-Jahren gefällt.

Paul Knüsel

Quelle: Inforum, September 2018
Magazin für Raumplanung
EspaceSuisse

Urteil des Bundesgerichts: BGE 104 Ia 120 vom 8. Februar 1978: Bestätigung der Auszonung in der Ortsplanrevision Sils von 1970
<https://bit.ly/2Q16vSn>

«Eingriff ins Privateigentum wird sozusagen kollektiviert»

Bauzonen mit einer Nutzungskonzentration redimensionieren: das sei demokratischer als reine Auszonungen, sagt Raumplaner Orlando Menghini, der an diesem Prozess in Sils (GR) mitgewirkt hat. Alle Eigentümer der Ursprungsfläche würden gleichberechtigt behandelt.

Herr Menghini, wie haben Sie als Ortsplaner von Sils im Engadin bei der Auszonungsaktion in «Cuncas» mitgewirkt?

Orlando Menghini: Als Kreisplaner beim Kanton und junger Architekt war ich 1989 Mitglied der Wettbewerbsjury, als das Projekt von Herzog & de Meuron für eine Wohnsiedlung in «Cuncas» ausgewählt wurde. Im Jahr 1995, als die Gemeindeversammlung eine weitere Reduktion der zulässigen Bruttogeschossfläche beschloss, durfte unser Büro auf Anfrage eines Grundeigentümers eine Planungsstudie vorlegen, wie die Nutzungskonzentration sinnvoll umzusetzen sei. Das Verdikt nach der kommunalen Abstimmung war: Das Bauvolumen musste um den Faktor 4,3 reduziert werden. Anstelle der geplanten ca. 35000 m² Bruttogeschossfläche mit ca. 350 Wohnungen waren nur mehr 8000 m² erlaubt. Ein Wohnquartier mit derart geringer Dimension an einem abgelegenen Standort war aber nicht sinnvoll. Deshalb schlugen wir die Umlegung der zulässigen Baumasse an den Siedlungsrand vor. An diesem konzentrierten Standort galt es, einen Bebauungsplan mit standortverträglicher Dichte zu entwerfen; Gemeinde und Grundeigentümer haben dem schliesslich zugestimmt.

Haben sich die Eigentümer gegen die Konzentration nicht gewehrt, obwohl damit deren Nutzungsrechte beschränkt wurden?

Menghini: Die Haltung der Behörde und der Bevölkerung war klar: Man wünscht nur ein moderates Siedlungswachstum und will die Landschaft schonen. Die Grundeigentümer haben erkannt: Hätte man noch länger zugewartet, wären möglicherweise auch die reduzierten Baupläne bestritten worden. Daher lag es in deren Interesse, den Standort so schnell als möglich zu überbauen.

Sind solche Nutzungskonzentrationen nicht auch eine Art Kuhhandel, weil der Ermessensspielraum der Planungsträger relativ gross erscheint?

Menghini: Im Kanton Graubünden wird dieses Planungsinstrument seit den 1980er-Jahren mit Erfolg bei Bauzonereduktionen eingesetzt. In der Praxis hat es sich bewährt und wird sowohl von den Gemeinden als auch von den Grundeigentümern verstanden. Ich erkläre das Verfahren den Beteiligten jeweils so: Eine Nutzungskonzentration ist eine «demokratische» Lösung mit einer Kollektivierung der Planungsgewinne und -verluste. Wenn man stattdessen eine einzelne Parzelle ohne Gegenleistung



Orlando Menghini, Raumplaner, Stauffer & Studach Raumentwicklung, Chur. Bild: zVg.

auszont, schafft man Verlierer und provoziert Opposition, die sich auf die Stimmung der ganzen Bevölkerung niederschlagen kann. Mit der Nutzungskonzentration bietet die Behörde den Eigentümern eine Alternative, die eine qualitative Bebauungs- und Erschliessungsplanung beinhaltet. Zudem wird der Erschliessungsaufwand redu-

ziert, weil die bebaubare Siedlungsfläche kompakter ist.

Aber stellen Nutzungskonzentrationen sicher, dass die quantitativen Vorgaben für eine Reduktion der Bauzonen effektiv erreicht werden?

Menghini: Als Raumplaner fühle ich mich verpflichtet, eine qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung und konstruktive Ansätze anzustreben. Das heisst: Ich muss zuerst ein Bild für die angestrebte kompakte Siedlungsstruktur entwerfen, bevor die Rückzonungsflächen bestimmt werden. Städtebauliche Studien sind unerlässlich, um beispielsweise kompakte Siedlungsränder zu bilden. Damit eine qualitative Nutzungskonzentration gelingt, sind Bebauungs- und Erschliessungsvarianten für die konzentrierten Flächen zu entwickeln. Und was auch wichtig ist: Der Redimensionierungsauftrag ist in der Nutzungsplanung zu verankern, ebenso wie eine Quartierplanpflicht mit besonderen Zielsetzungen. Damit stellt die Gemeinde sicher, dass die Planungsidee zwingend umgesetzt wird.

Sehr wichtig ist noch: Eine Nutzungskonzentration entzieht den betroffenen Grundeigentümern nicht sämtliche, sondern nur einen limitierten Teil der Nutzungsmöglichkeiten. Daher löst eine solche Massnahme gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts in der Regel keine Entschädigungspflicht aus.

Was sind die methodischen Schritte bei einer Nutzungskonzentration?

Menghini: Die Planung läuft in der Regel über mehrere Phasen: Zu den planeri-

schen Vorarbeiten gehören die Auswahl von Flächen, die sich für eine Nutzungskonzentration eignen, sowie städtebauliche Studien. Die gestalterische Herausforderung liegt darin, die konzentrierte Baufläche optimal in die bestehende Siedlungsstruktur und die Landschaft einzufügen. Dabei ist auf unterschiedlichen Massstabebenen zu skizzieren, wie sich der Siedlungskörper und die konzentrierte Bebauung in Bezug zum Freiraum und zur Landschaft entwickeln sollen. Das Konzept wird in der Nutzungsplanung festgesetzt; dazu gehören die Reduktion des Nutzungsmasses, die Nutzungskonzentration mit Baustandort und die Quartierplanpflicht.

In der zweiten Phase werden die Nutzungskonzentration mit Baulandumlegung, Gestaltung und Erschliessung im Rahmen einer Quartierplanung grundeigentümerverbindlich umgesetzt und die nicht überbaubare Fläche einem Freihaltebereich zugewiesen.

Im letzten Schritt wird die Bauzone im Bereich der nun freizuhaltenden Flächen aufgehoben.

Welche Faktoren führen zum Erfolg bei einer Redimensionierung von Bauzonen?

Menghini: Im Vergleich zu einer Auszonung, die oft zu juristischen Streitereien führt und nur Verlierer und Gewinner schafft, ist die Redimensionierung der Bauzone mit einer Nutzungskonzentration ein demokratischeres Verfahren. Alle Eigentümer der Ursprungsfläche werden gleichberechtigt behandelt; der Eingriff ins Privateigentum, der aus einem öffentlichen Interesse erfolgt, wird

sozusagen kollektiviert. Dazu braucht es aber eine intensive Kommunikation und den Dialog mit den Grundeigentümern. Sowohl in Sils als auch in Maienfeld, wo ebenfalls ein solcher Prozess stattfand, spielten die mitwirkenden Personen eine entscheidende Rolle. An beiden Orten haben die Amtsträger die Redimensionierung zur Chefsache erklärt und so lange mit jedem einzelnen Eigentümer verhandelt, bis alle einverstanden waren.

Also wäre das auch in anderen Schweizer Gemeinden mit Redimensionierungsbedarf möglich?

Soweit ich das beurteilen kann, kann das Instrument der Nutzungskonzentration überall in Gemeinden mit Rückzonungsbedarf angewendet werden. Wichtig ist der Wille einer Gemeinde, die Siedlung qualitativ weiterzuentwickeln. Auch hierzu war die Ausgangslage in Maienfeld und Sils geklärt. Die Stadt Maienfeld hatte selbst ein Leitbild formuliert, wonach das frühere Wachstum einzudämmen und die Bauzone zu reduzieren ist. In Sils ist der Wunsch nach Reduktion der Bauzonen aus der Bevölkerung entstanden. Man möchte so bleiben, wie man jetzt ist, und umso mehr Sorge zur Natur und Landschaft tragen.

*Interview: Paul Knüsel
Quelle: Inforum, September 2018
Magazin für Raumplanung
EspaceSuisse*

Anzeige

Individuelle Spielwelten

Als Schweizer Hersteller sind Sie mit uns gut beraten. Neuplanungen. Sanierungen. Sicherheitsberatungen.

HINNEN Spielplatzgeräte AG
T 041 672 91 11 - bimbo.ch

bimbo
macht spass

bimbox DU, Hünenberg ZG

