

Neues Raumplanungsgesetz in der Schweiz führt zu Erneuerung der Ortskerne

Lukas Bühlmann, Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN), zu Trends und Herausforderungen in der Siedlungsentwicklung sowie Ansatzpunkten zur Förderung der Innenentwicklung in ländlichen Gemeinden in der Schweiz

Welche Trends haben die Siedlungsentwicklung in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten bestimmt? Mit welchen Konsequenzen?

Bühlmann: Die Schweiz ist ein wohlhabendes Land. Der Wohlstand führt zu höheren Raumansprüchen an das Wohnen, die Arbeit und die Mobilität. Entsprechend haben sich die Siedlungs- und Verkehrsflächen in den letzten Jahrzehnten ständig erweitert. In den letzten fünfzehn Jahren verzeichnete die Schweiz zudem ein starkes Bevölkerungswachstum; hauptsächlich aufgrund der Zuwanderung aus dem EU-Raum. Jährlich wanderten zwischen 50 000 und 90 000 Personen in die Schweiz ein, was für ein kleines Land sehr viel ist.

Was sind die größten Herausforderungen, die sich daraus für die städtische und ländliche Siedlungsentwicklung in den nächsten Jahren ergeben werden?

Bühlmann: Die stetige Ausdehnung der Siedlungen und der wachsende Bodenverbrauch stießen bei der Bevölkerung zunehmend auf Ablehnung. 2008 reichten die Umweltverbände eine Volksinitiative zum Schutz der Landschaft ein. Sie zielte darauf ab, die Zersiedelung zu stoppen und die Bauzonenfläche für 20 Jahre einzufrieren. Während zwanzig Jahren hätte kein neues Bauland mehr ausgewiesen werden dürfen. Da der Initiative relativ große Erfolgchancen beigemessen wurden, erließ das Bundesparlament einen weniger weitgehenden Gegenvorschlag mittels Anpassung des Raumplanungsgesetzes. Da der Gegenvorschlag zahlreiche griffige Maßnahmen zur Eindämmung der Zersiedelung beinhaltete, wurde die Initiative zurückgezogen und die Anpassung des Raumplanungsgesetzes dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Dieses stimmte der Vorlage, die das Eigentumsrecht stark tangiert und eine Abgabe auf Planungsmehrwerten beinhaltet, mit eindrucklichen 63 % zu.

Seither ist der Grundsatz der Innenentwicklung vor Außenentwicklung im Gesetz mit verschiedenen Maßnahmen verankert. Neues Bauland darf nur ausgewiesen werden, wenn die Nutzungsreserven im bestehenden Baugebiet konsequent ausgeschöpft sind. D. h., Baulücken sind zu überbauen und unternutzte Flächen über den Weg von Um- oder Aufzonungen (Gewährung einer höheren Ausnützung) haushälterischer zu nutzen. Kantone, Städte und Gemeinden müssen die dafür notwendigen Voraussetzungen schaffen. Die Kantone sind angehalten, die Siedlungsentwicklung überörtlich zu steuern, Siedlung und Verkehr aufeinander abzustimmen und den Ersatzneubau zu fördern. Die Gemeinden müssen ihre bisher auf die Außenentwicklung ausgerichteten Bau- und Zonenordnungen so umgestalten, dass sie die Innenentwicklung fördern. Bauzonen, die den Bedarf der nächsten 15 Jahre übersteigen, müssen zurückgezont und die Flächen der Landwirtschaft zurückgegeben werden.

Ist Verdichtung ein Schlagwort, das nur Städte und Agglomerationen betrifft, oder gilt es auch für ländliche Regionen?

Bühlmann: Die neuen Raumplanungsvorschriften gelten für Stadt und Land. Gefordert sind alle. Während die Verdichtung in den Städten und Agglomerationen bereits stattfindet, setzt der Prozess in ländlichen Regionen erst ein. In den ländlichen Gebieten wird wohl weniger stark verdichtet. Wir sprechen dann auch eher von Innenentwicklung. Diese findet jedoch auch hier statt, denn die Ausdehnung des Baulandes wird künftig nur noch ausnahmsweise möglich sein.

Was sind Ihrer Ansicht nach wichtige Ansatzpunkte, um die Innenentwicklung in ländlichen Gemeinden zu fördern?

Bühlmann: Wir haben festgestellt, dass in den ländlichen Gemeinden viel Land nicht auf den Markt kommt, obwohl es baureif ist. Das Land wird gehortet und die Gemeinden hatten bisher kaum Möglichkeiten, etwas dagegen zu unternehmen. Um Interessenten Bauland anbieten zu können, dehnten sie die Baugebiete aus. Überbaute Grundstücke reihten sich an unüberbaute. Es entstand eine Art Leopardenfell – ein typisches Zersiedlungsmuster. Mit dem neuen Raumplanungsgesetz müssen die Kantone den Gemeinden Instrumente zur Verfügung stellen, um die Baulandhortung zu bekämpfen. Es sind dies die Einräumung von Kauf- und Enteignungsrechten, steuerliche Anreize oder Lenkungsmaßnahmen, wie die Erhebung von Hortungsabgaben, solange die Grundstücke nicht überbaut sind.

Ein wichtiger Ansatzpunkt, um die Innenentwicklung voranzutreiben, ist auch die Erneuerung von Ortskernen. Hier ist der Leidensdruck oft sehr groß. Viele Geschäfte haben dicht gemacht, Häuser stehen leer und werden nicht mehr unterhalten. Diese Entwicklung – eine eigentliche Abwärtsspirale – hängt stark auch mit den heute noch großen Baulandreserven am Siedlungsrand zusammen. Wenn man auf der grünen Wiese auf billigem Land ein neues Haus bauen kann, ist dies wesentlich attraktiver als ein bestehendes und evtl. sogar denkmalgeschütztes Haus im Ortskern umzubauen. Hier findet bei den Gemeinden erfreulicherweise ein großes Umdenken statt. Ihr Interesse an einer Erneuerung und Belebung der Ortskerne ist stark gewachsen; wohl nicht zuletzt dank des neuen Raumplanungsgesetzes. Die Gemeinden stellen zudem fest, dass Investitionen in die Ortskerne nachhaltiger sind als solche in die Erschließung neuer Baugebiete.

Wie ausgeprägt ist das Bewusstsein bei Bürgern und Bürgerinnen auf Kantons- und Gemeindeebene für die Notwendigkeit einer verstärkten Innenentwicklung?

Bühlmann: Das Bewusstsein in der Bevölkerung ist dank der politischen Auseinandersetzungen rund



Foto: VLP-ASPAN

Lukas Bühlmann wurde 2003 Direktor der VLP-ASPAN, bei der er seit 1990 als Wissenschaftlicher Mitarbeiter beschäftigt war. Der studierte Jurist ist Vizepräsident der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz und Präsident des Rats für Raumordnung (ROR), dessen Aufgabe in der Beratung und Begleitung des Schweizerischen Bundesrates und der Verwaltungseinheiten des Bundes in grundsätzlichen Fragen der Raumordnungspolitik und der raumordnungspolitischen Koordination liegt.

um die Landschaftsinitiative und das neue Raumplanungsgesetz sehr groß. Z. T. wird sich die Bevölkerung jedoch erst jetzt richtig bewusst, was das neue Gesetz bedeutet. Wird vor der Haustüre verdichtet, regt sich bei der Anwohnerschaft nicht selten Widerstand.

In welcher Weise unterstützt die VLP-ASPAN die ländliche Innenentwicklung?

Bühlmann: Wir beraten die Kantone und Gemeinden seit vielen Jahren in Fragen der Raum- und Siedlungsentwicklung. Vor vier Jahren haben wir das Beratungsprogramm DIALOG SIEDLUNG geschaffen. Dabei geht es um Erstberatung von Gemeinden beim schwierigen Prozess der Innenentwicklung. Wir zeigen den Gemeinden Wege auf, wie sie komplexe Fragen der Innenentwicklung und Verdichtung angehen können und vermitteln ihnen gute Beispiele aus Gemeinden mit ähnlicher Problemstellung. Das Netzwerk Altstadt¹ ist Bestandteil dieses Beratungsprogramms. Neben den Beratungen schulen wir Gemeindebehörden in Kursen und Tagungen für die Belange der Siedlungsentwicklung und informieren sie über unsere Mitgliederzeitschriften INFORAUM und RAUM & UMWELT. ■

¹ Siehe Artikel von Paul Hasler S. 30