

forum

raumentwicklung
du développement territorial
sviluppo territoriale



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Informationsheft
Bulletin d'information
Bollettino d'informazione

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Uffizi federal da svilup dal territori ARE

10 ANNE
ANNI
ANS **ARE**



Siedlungsentwicklung lenken

Konzentrieren, Strukturen aufwerten, Qualität verbessern

Canaliser le développement urbain

Concentrer, valoriser, requalifier

Dirigere lo sviluppo urbano

Concentrare, valorizzare, riqualificare

2 | 2010

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK
Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC
Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni DATEC



Inhalt**Sommaire****Sommario**

Editorial	3	Editorial	38	Editoriale	66
Von der verbauten Schweiz zu einem Stadt-Land-Raum mit Zukunft	5	Repenser l'avenir de la Suisse en mariant villes et campagnes	40	Da una Svizzera cementificata ad uno spazio urbano-rurale con un futuro	68
Die Zukunft des kantonalen Richtplans als zentrales Steuerungsinstrument der Siedlungsentwicklung	9	Le plan directeur cantonal de demain, pierre angulaire d'un développement maîtrisé de l'urbanisation	43	Il futuro del piano direttore cantonale quale strumento di gestione principale dello sviluppo degli insediamenti	72
Die Siedlungsentwicklung wirksam steuern	11	Canaliser efficacement le développement urbain	45	Una gestione efficace dello sviluppo degli insediamenti	74
Neues Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen	13	Nouveau concept pour un développement urbain vers l'intérieur	47	La nuova concezione dello sviluppo centripeto degli insediamenti	76
Interview mit Markus Kägi: «Viele Gemeinden sind froh, wenn der Kanton seine Führungsrolle in der Raumplanung wahrnimmt»	15	Interview de Markus Kägi: «De nombreuses communes sont reconnaissantes que leur canton assume un rôle de direction dans le domaine de l'aménagement du territoire»	49	Intervista a Markus Kägi: «Molti Comuni vorrebbero che il Cantone assumesse il suo ruolo di guida nella pianificazione del territorio»	78
Die Qualitätssicherung im Städtebau ist eine Daueraufgabe	20	Garantir la qualité est une tâche permanente de l'aménagement urbain	54	Lo sviluppo e la gestione degli insediamenti nei Cantoni	84
Siedlungsentwicklung und Siedlungssteuerung in den Kantonen	23	Le développement de l'urbanisation et sa maîtrise dans les cantons	57	Christian Küng 5 giugno 1956 – 21 agosto 2010	90
Siedlungsentwicklung im Kanton Schwyz am Beispiel des Modellvorhabens «Raum+ Schwyz»	28	Le projet d'agglomération – levier d'un développement urbain intégré	62	Impressum	91
Das Agglomerationsprogramm als Förderinstrument der integrierten Stadtentwicklung	31	Christian Küng 5 juin 1956 – 21 août 2010	65		
Die Zweitwohnungsproblematik in der Tourismusregion Goms	34	Impressum	91		
Christian Küng 5. Juni 1956 – 21. August 2010	37				
Impressum	91				

Siedlungsentwicklung und Siedlungssteuerung in den Kantonen



Daniel Müller-Jentsch
daniel.mueller-jentsch@avenir-suisse.ch
Lukas Rühli
lukas.ruehli@avenir-suisse.ch



Im langjährigen Durchschnitt wächst die Schweizer Bevölkerung um 50'000 Personen pro Jahr. Die Kanalisierung des damit verbundenen Siedlungswachstums ist die wohl grösste Herausforderung der Raumplanung. Gemäss Bundesverfassung obliegt die Raumplanung den Kantonen; nun hat Avenir Suisse erstmals die kantonalen Instrumente

zur Siedlungssteuerung inventarisiert und miteinander verglichen. Dabei zeigte sich eine grosse Vielfalt an innovativen Lösungsansätzen. Allerdings bestehen in einigen Bereichen substanzielle Vollzugsdefizite und punkto Effektivität der Siedlungssteuerung erhebliche Unterschiede.

Die Schweiz erlebt seit Jahrzehnten ein rasantes Siedlungswachstum, das sich in den letzten Jahren noch beschleunigt hat. Während sich das Siedlungsgebiet von 1980 bis 2002 landesweit um 13 Quadratkilometer pro Jahr ausdehnte, verdoppelte sich dieser Wert von 2002 bis 2008 auf 27 Quadratkilometer. Somit wird alljährlich eine Fläche grösser als der Walensee neu überbaut. In 23 von 26 Kantonen wächst die Siedlungsfläche schneller als die Bevölkerung (siehe Abb. 1). Das 2002 vom Bundesrat formulierte Ziel, die bebaute Fläche auf 400 Quadratmeter pro Einwohner zu begrenzen, wurde bereits überschritten. Diese Entwicklung läuft dem in der Bundesverfassung verankerten Ziel des nachhaltigen Umgangs mit dem Boden zuwider. Die mangelnde Nachhaltigkeit der Siedlungsentwicklung hat die Raumplanungsdebatte neu entfacht, wie die Landschaftsinitiative und die geplante RPG-Teilrevision zeigen. Nun hat Avenir Suisse erstmals die kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung inventarisiert und in einem Kantonsmonitoring miteinander verglichen. Dazu wurden mit den

26 Kantonsplanern ausführliche Interviews auf der Basis eines Fragebogens durchgeführt. Die so gesammelten Informationen wurden durch zusätzliche Recherchen ergänzt. Insgesamt berücksichtigt die Studie 32 Instrumente zur Siedlungssteuerung, die nach sechs Sachgebieten gruppiert sind (siehe Abb. 2): Konzentration der Siedlungsentwicklung; Planung funktionaler Räume; Bauzonenpolitik und Siedlungsbegrenzung; Entwicklung nach innen und Siedlungsqualität; Baulandmobilisierung; Raumbewachung und Richtplancontrolling. Bei den Touristkantonen mit über 25 Prozent Zweitwohnungsanteil kommt als siebter Sachbereich die Zweitwohnungs politik hinzu.

Für das Vorhandensein und die Ausgestaltung der einzelnen Instrumente wurden Punkte vergeben. Diese Bewertung wurde für die sechs Sachgebiete zu Teilrankings zusammengefasst. Zum Schluss wurden die Teilrankings zu einem Gesamtranking aggregiert (siehe Abb. 3). Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Kantonen müssen die Ergebnisse jedoch mit Vorsicht interpretiert werden. Die

Positionierung eines Kantons gibt vor allem Aufschluss darüber, wie ausdifferenziert das planerische Instrumentarium in einem bestimmten Sachgebiet ist und wie konsequent diese Instrumente angewendet werden. Die Punktverteilung zeigt zudem, in welchen Sachbereichen ein Kanton über ein starkes Instrumentarium verfügt und wo Defizite bestehen. Diese Rankings dienen somit vor allem der Übersicht. Wichtiger ist jedoch die detaillierte Beschreibung der einzelnen Instrumente und ihrer spezifischen kantonalen Ausprägungen.

Städtisch geprägte Kantone schneiden gut ab

Im Gesamtranking schneiden die städtischen Kantone Zürich, Genf und Basel-Stadt besonders gut ab. Diese Kantone verfügen über ein umfassendes Instrumentarium zur Siedlungssteuerung. Entsprechende planerische Massnahmen treffen hier aufgrund des Problemdrucks eher auf Akzeptanz. Auch im besonders grossen und heterogenen Bern gibt es auf kantonaler Ebene ein effektives Regelwerk zur überörtlichen Steuerung der Siedlungsentwicklung. Schwach entwickelt ist die Raumplanung hingegen in den Bergkantonen; eine Ausnahme ist Graubünden. Glarus und Wallis hingegen verfügen auf kantonaler Ebene kaum über Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Auch das Tessin und der Kanton Uri haben erst in letzter Zeit damit begonnen, griffige Instrumentarien zu entwickeln.

Gemischte Bilanz der Agglomerationskantone

Im Mittelfeld des Kantonsrankings liegen mehrheitlich Agglomerationskantone des Mittellandes. Viele dieser vormals ländlich geprägten Gebiete erlebten in den letzten Jahrzehnten ein rasantes Siedlungswachstum, vefü-

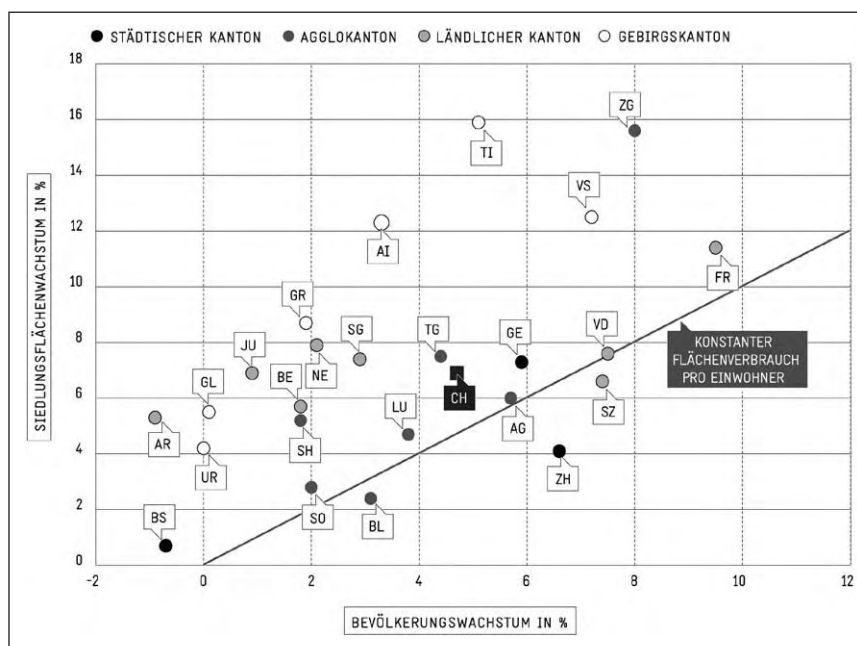


Abb. 1: Bevölkerungs- und Siedlungsflächenwachstum in den Kantonen (2002-2008)

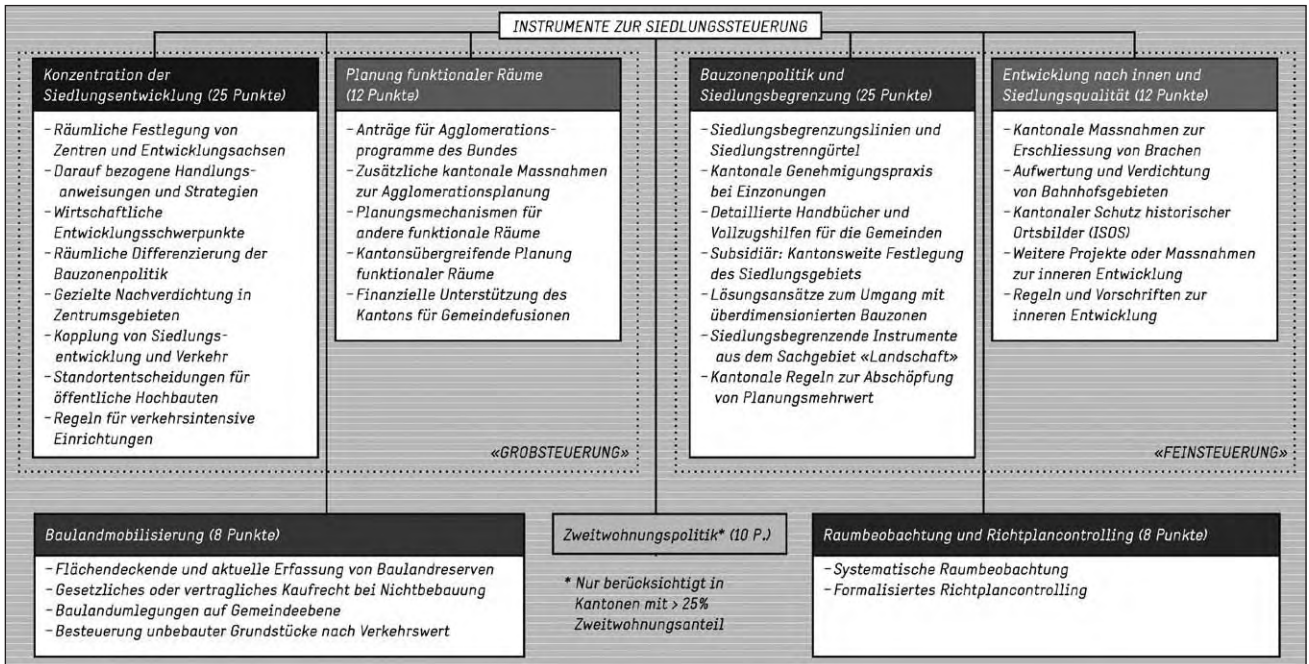


Abb. 2: Instrumente und Sachgebiete zur Steuerung der Siedlungsentwicklung

gen jedoch lediglich über ein lückenhaftes planerisches Instrumentarium zur Steuerung suburbaner Strukturen. Grob lassen sich drei Gruppen unterscheiden:

- Thurgau, St.Gallen, Solothurn und Zug verfügen bereits seit längerem über vergleichsweise effektive Instrumente zur Siedlungssteuerung.
- Waadt, Luzern, Basel-Landschaft und Aargau haben erst damit begonnen, ihr planerisches Regelwerk den neuen Verhältnissen anzupassen.
- Die Agglomerationskantone Freiburg, Schwyz und Neuenburg können bisher nur auf schwach ausgeprägte Instrumente zur Siedlungssteuerung auf der Ebene des Richtplans zurückgreifen.

Schwächeres Abschneiden kleiner Kantone

Auf den hinteren Rängen finden sich vielfach kleine Kantone. Zum einen kommen diese räumlich relativ homogenen Kantone mit einem weniger ausdifferenzierten Instrumentarium aus. Zum andern scheint es gerade kleinen

Kantonen schwerzufallen, übergeordnete Aufsichts- und Steuerungsaufgaben gegenüber den Gemeinden durchzusetzen.

Zudem verfügen sie teilweise nicht über die Ressourcen, um ihre Kompetenzen in vollem Umfang wahrzunehmen. So

verfügen beispielsweise die Kantone Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden, Glarus, Nid- und Obwalden sowie Schaffhausen in ihren Raumplanungsämtern über weniger als zwei Vollzeitstellen zur Bewältigung sämtlicher planerischen Aufgaben.

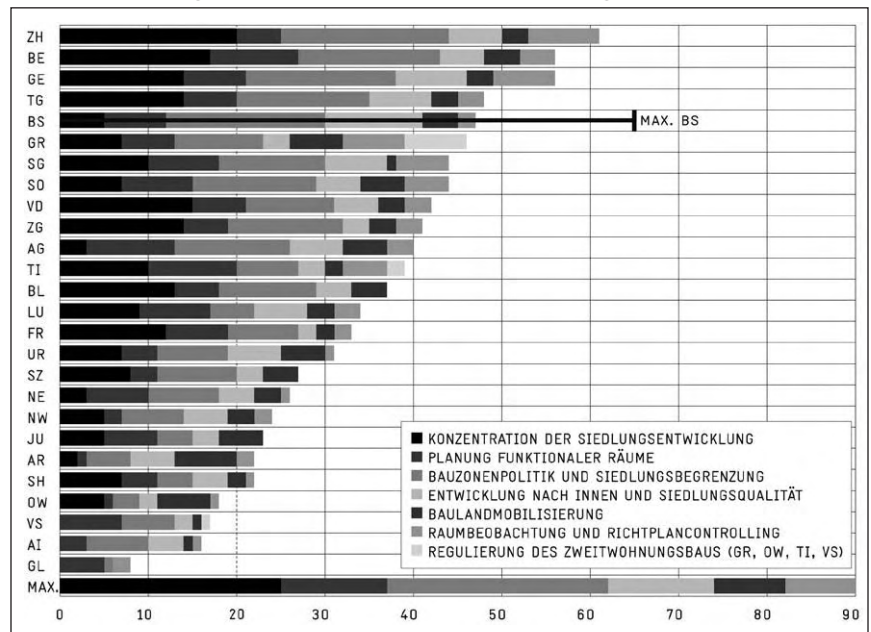


Abb. 3: Gesamtranking des Instrumentariums zur Steuerung der Siedlungsentwicklung

Das Kantonsmonitoring von Avenir Suisse

Das in diesem Beitrag zusammengefasste, 140-seitige Kantonsmonitoring von Avenir Suisse trägt den Titel «Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug – Inventar kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung».



Es vergleicht die reale Siedlungsentwicklung in den Kantonen (Kapitel 3). Kern der Analyse ist jedoch der Vergleich kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung (Kapitel 4). Die Studie wurde im Juni 2010 veröffentlicht.

Download (französisch: Zusammenfassung): www.avenir-suisse.ch > Publikationen

Tendenziell schwächer schneiden auch die Kantone der West- und Zentralschweiz ab. Eine auffallende Gemeinsamkeit der Westschweizer Kantone sind ihre Defizite bei der Begrenzung des Siedlungswachstums; Ausnahme ist der Stadtkanton Genf. Fünf der sechs Kantone mit den grössten Bauzonenreserven – Wallis, Jura, Neuenburg, Waadt, Freiburg – liegen in der Romandie. Keiner dieser Kantone nutzt Instrumente wie Siedlungsbegrenzungslinien oder Siedlungstrenngürtel. Auch im Teilranking zur Bauzonenpolitik schneiden sie meist unterdurchschnittlich ab.

Ähnliche Kantone – grosse Unterschiede

Interessanterweise schneiden auch Kantone mit ähnlichen Rahmenbedingungen zum Teil sehr unterschiedlich ab. Während Glarus im Ranking den letzten Platz belegt, ist das punkto Grösse und Topografie vergleichbare Uri dank umfassender Reformen im Mittelfeld angesiedelt. Auch die beiden grossflächigen Bergkantone Graubünden und Wallis weisen weitgehend

parallele Rahmenbedingungen auf. Doch während das Wallis auf kantonaler Ebene kaum griffige Instrumente zur Siedlungssteuerung anwendet, gehört Graubünden – auch dank einer innovativen Zweitwohnungspolitik – zur Spitzengruppe. Sowohl Zug als auch Schwyz nutzen die Nähe zu Zürich für eine wachstumsorientierte Standortpolitik. Zug bemüht sich dabei jedoch deutlich stärker, das Siedlungswachstum zu steuern.

Erfolgreiche Instrumente breiter einsetzen

Raumplanung ist ein lernendes System. Deshalb ist es Aufgabe der kantonalen Politik, das eigene Planungsinstrumentarium regelmässig zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Eine Reihe von kürzlich abgeschlossenen Richtplanrevisionen und zahlreiche Reformbeispiele illustrieren, dass sich viele Kantone dieser Aufgabe stellen. Dabei erweist sich der Föderalismus als dynamisches Laboratorium für die Entwicklung innovativer Instrumente und optimaler Lösungen. Es muss jedoch auch Transmissionsmechanismen für die



Nach wie vor aktuelle historische Vorbilder: Mittelalterliche Stadtstrukturen – dicht, kompakt, vielfältig

Verbreitung erfolgreicher Methoden geben, und gescheiterte Ansätze gilt es zu verwerfen. Vergleichende Analysen wie das vorliegende Kantonsmonitoring dienen diesem Zweck.

In den 30 Jahren seit Inkrafttreten des RPG wurden in den Kantonen zahlreiche Instrumente zur Siedlungssteuerung entwickelt und einem Praxistest unterzogen. Diesen Erfahrungsschatz gilt es zu nutzen. Obwohl sich inzwischen in vielen Bereichen eine «Best Practice» herauskristallisiert hat, wird diese oft nur von einem Teil der Kantone übernommen. So kennt etwa ein Drittel der Kantone bisher keine Siedlungsbegrenzungslinien, und ein weiteres Drittel setzt sie nur zögerlich ein. 21 von 26 Kantonen haben zwar in ihren Richtplänen Zentren und Entwicklungsachsen definiert, oft handelt es sich dabei jedoch eher um eine Zustandsbeschreibung als um eine Strategie zur Steuerung. Auch Instrumente gegen die Baulandhortung sind, abgesehen von der flächendeckenden Erfassung von Bauzonenreserven, bisher noch kaum verbreitet. Es besteht somit noch ein erheblicher Verbesserungsbedarf.

Mindeststandards auf Bundesebene sind nötig

Zwei Resultate des Rankings sind auffällig: einerseits die grosse Varianz zwischen den Kantonen (Glarus: 8 Punkte, Zürich: 61 Punkte) und andererseits die Tatsache, dass selbst die Kantone in der Spitzengruppe nicht einmal zwei Drittel der theoretisch möglichen Punkte erreichen. Bei Kantonen im unteren Teil des Spektrums fällt es teilweise schwer, überhaupt von einer Siedlungssteuerung auf kantonalen Ebene zu sprechen. Als übergeordnetes ungelöstes Problem schälen sich aus dem Kantonsvergleich die Vollzugsdefizite sowohl auf kantonalen als auch auf kommunaler Ebene heraus. Es scheint daher geboten, für wichtige Bereiche der Siedlungssteuerung

– insbesondere für die Bauzonenspolitik und die Konzentration der Siedlungsentwicklung – auf Bundesebene verbindliche Mindeststandards festzulegen und konsequent einzufordern.

Während die Bundesvorgaben im Sachbereich Siedlung bisher meist allgemeiner Natur bleiben, gibt es durchaus einige Sachbereiche, in denen die raumplanerischen Bundesvorgaben wesentlich verbindlicher sind. Dazu zählen etwa das Waldgesetz, das Bau- ausserhalb der Bauzone, das bäuerliche Bodenrecht und die Fruchtfolgeflächen. Paradoxerweise betreffen alle diese Vorgaben die Agrar- und Forstwirtschaft – also den Primärsektor, der weniger als fünf Prozent der Schweizer Wirtschaftsleistung ausmacht. Für die Siedlungsentwicklung jedoch, die aus ökonomischer und planerischer Sicht ungleich wichtiger ist, existieren kaum präzise und verbindliche Regeln. Die

anstehende Teilrevision des RPG sollte daher dringend genutzt werden, um dieses Problem anzugehen.



Daniel Müller-Jentsch, 1969, ist seit 2007 Projektleiter und Mitglied des Kaders bei Avenir Suisse. Nach dem Studium der Ökonomie in Grossbritannien und den USA arbeitete er während sieben Jahren bei der Weltbank in Brüssel. Er leitete das Projekt zum Kantonsmonitoring.



Lukas Rühli, 1979, arbeitet seit 2008 bei Avenir Suisse und ist seit Juli 2010 Junior Projektleiter. Er studierte von 2000 bis 2007 Geografie und Volkswirtschaft an der Universität Zürich.