

Die Gemeinden geraten an ihre Grenzen

Autor(en): **Bühlmann, Lukas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): - **(2015)**

Heft 4

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-958105>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Gemeinden geraten an ihre Grenzen

LUKAS BÜHLMANN

Direktor Schweizerische Vereinigung
für Landesplanung VLP-ASPAN.



[ABB. 1]

Gemeinden stossen in zweierlei Hinsicht an ihre Grenzen: Territorial, indem grössere Planungsvorhaben stets Auswirkungen auf die Nachbargemeinden haben und mit diesen abgestimmt werden müssen. Ressourcenmässig, indem die mit dem revidierten RPG angesagte Innenentwicklung Antworten auf höchst komplexe Fragen verlangt und die Gemeinden entsprechend fordert. Bedeuten diese Herausforderungen das Ende der Gemeindeautonomie in Planungsfragen? Nein, denn viele raumplanerische Herausforderungen müssen lokal angegangen werden. Was es jedoch braucht, ist ein Umdenken in der kommunalen Raumplanung.

Es gibt in der Schweiz zurzeit rund 2300 Gemeinden; viele mit weniger als 1000 Einwohner. Sie verfügen – mit Ausnahme des Kantons Genf – in Planungssachen über grosse Autonomie. Das revidierte RPG ändert daran nicht allzu viel. Es können zwar nicht mehr beliebig neue Bauzonen ausgeschieden werden. Der kantonale Richtplan setzt der Ausdehnung der Siedlungen enge Grenzen. Was jedoch innerhalb des Siedlungsgebietes passiert, wo und wie verdichtet wird, ist in der Regel weiterhin Sache der Gemeinden.

Raumplanung endet nicht an den Gemeindegrenzen

Jede neue Bauzone, aber auch grössere Um- und Aufzonungen und grosse raumwirksame Einzelvorhaben wie Einkaufs- und Freizeitzentren, Kiesgruben und Deponien zeitigen Auswirkungen auf die Nachbargemeinden und müssen mit diesen abgestimmt werden. Dasselbe gilt für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur. Immer mehr Gemeinden sind sich dieses Abstimmungsbedarfs bewusst. Das revidierte RPG verlangt ausdrücklich eine regionale Abstimmung der Bauzonen. Der Bund fördert mit seiner Agglomerationspolitik die Zusammenarbeit zwischen Städten und Gemeinden über finanzielle Anreize. Die Kantone schaffen die Gefässe und Instrumente, welche für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nötig sind. Dies sind beispielsweise die Regionalkonferenzen im Kanton Bern, die regionalen Entwicklungsträger im Kanton Luzern, die Agglomerationskonferenz im Kanton Freiburg, die syndicats d'agglomérations im Kanton Jura, die regionalen Sachpläne im Kanton Aargau oder die neuen Bestimmungen des Kantons Wallis zu den interkommunalen Richtplänen. Die

[ABB. 1] Gemäss Bundesgericht konnte dieses Gebiet in der Gemeinde Cressier FR wegen fehlender regionaler Abstimmung nicht der Bauzone zugewiesen werden. (Foto: M. Ramseyer/VLP-ASPAN)

neuen raumplanerischen Herausforderungen haben auch die traditionelle Regionalplanung aufgewertet. So sind die regionalen Richtpläne im Kanton Zürich nicht mehr nur eine Aufsummierung kommunaler Raumbedürfnisse, sondern Ergebnis einer sorgfältigen räumlichen Abstimmung von regionalen Interessen.

Neben den gesetzlichen Instrumenten bestehen immer mehr informelle Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Einzelne Gemeinden werden von sich aus tätig. Sie erkennen die Vorteile einer überkommunalen Zusammenarbeit und machen die Erfahrung, dass sie sich mit einer regionalen Abstimmung ihrer Interessen bei Bund und Kanton mehr Gehör verschaffen können. Ein gutes Beispiel hierfür ist das regionale Entwicklungskonzept Fricktal, das in diesem Heft von Henri Leuzinger vorgestellt wird.

Hürden auf dem Weg zur kommunalen Umsetzung

Die Schaffung rechtlicher Gefässe und Instrumente der Zusammenarbeit ist ein erster Schritt zur Abstimmung regionaler Interessen. Bis zur parzellenscharfen und grundeigentümerverbindlichen Umsetzung in der kommunalen Planung ist der Weg jedoch lang. Eine erste Hürde ist die Entscheidungsfindung auf regionaler Ebene. Die hierfür notwendige Annäherung inhaltlicher Positionen braucht Zeit, vor allem wenn innerhalb einer Region starke städtische und ländliche Interessen aufeinander prallen, wie dies in der Regionalkonferenz Bern Mittelland mit ihren rund 90 Gemeinden der Fall ist. Eine weitere Herausforderung auf dem Weg zur grenzüberschreitenden Abstimmung räumlicher Interessen ist, dass die Entscheidungen auf regionaler Ebene häufig bloss behördenverbindlich sind oder gar nur Absichtserklärungen ohne Rechtsverbindlichkeit darstellen. Die Entscheidungen müssen in der kommunalen Bau- und Zonenordnung grundeigentümerverbindlich und parzellenscharf umgesetzt werden, was nicht immer gelingt. Entweder wehren sich die Gemeinden, Rückzonen vorzunehmen oder die Umsetzung scheitert am Widerstand der lokalen Bevölkerung gegen ein weiteres Siedlungswachstum.

Kompetenzverschiebung an den Kanton?

Die Lösung könnte in solchen Fällen darin bestehen, die Zuständigkeit für die Nutzungsplanung von der kommunalen auf die kantonale Ebene zu verschieben, wie dies die Regierung des Kantons Bern im Rahmen der Baugesetzrevision zur Diskussion stellte. Denkbar wäre auch – vorab in jenen Fällen, in denen sich eine Gemeinde gegen ein weiteres Wachstum wehrt – einen kantonalen Nutzungsplan zu erlassen, wie ihn einige Kantone kennen. Die entsprechenden Vorschriften sind heute vor allem auf unerwünschte Einzelvorhaben wie Kiesgruben und Deponien gemünzt. Rechtlich würde jedoch nichts dagegen sprechen, den Anwendungsbereich dieser kantonalen Nutzungspläne auf Gemeinden auszudehnen, in denen sich die Bevölkerung gegen Siedlungsentwicklungen, die aus überörtlicher Sicht sinnvoll sind, wehrt. Nicht ausgeschlossen sind auch Ersatzvornahmen durch den Kanton. Ein prominentes Beispiel hierfür ist die Bau- und Zonenordnung, die der Kanton Zürich der Stadt Zürich in den 1990er-Jahren auferlegte (sog. BZO Hofmann). Alle diese Massnahmen greifen stark in die Gemeindeautonomie ein und tragen in sich die Gefahr, über die Köpfe der Betroffenen hinweg Siedlungsentwicklungen zu definieren. Kompetenzverschiebungen nach oben, kantonale Nutzungspläne und Ersatzmassnahmen sind daher selten politisch mehrheitsfähig. Der Weg muss darin bestehen, offen und breit über die Abstimmung der Bauzonen und die Verteilung des Siedlungswachstums zu diskutieren. Dazu gehört auch eine sachliche Auseinandersetzung mit den Vor- und

Nachteilen, die mit den einzelnen Entwicklungen verbunden sind. Es ist keineswegs so, dass Städte und Zentrumsgemeinden von dem ihnen zugeschriebenen Wachstum nur profitieren und Gemeinden in ländlichen Räumen wegen der Beschränkung ihrer Bauzonen verlieren. Wachstum verlangt die Bereitstellung einer teuren Infrastruktur. Umgekehrt heisst der Verzicht auf (zu) grosse Bauzonen nicht, dass keine Entwicklung mehr möglich ist. Die Potenziale zur Innenentwicklung sind gerade in mittleren und kleinen Gemeinden erheblich.

Anspruchsvolle Innenentwicklung

Das revidierte Raumplanungsgesetz setzt daher – nicht nur in den urbanen Gebieten, sondern auch in den ländlichen Räumen – auf Innenentwicklung und Verdichtung. Dies ist eine grosse Herausforderung, denn das räumliche Wachstum innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets zu bewerkstelligen, ist viel anspruchsvoller als das Bauen auf der grünen Wiese. Die Planungsprozesse sind komplexer, die Reglementierungen vielfältiger und die Konflikte grösser. Das RPG verlangt zudem, dass hochwertig verdichtet wird. Geschaffen werden sollen nutzungs- und bevölkerungsmässig durchmischte Siedlungen mit hochwertigen Grünflächen und guter Erreichbarkeit. Um diese Ziele zu erreichen, brauchen die Gemeinden Fachkompetenz, Verhandlungsgeschick, Ausdauer und oft externe Unterstützung.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Innenentwicklung sind zudem klare räumliche Entwicklungsvorstellungen: Die Gemeinden müssen wissen, wo und wie sie verdichten wollen und welche Räume sie von einer Überbauung freihalten wollen. Sie müssen in der Lage sein, Nutzungsreserven zu mobilisieren und die Grundeigentümer und Investoren für die Vorhaben zu gewinnen. Dies gelingt nur, wenn die Gemeindebehörden diese früh in die Planung einbeziehen und eng an den Entscheidungen beteiligen. Auch die Bevölkerung und Nachbarn sind rechtzeitig ins Boot zu holen. Der frühzeitige Einbezug aller relevanten Akteure kann verhindern, dass Planungsvorlagen später von der Bevölkerung abgelehnt werden oder Nachbarn sich veranlasst sehen, die Innenentwicklungsprojekte auf dem Rechtsweg zu bekämpfen.

Gemeinden stossen fachlich an Grenzen

Städte und grosse Gemeinden haben oft viel Erfahrung mit der Innenentwicklung und Verdichtung. Sie können in ihren Verwaltungen auf kompetente Fachleute zurückgreifen. Schwieriger ist es für mittlere und kleine Gemeinden. Sie stossen ressourcenmässig an Grenzen und benötigen externe Beratung und Unterstützung. Dabei können sie auf verschiedene Angebote zurückgreifen: Einige Kantone haben in den letzten Jahren Arbeitshilfen erarbeitet und Hochschulen bieten Werkzeuge zur Innenentwicklung an. Der Bund unterstützt die nachhaltige Siedlungsentwicklung über sogenannte Modellvorhaben und die VLP-ASPAN hat das Beratungsangebot DIALOG SIEDLUNG aufgebaut, um den Gemeinden mit Erstberatungen Wege aufzuzeigen, wie sie die komplexen Aufgaben im Zusammenhang mit der Innenentwicklung in Angriff nehmen können.

Es braucht vermehrte Unterstützung

Diese Angebote genügen jedoch bei weitem nicht. Notwendig sind praxisnahe Aus- und Weiterbildungsangebote und die Aufarbeitung guter Beispiele der Innenentwicklung und Verdichtung, an denen sich die Gemeinden orientieren können. Die bisherigen Instrumente für eine hochwertige Siedlungsentwicklung sind weiterzuentwickeln, von räumlichen Entwicklungskonzepten über Testplanungen bis zu



[ABB. 2+3] Beispiel Vionnaz VS: Innenentwicklung ist auch in ländlichen Gemeinden ein Thema und verlangt von den Gemeinden viel Fachkompetenz. (Foto: Freddy Seiler/Commune de Vionnaz)



[ABB. 4]

[ABB. 4] Im Kanton Luzern sind die regionalen Entwicklungsträger zuständig für grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung. Im Bild die Region Sursee-Mittelland. (Foto: Henri Leuzinger, 2003)

Sondernutzungsplänen. Kantone und Gemeinden müssen die personellen und finanziellen Mittel bereitstellen, die für die Umsetzung des RPG nötig sind. Auch der Bund steht in der Pflicht. Mit der Förderung von Modellvorhaben ist sein bisheriger Einsatz für die Umsetzung des Raumplanungsgesetzes bescheiden.

Noch ist offen, ob der Wechsel von der Aussen- zur Innenentwicklung gelingt. Die klare Zustimmung der Schweizer Bevölkerung zum revidierten RPG ist eine grosse Verpflichtung. Die Kantone nehmen mit der Überarbeitung ihrer Richtpläne das Heft in die Hand. Die Umsetzung des revidierten RPG in Städten und Gemeinden steht jedoch noch bevor und fordert uns alle.

RÉSUMÉ

Les communes atteignent leurs limites

La Suisse comporte actuellement quelque 2300 communes, dont beaucoup comptent moins de 1000 habitants. Toutes disposent toutefois, en matière d'aménagement du territoire, d'une grande autonomie, à laquelle la LAT révisée n'a guère apporté de restrictions. Pourtant, les activités d'aménagement ne s'arrêtent pas aux frontières communales. Les besoins de coordination intercommunale augmentent, ce qui donne de plus en plus souvent lieu à des collaborations informelles. Au sein des organismes régionaux, cependant, les processus décisionnels sont lourds, et il n'est pas rare que certaines communes refusent d'appliquer les résolutions prises. Aussi cherche-t-on de plus en plus souvent à ce que les décisions relatives à l'établissement des plans d'affectation soient prises à l'échelon cantonal – même si de tels transferts de compétences «vers le haut» sont rarement en mesure de rallier des majorités politiques.

En matière de développement du milieu bâti vers l'intérieur, les processus de planification sont souvent plus complexes qu'en rase campagne. Ils requièrent de solides compétences techniques, une grande aptitude à la négociation et beaucoup de persévérance – autant de conditions que les petites et moyennes communes ne réunissent souvent pas. Celles-ci sont dès lors tributaires de prestations de conseil externes. A cet égard, cependant, l'offre actuelle se révèle insuffisante, et devrait être étoffée à tous les niveaux. Les cantons ont certes pris les choses en mains dans le cadre de la révision de leurs plans directeurs. La mise en œuvre des dispositions correspondantes à l'échelon des villes et des communes représente cependant un défi pour tous.