

Siedlungsentwicklung nach innen

RPG 1 findet statt

Damian Jerjen

Direktor, EspaceSuisse

Samuel Kissling

Leiter Recht, EspaceSuisse

Der Auftrag ist klar: Die Gemeinden in der Schweiz müssen sich qualitativ nach innen entwickeln. Die Herausforderungen, die sich dabei stellen, sind gross: lange Verfahren, Interessenkonflikte, hohe Kosten oder mangelnde Ressourcen. Niemand hat je behauptet, Verdichtung sei ein Sonntagsspaziergang. Trotzdem werden immer wieder Stimmen laut, welche die Umsetzung von RPG 1 in Frage stellen und die Umsetzbarkeit mit einer Quadratur des Kreises vergleichen. Anlass genug für eine unaufgeregte Einschätzung der Situation.



Eine Vielzahl guter Beispiele auf densipedia.ch beweist, dass eine qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen gelingen kann. Hier die Wohnüberbauung Citypark in Sursee LU. Foto: M. Schlatter, HSR

Das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG 1), das mittlerweile seit fast sieben Jahren in Kraft ist, hat für viel Gesprächsstoff gesorgt und tut dies immer noch. Innenentwicklung ist das Gebot der Stunde. Kantone und Gemeinden müssen die Dimensionierung der Bauzonen überprüfen und gegebenenfalls anpassen. Dies ist vielerorts der Fall. Die betroffenen Gemeinden stehen dadurch vor grossen Herausforderungen. Zudem stellt sich die Frage der Entschädigung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die derzeit auch in Fachkreisen heftig diskutiert wird.

Raumplanung ist nicht Mathematik

Unter dem Strich geht es bei der Raumplanung um eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und um eine geordnete Besiedlung des Landes, wie es in der Bundesverfassung seit über vierzig Jahren steht. Die Landschaft soll geschont und die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung gestaltet werden – so fordert es Artikel 3 des RPG. Es geht also um die Qualität von Landschaft und Siedlung (siehe Artikel «Die Rolle der Landschaft bei der Innenentwicklung», S. 10). Wie dies zu erreichen ist, muss von Fall zu Fall beurteilt werden. Es gibt kein Patentrezept.

Städte und *Agglomerationsgemeinden* stehen vor der Herausforderung, einer urbanen Qualität gerecht zu werden. Qualitätsvolle Aussenräume, ein attraktiver Langsamverkehr und ein Nutzungsmix sind hier die Themen.

Attraktive Wohngemeinden auf dem Land sind oftmals mit einer grossen Nachfrage nach Bauland konfrontiert. Rückzonen sind deshalb meist kein Thema; aber auch Neueinzonen sind nur ausnahmsweise unter strengen Voraussetzungen möglich. Was aber nicht heisst, dass damit alle raumplanerischen Probleme gelöst sind. Zudem haben diese Gemeinden ihre Siedlungsflächen in der Vergangenheit oft etwas planlos vergrössert. Es fehlen daher häufig öffentliche Grün- und Freiräume sowie ein funktionierendes Ortszentrum. Immer wieder stellen sich auch Fragen zur Identität und zur Siedlungsqualität.

In den eher *peripher gelegenen ländlichen Gemeinden* steht oftmals die Bauzonengrösse im Mittelpunkt der Diskussionen. Die drohenden Rückzonen lösen bei den Eigentümerinnen und Eigentümern verständlicherweise eine grosse Betroffenheit aus. Dies kann schnell einmal in einen Kampf um Quadratmeter ausarten. Aber gerade in diesem Fall ist es besonders wichtig, das Bewusstsein für eine qualitätsvolle Raumentwicklung zu schaffen und deren Vorteil aufzuzeigen. Ansonsten droht eine Raumplanung mit dem Rechenschieber.

Raumplanung ist aber nicht Mathematik, sondern die Gestaltung nachhaltiger und lebenswerter Dörfer und Städte. Das ist auch das Ziel des RPG; die letzte Revision machte dies noch-

Drohende Rückzonen können schnell in einen Kampf um Quadratmeter ausarten.

mals deutlich. Sie zielt explizit auf die qualitätsvolle Innenentwicklung ab und will hierfür auch Korrekturen – beispielsweise durch Rückzonen – vornehmen. Das ist richtig und möglich und kann gelingen.

Hemmschuh Entschädigungsforderungen

Werden einzelne Grundstücke dem Nichtbaugebiet zugeteilt, wird der Ruf nach finanzieller Entschädigung laut. Dies ist aus Sicht der Grundeigentümerschaft verständlich. Gleichzeitig schreckt die Angst vor hohen Entschädigungsforderungen das Gemeinwesen vor entsprechenden planerischen Massnahmen ab. Ein Blick in die Praxis zeigt jedoch, dass es in vielen Fällen gar nicht erst zu Entschädigungszahlungen kommt. Falls doch entschädigt werden muss, trifft es Grundstücke, die keinen hohen «Baulandwert» haben. So können in der Praxis drei typische Fälle von zu grossen Bauzonenreserven unterschieden werden.

1. Nutzungspläne, die nicht an das RPG aus dem Jahre 1980 angepasst wurden: Nach geltender Rechtsprechung sind deren Bauzonen nicht RPG-konform. Bei einer Reduktion einer solchen Bauzone handelt es sich daher um sogenannte Nichteinzonen, für die im Grundsatz keine Entschädigung gezahlt werden muss.
2. Bauzonen, die vor 20–25 Jahren eingezont und seither nicht überbaut wurden: Sie sind oft nicht erschlossen, weil schlichtweg keine Nachfrage besteht oder weil übergeordnete Interessen, zum Beispiel Bundesinventare oder Naturgefahren, einen Bau nicht zulassen.
3. Bauzonen für Chaletüberbauungen oder andere touristische Projekte: In den touristischen Kantonen gehört ein grosser Teil der überdimensionierten Flächen in diese Kategorie. Zweitwohnungen können mit der aktuellen Zweitwohnungsgesetzgebung kaum mehr gebaut werden. Für Erstwohnungen sind die Chaletzonen am falschen Ort und überdimensioniert.

Auch wenn die beiden letztgenannten Fälle entschädigungspflichtig wären, müsste sich die Entschädigung am Verkehrswert der betroffenen Grundstücke orientieren. Da der Wert dieser Flächen unter anderem aufgrund der fehlenden Nachfrage oftmals demjenigen von Landwirtschaftszonen entspricht, ist der



Die Stadt Baden AG investiert in ihre Aussenräume, was viel zur urbanen Qualität beiträgt. Foto: Schweizer Heimatschutz

zu entschädigende Minderwert entsprechend klein. In solchen Fällen werden die Grundeigentümer durch eine Rückzonung nicht benachteiligt, da sie so oder so ihr Grundstück nicht oder nicht nach ihren Wünschen hätten bebauen können. Nicht zu vergessen ist dabei, dass die Grundeigentümer bei der Jahrzehnte zurückliegenden Einzonung keinen Mehrwertausgleich entrichten mussten. Und: Für Härtefälle kann der Kanton eine gesetzliche Grundlage für eine weitergehende Entschädigung schaffen und damit betroffenen Grundeigentümern entgegenkommen (siehe Literaturhinweis S. 23, Artikel ZBI 4/2021).

Planerisches Ermessen der Gemeinden

Es wird durchaus auch künftig schwierige Situationen aufgrund der Entschädigungsfrage geben: zum Beispiel, wenn jemand in den letzten Jahren im Vertrauen auf eine bundesrechtskonforme Planung Bauland erworben hatte und keiner der drei oben beschriebenen Fälle auf das Grundstück zutrifft. Zusätzlich zu diesen Fällen zeigt sich somit ein vierter Fall – dies vorwiegend in Gemeinden, in denen auch die Rückzonung von vermutlich entschädigungspflichtigen Parzellen geprüft werden muss. Oft handelt es sich dabei um unbebaute, traditionelle Einfamilienhauszonen an guter Lage.

Gerade für diesen vierten Fall ist von Bedeutung, dass die Gemeinden bei der Umsetzung des Rückzonungsauftrags über ein gewisses planerisches Ermessen verfügen. Was heisst das? Die Bauzonen müssen korrekt dimensioniert werden und dem Bedarf der nächsten 15 Jahre entsprechen. Dazu haben alle Kantone quantitative Vorgaben – auf Basis der technischen Richtlinien des Bundes – in ihren Richtplan integriert oder verweisen zumindest in diesem darauf (siehe Dossier Raum

& Umwelt 1/2021, Überdimensionierte Bauzonen zurückzonen). Neben den quantitativen sind auch die Vorgaben und Grundsätze zur Qualität der Siedlung und der Landschaft für die Behörden verbindlich. Auf dieser Grundlage prüfen und genehmigen die Kantone die Nutzungspläne der Gemeinden. Wo sich die Bauzonen befinden und wie sie überbaut werden sollen, liegt zum grössten Teil in der Verantwortung der Gemeinden – eben in deren planerischem Ermessen.

Mehrwert durch Qualität

Gehen wir das planerische Ermessen am vierten Fall durch – bei einer Rückzonung am Beispiel der Einfamilienhauszonen. Die vorgesehene Dichte in diesen Wohnzonen ist oft gering, und es gibt keine oder nur wenige weitergehende Vorschriften in Bezug auf Nutzung, Gestaltung oder Abstimmung auf Quartierebene.

Hier kann die Gemeinde bei der Überarbeitung ihrer Ortsplanung ansetzen. Gut durchdachte zukunftsorientierte Quartiere, idealerweise mit einem gewissen Nutzungsmix und flexiblen Strukturen, bieten auf weniger Fläche mehr Nutzern Platz als Einfamilienhauszonen. Dichter heisst nicht einengender, denn die Lebens- und die Landschaftsqualität sind in einem klug gestalteten Quartier meist wesentlich höher. Darüber hinaus sind auch die Erschliessungskosten geringer. Die Gemeinde sollte zudem die geschaffenen Mehrwerte auf einem solchen Grundstück abschöpfen und für Entschädigungen, für die Planung (z. B. qualifizierte Verfahren) oder für konkrete Massnahmen in der Siedlungsentwicklung (z. B. öffentliche Räume) verwenden (siehe Artikel «Um- und Aufzonungen finanzieren die Innenentwicklung mit», S. 16). Die nicht genutz-

ten Restflächen kämen schliesslich als Rückzonungsflächen in Frage. Unter dem Strich steigt die Qualität von Siedlung und Landschaft, optimalerweise ohne Wertverlust für die Eigentümerinnen und Eigentümer. Wo eine materielle Enteignung vorliegt (z. B. wenn ganze Parzellen am Ortsrand zurückgezont werden), wird vollumfänglich entschädigt. Voraussetzung für den Erfolg solcher Planungen sind jedoch eine aktive Rolle der Gemeinde und der Einsatz der entsprechenden Instrumente, wie zum Beispiel Baulandumlegungen.

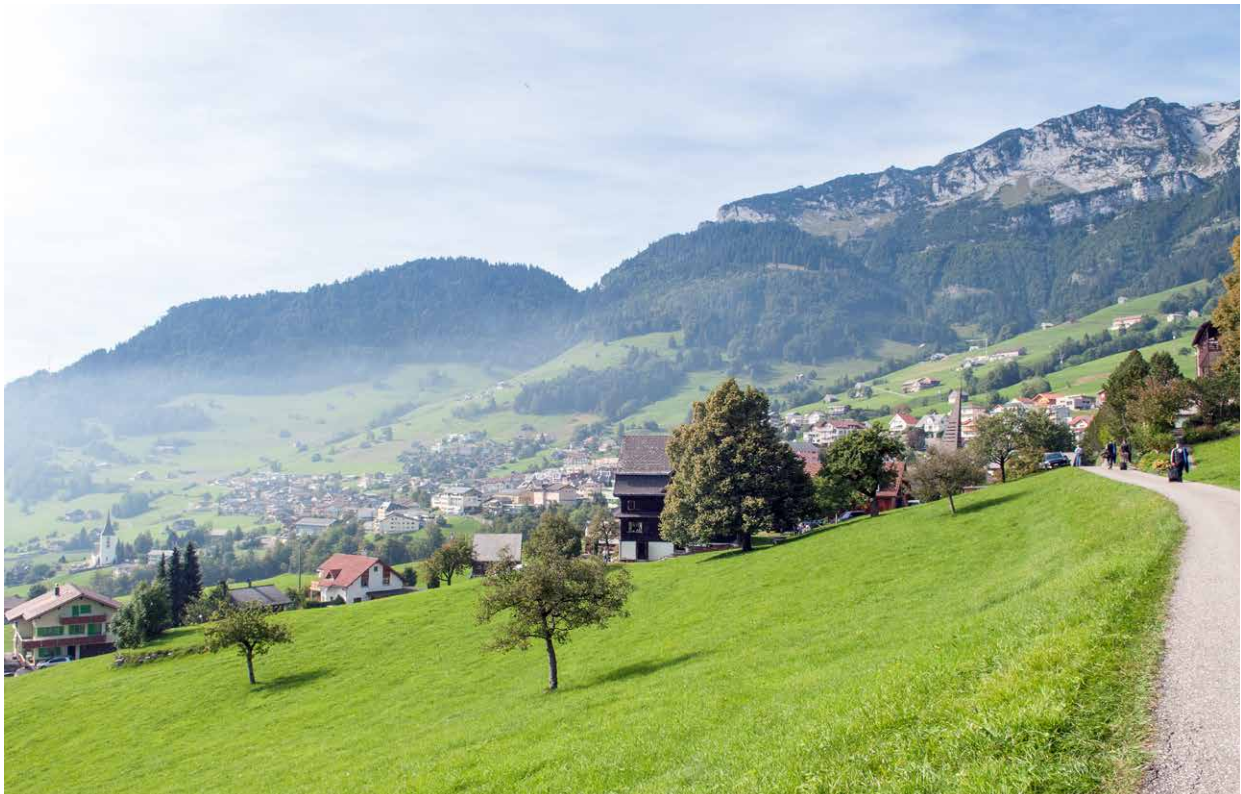
Was auf dem Papier einfach und logisch tönen mag, ist es leider in der Praxis nicht. Damit eine solche Planung umgesetzt werden kann, braucht es viel Sensibilisierungs- und Überzeugungsarbeit, fundierte Analysen der Grundlagen und vor allem kompetente Planerinnen und Planer, die interdisziplinär unterwegs sind. Gute Planung darf etwas kosten. Schliesslich ist sie eine Investition in die zukünftige Lebensqualität und zahlt sich aus. Die Folgekosten von fehlender oder schlechter Planung sind oft ein Vielfaches höher.

Weiterführende Literatur

AEMISEGGER HEINZ/KISSLING SAMUEL, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen – Ausgleich und Entschädigung nach Art. 5 RPG, in: ZBI 4/2021, S. 204 ff.

BÜHLMANN LUKAS/KISSLING SAMUEL, Entschädigungspflicht bei Rückzonungen, in: EspaceSuisse, Raum & Umwelt, 4/2019.

BÜHLMANN LUKAS, Überdimensionierte Bauzonen zurückzonen, in: EspaceSuisse, Raum & Umwelt, 1/2021.



Die Gemeinde Amden SG zonte einen Teil der Wiese zurück, damit sie im Ortszentrum eine neue Fläche einzonen konnte. Solche Baulandumlegungen ermöglichen in ländlichen Gemeinden eine qualitätsvolle Innenentwicklung. Foto: B. Jud, EspaceSuisse