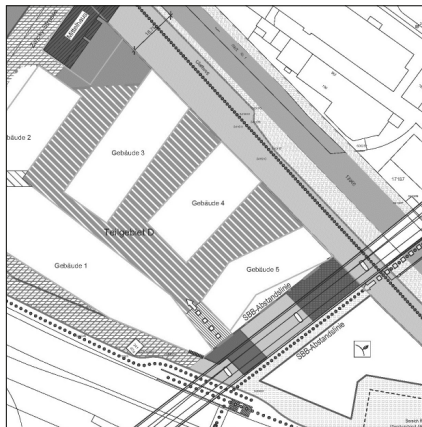


Lukas Beck und
Dr. Reto Nebel

Eine neue Generation der kommunalen Nutzungsplanung?



I. Gemeinden vor neuen Herausforderungen

Die Einwohnerzahl des Kantons Zürich ist in den vergangenen Jahren markant gestiegen. Die meisten Zürcher Gemeinden haben eine dynamische bauliche Entwicklung hinter sich. Bis 2040 werden gemäss der langfristigen Raumentwicklungsstrategie des Kantons Zürich (LaRES)¹ weitere 280 000 Einwohnerinnen und Einwohner und 120 000 Beschäftigte erwartet. Doch wo sollen all diese Menschen wohnen und arbeiten? Diese Frage muss auch von den Gemeinden und Städten beantwortet werden. Sie sind gefordert, im Rahmen ihrer Nutzungsplanung die baulichen Rahmenbedingungen für diese Entwicklung zu schaffen.

«Bis 2040 werden im Kanton Zürich weitere 280 000 Einwohnerinnen und Einwohner erwartet.»

Gleichzeitig haben sich in den letzten Jahren mit der Revision des Raumplanungsgesetzes, der Annahme der kantonalen Kulturlandinitiative und der Überarbeitung des kantonalen Richtplans die Rahmenbedingungen für die kommunale Nutzungsplanung verändert: «Siedlungsentwicklung nach innen» heisst die neue Parole. Neue Einzo-

*«Neue Einzonun-
gen sind nur noch
in Ausnahmefällen
möglich.»*

nungen sind nur noch in Ausnahmefällen möglich. Dabei soll das prognostizierte Einwohnerwachstum gemäss Kanton nicht in allen Regionen gleichmässig stattfinden, sondern vorwiegend in den bereits dicht besiedelten urbanen Räumen erfolgen². Gemeinden und Städte müssen dem Kanton im Rahmen ihrer Nutzungsplanung aufzeigen, wie sie mit diesen Vorgaben umgehen und wie sie eine qualitätsvolle Verdichtung im bestehenden Siedlungsgebiet unterstützen.

*«Viele Verdich-
tungsprojekte sind
in den vergange-
nen Jahren an der
Urne gescheitert.»*

Die Bevölkerung, die in vielen Fällen über die Nutzungsplanung entscheidet, ist einer Verdichtung im eigenen Umfeld nicht immer positiv eingestellt. Viele Verdichtungsprojekte in den vergangenen Jahren sind an der Urne gescheitert. Andersorts scheitern Entwicklungen zur Verdichtung am fehlenden Interesse der Grundeigentümer. Die Innenentwicklung stellt deshalb auch neue Anforderungen an die Planungsprozesse. Ein frühzeitiger Einbezug der Bevölkerung und der Eigentümer tragen zu quartierverträglichen und umsetzbaren Lösungen bei.

Aber auch die Planungsinstrumente müssen an die veränderte Situation angepasst werden: Was bedeuten diese neuen Anforderungen für die Nutzungsplanung von Städten und Gemeinden? Ist eine «neue Generation» von Nutzungsplanungen notwendig? Und was zeichnet diese aus? Diesen Fragen wird in diesem Artikel nachgegangen.

II. Die kommunale Nutzungsplanung: Inhalte, Funktion und Einbettung

*«Die kommunale
Nutzungsplanung
regelt parzellen-
scharf und ver-
bindlich Überbau-
barkeit und
Nutzweise der
einzelnen Grund-
stücke.»*

Die kommunale Nutzungsplanung ist ein zentrales Instrument der Raumplanung, da sie parzellenscharf die Überbaubarkeit und Nutzweise der einzelnen Grundstücke regelt und für jedermann verbindlich ist (siehe Zweck und Inhalt unter II.B.). Sie hat die übergeordneten Planungen zu berücksichtigen und sicherzustellen, dass die darin enthaltenen Ziele erreicht werden können (genauere Ausführung unter II.A.). Aus rechtlicher Sicht hat sich somit aufgrund der neuen Anforderungen aus dem revidierten eid-

genössischen Raumplanungsgesetz sowie dem gesamtüberarbeiteten kantonalen Richtplan für die Nutzungsplanung im Verfahren selbst keine Veränderung ergeben (siehe Verfahren unter II.C.).

A. Die Nutzungsplanung im Zürcher Planungssystem

Im Einklang mit dem föderalistischen Staatsaufbau widerspiegelt das Zürcher Planungsrecht das Subsidiaritäts- und das Gegenstromprinzip. Subsidiarität bedeutet, dass Entscheidungen soweit möglich auf der untersten staatspolitischen Ebene, also auf der Ebene der Gemeinde, getroffen werden. Nur wenn dies nicht möglich ist – im Falle der Raumplanung zum Beispiel bei Gemeindegrenzen überschreitenden Auswirkungen von Planungen – wird die Aufgabe an die geeignete höherliegende staatspolitische Ebene delegiert. Das Gegenstromprinzip stellt im Gegenzug die gegenseitigen Mitsprache- und Beteiligungsrechte sowie die Planabstimmung zwischen den Staatsebenen und ihren Instrumenten sicher.

Die Steuerung der Raumentwicklung ist folglich eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Kanton und Gemeinden. Im Kanton Zürich kommt mit den im Planungs- und Baugesetz (PBG) verankerten regionalen Planungsverbänden (Regionen) eine zusätzliche Ebene dazu. Die kommunale Nutzungsplanung ist dabei ein wesentlicher Baustein, der aber nicht isoliert, sondern in einen planerischen Stufenbau eingebettet ist. Diese Planungssystematik, in welcher die Planungen unterer Stufen jeweils denjenigen der oberen Stufe zu entsprechen haben, ist im Kanton Zürich in § 16 PBG festgelegt. Er sieht vier zwingende Planungsinstrumente vor:

- Kantonaler Richtplan gemäss §§ 20 ff. PBG
- Regionaler Richtplan gemäss § 30 PBG
- Kommunaler Richtplan gemäss § 31 PBG³
- Bau- und Zonenordnung §§ 45 ff. PBG

«Beim Subsidiaritätsprinzip werden Entscheidungen möglichst auf kommunaler Ebene getroffen.»

«Beim Gegenstromprinzip gelten gegenseitige Mitsprache, Beteiligung und Planabstimmung zwischen den Staatsebenen.»

Zusammenfassend lassen sich die zwingenden wie auch die zusätzlich optionalen Planungsinstrumente wie folgt darstellen:



Abb. 1: Planerischer Stufenbau im Kanton Zürich

«Kantonaler und regionaler Richtplan haben einen Planungshorizont von 20 bis 25 Jahren.»

«Raumordnungskonzepte sind integraler Bestandteil der Richtpläne und somit behördenverbindlich.»

Die überkommunale Planung dient der Koordination sämtlicher raumwirksamen Tätigkeiten. Sie beinhaltet in der Regel die Sachbereiche «Siedlung», «Landschaft», «Verkehr», «Ver- und Entsorgung» sowie «öffentliche Bauten und Anlagen». Im Kanton Zürich wird die überkommunale Planung mit den beiden zwingend zu erstellenden, inhaltlich umfassenden und behördenverbindlichen Planungsinstrumenten Kantonaler Richtplan (Festsetzung durch den Kantonsrat) und Regionaler Richtplan (Festsetzung durch den Regierungsrat) gewährleistet. Diese beiden Planungsinstrumente ergänzen sich gegenseitig und haben einen Planungshorizont von 20 bis 25 Jahren. Sie erfüllen gemeinsam auch die übergeordneten Vorgaben des Raumplanungsgesetzes. Raumordnungskonzepte, in welchen auf konzeptionell-strategischer Ebene Aussagen zur anzustrebenden räumlichen Entwicklung gemacht werden, sind integraler Bestandteil des kantonalen wie auch der regionalen Richtpläne und somit behördenverbindlich.

Die nachgelagerten formellen Instrumente Kommunaler Richtplan und Kommunaler Nutzungsplan dienen der

schrittweisen räumlichen und inhaltlichen Konkretisierung, wobei sie die übergeordneten kantonalen und regionalen Festlegungen zu berücksichtigen haben. Zudem erarbeiten viele Städte und Gemeinden im Vorfeld auch auf kommunaler Ebene eine räumliche Entwicklungsstrategie, ein Raumentwicklungskonzept oder Leitbild, in welchem sie aus kommunaler Sicht die anzustrebende räumliche Entwicklung festhalten. Dieses Konzept dient meist dazu, die räumlichen Entwicklungsvorstellungen der Gemeindebehörden im Vorfeld der kommunalen Richt- und Nutzungsplanungen festzuhalten.

Auf kommunaler Stufe ist nur der Verkehrsrichtplan zwingend zu erstellen. Aber der kommunale Richtplan kann in den anderen Sachbereichen (Siedlung, Landschaft, Ver- und Entsorgung, öffentliche Bauten) zur Vorbereitung der kommunalen Nutzungsplanung ebenfalls zielführend sein. Er ermöglicht auch, Stossrichtungen behördenverbindlich zu verankern, die nicht direkt in die Nutzungsplanung einfließen. Ein ganzheitlich verstandener, alle Sachbereiche umfassender kommunaler Richtplan begünstigt zudem eine breite Diskussion über die erwünschte räumliche Entwicklung. Gleichzeitig wird damit aufgezeigt, wie die vielfältigen kantonalen und regionalen Vorgaben auf kommunaler Ebene umgesetzt werden.

Die kommunale Nutzungsplanung mit einem Planungshorizont von 15 Jahren konkretisiert letztlich die Richtplanung in räumlicher und sachlicher Hinsicht. Sie schafft die notwendige Grundeigentümerverbindlichkeit, in dem sie mit Geboten, Verboten und Begrenzungen Lage, Art und Intensität der Nutzung des Bodens parzellenscharf festlegt. Die kommunale Nutzungsplanung grenzt somit das Handlungsfeld privater Akteure ab und schafft im Gegenzug ein hohes Mass an Rechts- und Planungssicherheit. Die Umsetzung des kommunalen Nutzungsplans erfolgt anschliessend im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens.

«Der kommunale Richt- und Nutzungsplan dient der räumlichen und inhaltlichen Konkretisierung der kantonalen und regionalen Festlegungen.»

«Der kommunale Nutzungsplan schafft die notwendige Grundeigentümerverbindlichkeit und somit ein hohes Mass an Rechtssicherheit für private Akteure.»

«Nutzungspläne definieren die gesetzlich zulässige Art und das Mass der Bodennutzung und trennen Bau- von Nichtbaugebiet.»

«Man spricht grundsätzlich vom Rahmennutzungsplan und vom Sondernutzungsplan.»

B. Zweck und Inhalte der Nutzungsplanung

Das eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) definiert in Artikel 14 den Begriff Nutzungspläne. Diese ordnen gemäss RPG die zulässige Nutzung des Bodens, d.h. sie lokalisieren, differenzieren und dimensionieren die gesetzlich zulässige Art und das Mass der Bodennutzung. Nutzungspläne trennen – basierend auf dem im kantonalen Richtplan abschliessend festgelegten Siedlungsgebiet – das Bau- vom Nichtbaugebiet. Zu unterscheiden sind nach RPG vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen. Das kantonale Planungs- und Baurecht differenziert die kommunalen Bauzonen weiter und ermöglicht insbesondere auch kantonale und regionale (Landwirtschafts- und Freihaltezonen) wie auch zusätzliche kommunale Nutzungszonen (Freihalte- und Erholungszonen, Reservezonen).

Man spricht grundsätzlich von zwei Typen von Nutzungsplänen: dem Rahmennutzungsplan und dem Sondernutzungsplan. Diese Unterscheidung erfolgt im PBG zwar nicht explizit, ist aber in sämtlichen Kantonen der Schweiz üblich⁴. Ferner werden gemäss PBG auch noch die weiteren Hilfsinstrumente zur kommunalen Nutzungsplanung gerechnet. Eine Übersicht über die Nutzungsplanung lässt sich wie folgt darstellen:

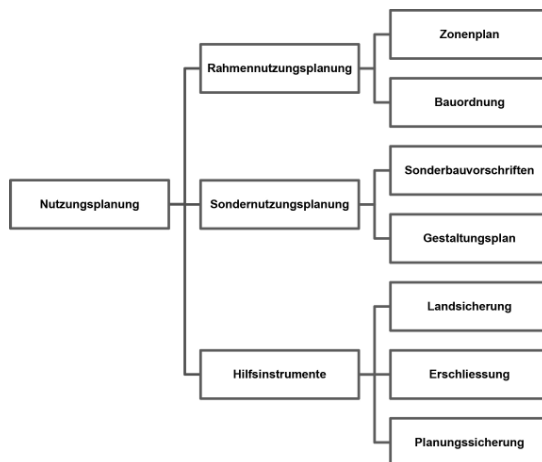


Abb. 2: Bestandteile der Nutzungsplanung⁵

Der Rahmennutzungsplan einer Gemeinde umfasst den Zonenplan mit der zugehörigen Bauordnung (zusammen als Bau- und Zonenordnung (BZO) bezeichnet). Die BZO beschränkt sich nicht auf die Bauzonen, sondern erstreckt sich über das ganze Gemeindegebiet. Ausgenommen davon sind bereits durch übergeordnete Zonenordnungen festgelegte und von Waldareal erfasste Flächen. Die BZO regelt die Überbaubarkeit und Nutzweise der einzelnen Grundstücke und weist entsprechend dem gesamten Gemeindegebiet rechtsverbindlich Bau-, Erholungs-, Freihalte- und Reservezonen zu.

Die Sondernutzungsplanung erfolgt im Kanton Zürich durch Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne. Beide befassen sich mit Teilgebieten der Gemeinde oder mit einzelnen Sachbereichen und dienen dazu, für besondere Nutzungen spezielle Bauvorschriften mit einheitlichen Gestaltungsgrundsätzen zu schaffen. Zudem verfeinern sie die Aussagen der Rahmennutzungsplanung. Dabei kann bis zu einem gewissen Grad von der Regelbauweise der Bau- und Zonenordnung abgewichen werden.

Ferner haben die Gemeinden im Rahmen der BZO auch einen Erschliessungsplan festzulegen, welcher über die öffentlichen Werke und Anlagen Aufschluss gibt, die für die Groberschliessung der Bauzonen notwendig sind. Zur Sicherung bestehender und geplanter Anlagen und Flächen ermöglicht das PBG im Rahmen der Nutzungsplanung auch die Festsetzung von Bau- und Niveaulinien sowie die Landsicherung für öffentliche Werke.

«Der Zonenplan umfasst das ganze Gemeindegebiet, nicht nur die Bauzonen.»

«Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne schaffen mit speziellen Bauvorschriften einheitliche Gestaltungsgrundsätze.»

«Der Erschliessungsplan gibt Aufschluss über die öffentlichen Werke und Anlagen.»

C. Verfahren

«Eine mehrheitsfähige Nutzungsplanung bedingt den frühzeitigen Einbezug der Öffentlichkeit.»

Auf Bundesebene ist in Artikel 4 RPG geregelt, dass die Gemeinden dafür zu sorgen haben, der Bevölkerung bei der Planung eine Mitwirkung zu ermöglichen. Wie eine Gemeinde eine Nutzungsplanung aber erarbeitet, insbesondere welche Akteure sie in welcher Phase einbezieht, darin ist sie grundsätzlich frei. Im Hinblick auf eine mehrheitsfähige Nutzungsplanung wird die Öffentlichkeit oftmals bereits in einer frühen Phase einbezogen. Verbindlich geregelt ist das Auflage-, Beschluss- und Genehmigungsverfahren.

«Der erläuternde Bericht muss unter anderem auch den haushälterischen Umgang mit dem Boden nachweisen.»

Ebenso auf Bundesebene geregelt ist, dass ein erläuternder Bericht nach Artikel 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) erstellt werden muss. Dieser muss darüber berichten, wie die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, die Anregungen aus der Bevölkerung und die übergeordneten Anforderungen im Nutzungsplan berücksichtigt wurden. Insbesondere muss im Rahmen der Berichterstattung auch der haushälterische Umgang mit dem Boden nachgewiesen werden.

«Öffentliche Auflage und Anhörung werden aus Effizienzgründen häufig parallel mit der kantonalen Vorprüfung durchgeführt.»

Die minimale Partizipation ist in § 7 PBG geregelt. Gemäss diesem sind bei der Aufstellung oder Änderung von Nutzungsplänen die nach- und nebengeordneten Planungsträger rechtzeitig anzuhören und die Pläne vor der Festsetzung während 60 Tagen öffentlich aufzulegen. Während dieser Auflagefrist kann jede Person Einwendungen gegen das Planwerk erheben. Aus Effizienzgründen werden die öffentliche Auflage und die Anhörung häufig parallel mit der kantonalen Vorprüfung durchgeführt. Bei der Vorprüfung überprüft der Kanton unter Einbezug sämtlicher Fachstellen das Planwerk auf dessen Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit und gibt der Gemeinde eine Rückmeldung zu kritischen Punkten, welche diese anschliessend bereinigen kann⁶.

Über die nicht berücksichtigten Einwendungen im Rahmen der öffentlichen Auflage wird gesamthaft bei der Planfestsetzung entschieden. Die Beschlüsse sind öffentlich bekannt zu machen und aufzulegen. Die Zuständigkeit zum Erlass der Nutzungsplanung richtet sich nach der Gemeindeordnung. Je nach dem wird die BZO von der Gemeindeversammlung, dem Gemeindeparlament (Grosser Gemeinderat) oder durch Urnenabstimmung erlassen, geändert oder aufgehoben. Anschliessend wird der kommunale Nutzungsplan der kantonalen Baudirektion zur Genehmigung vorgelegt. Erst durch die kantonale Genehmigung, welche ebenfalls öffentlich bekannt zu machen ist, entfaltet der Nutzungsplan seine Rechtsverbindlichkeit.

«Der Nutzungsplan wird erst durch die Genehmigung der Baudirektion rechtsverbindlich.»

III. Ein Paradigmenwechsel in der Raumplanung

Seit Jahrzehnten wird von Fachleuten ein Wandel in der Siedlungsentwicklung gefordert: Die Raumplanung soll nicht mehr eine Siedlungsentwicklung «auf der grünen Wiese» ermöglichen, sondern eine Siedlungsentwicklung nach innen – also im bestehenden Siedlungsgebiet – unterstützen und damit einen haushälterischen Umgang mit dem Boden ermöglichen. Diese Forderung hat mit der Zustimmung der Schweizer Stimmbevölkerung zum neuen Raumplanungsgesetz nicht nur politisch an Gewicht gewonnen, sondern wird nun von Bundes- und Kantonsbehörden auch verbindlich eingefordert. Ein zentrales Instrument für die Umsetzung ist dabei die kommunale Nutzungsplanung.

«Die kommunale Nutzungsplanung soll den haushälterischen Umgang mit dem Boden ermöglichen.»

A. Das neue Raumplanungsgesetz und seine Konsequenzen

65 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer sagten an der Volksabstimmung vom 5. März 2015 Ja zu einer Änderung des Raumplanungsgesetzes. Im Kanton Zürich lag die Zustimmung bei 71 Prozent. Kerninhalte der Gesetzesänderung sind die Begrenzung der Siedlungsausdehnung und die Vermeidung zusätzlicher Zersiedelung. Die Kantone müssen gemäss Gesetz nachweisen, dass sie nur so viele

«Das RPG begrenzt die Siedlungsausdehnung und verpflichtet die Kantone zu einer Innenentwicklung mit hoher Qualität.»

Bauzonen bereitstellen, um den erwarteten Bedarf für 15 Jahre zu decken. Andernfalls müssen sie Auszonungen vornehmen. Gleichzeitig sind sie verpflichtet, eine Siedlungsentwicklung nach innen (auch Innenentwicklung) mit hoher Qualität zu ermöglichen.

«Die Kantone haben bis 2019 Zeit, diese Verpflichtung umzusetzen.»

Das teilrevidierte RPG sowie die entsprechende Verordnung sind seit dem 1. Mai 2014 in Kraft. Ab diesem Datum haben die Kantone fünf Jahre Zeit, um ihre Richtpläne anzupassen und die neuen Vorgaben umzusetzen.

B. Neue Anforderungen des Kantons

Der Kanton Zürich hat seinen Richtplan bereits an die neuen Vorgaben angepasst⁷. In diesem formuliert er eine Vielzahl von Aufgaben, welche die Planungsregionen und Gemeinden nun in ihren Planungen umsetzen müssen. Im neuen Richtplan hat der Kanton das Siedlungsgebiet verkleinert und gleichzeitig die Anforderungen an Neueinzonungen erhöht. Die regionalen Richtpläne machen Vorgaben zu Nutzungsart und Dichte innerhalb des Siedlungsgebiets. Die Gemeinden müssen mit ihrer Nutzungsplanung die entsprechenden Vorgaben des kantonalen und regionalen Richtplans weiter konkretisieren. Neue Bauzonen ausserhalb des vom Kanton vorgegebenen Siedlungsgebiets sind in der Regel nicht möglich.

«80% des Wachstums soll in urbanen Räumen stattfinden.»

Auch das neu im Richtplan enthaltene kantonale Raumordnungskonzept hat direkte Konsequenzen für die Gemeinden: Dieses enthält die Zielaussage, dass mindestens 80 Prozent des künftigen Bevölkerungswachstums in den im Konzept definierten «urbanen Handlungsräumen» stattfinden soll. Die Regionen und Gemeinden sind entsprechend verpflichtet, die planerischen Voraussetzungen für eine solche Entwicklung zu schaffen.

Dass mit dem revidierten Richtplan neue Anforderungen an die Richt- und Nutzungsplanung der Gemeinden einhergehen, zeigt ein entsprechendes Kreisschreiben der Baudirektion⁸: Die regionalen und kommunalen Planungen müssen aufzeigen, dass sie dem kantonalen Richtplan und insbesondere dem darin enthaltenen Raumordnungskonzept entsprechen. Die Auswirkungen der Planungen auf den Ausbaugrad (gebaute Geschossfläche in Prozent der rechtlich zulässigen Geschossfläche) sowie auf die Nutzungsdichte (Einwohner und Beschäftigte pro Hektare überbaute Bauzone) sind aufzuzeigen. Und schliesslich wird von den Gemeinden eine «Gesamtschau» über das gesamte Gemeindegebiet erwartet, in der sie unter anderem nachweisen, dass sie die Möglichkeiten zur Innenentwicklung ausschöpfen.

«Die Gemeinden müssen nachweisen, dass sie die Möglichkeiten zur Innenentwicklung ausschöpfen.»

C. Siedlungsentwicklung nach innen: Eine neue Aufgabe für die Gemeinden?

Die Siedlungsentwicklung nach innen ist grundsätzlich keine neue Aufgabe für die Gemeinden. Die haushälterische Bodennutzung ist seit dessen Bestehen ein zentrales Ziel des Raumplanungsgesetzes. Bei der konkreten Umsetzung auf kantonaler und kommunaler Ebene haben sich in den vergangenen Jahrzehnten aber deutliche Unterschiede gezeigt. Städte und städtisch geprägte Regionen beschäftigen sich aufgrund des hohen Nutzungsdrucks und des beschränkten Raums bereits seit langer Zeit mit der Frage nach einer möglichst effizienten Raumnutzung.

«Die Innenentwicklung ist keine neue Aufgabe für Gemeinden.»

Insbesondere in ländlicheren Gemeinden und Regionen war die Siedlungsentwicklung in den vergangenen Jahrzehnten geprägt durch eine flächenintensive Entwicklung: Über die Einzonung von Landwirtschaftsland am Siedlungsrand konnte einfach bebaubares, schnell verfügbares Land einer Bebauung zugeführt werden. Neben den Landeigentümern, die dank dem Preisunterschied zwischen Landwirtschafts- und Bauland hohe Gewinne erzielen konnten, profitierten dank den Grundstücksgewinnsteuern kurzfristig oft auch die Gemeinden finanziell. Vor allem für

«Vor allem aber für ländlichere Gemeinden stellt sich die Frage, wie die Innenentwicklung zu bewerkstelligen ist.»

solche Gemeinden, die in der Vergangenheit wenig Erfahrung mit einer Siedlungsentwicklung innerhalb der bestehenden Bauzonen sammeln konnten, stellt sich deshalb die Frage, wie eine solche zu bewerkstelligen ist.

Die Erfahrung zeigt, dass folgende Herausforderungen für Innenentwicklungsprojekte typisch sind:

- Blockierung von Grundstücken aufgrund mangelndem Interesse der Eigentümer
- kleinteilige Parzellen- und Eigentümerstruktur mit entsprechend grossem Koordinationsaufwand und Blockaderisiken
- anspruchsvolle verkehrstechnische Erschliessung
- Widerstand von benachbarten Grundeigentümern
- generelle Vorbehalte der Bevölkerung gegenüber Verdichtungen

«In einem ersten Schritt sollte eine Innenentwicklungsstrategie ausgearbeitet werden.»

Diesen Herausforderungen muss im einzelnen Projekt mit der Wahl der richtigen Instrumente (näher dazu unter III.E.) und einem geeigneten Einbezug der Bevölkerung (siehe III.F.) begegnet werden. Um die beschränkten Mittel der Gemeinde effizient einzusetzen, sollte in einem ersten Schritt eine kommunale Innenentwicklungsstrategie ausgearbeitet werden.

D. Kommunale Innenentwicklungsstrategie

Die Frage, wie eine qualitätsvolle Innenentwicklung ermöglicht werden kann, beschäftigt viele Akteure der Raumplanung in der Schweiz. So hat beispielsweise der Kanton Luzern seinen Gemeinden eine entsprechende Arbeitshilfe zur Verfügung gestellt, deren zentrale Elemente nachfolgend wiedergegeben werden⁹. Die Innenentwicklung ist gemäss dieser keine einmalige Aufgabe, sondern vielmehr als Zyklus mit vier wiederkehrenden Arbeitsschritten zu verstehen.



Abb. 3: Zyklus der Innenentwicklung

In einem ersten Schritt werden die Potenziale der Innenentwicklung analysiert: Welche quantitativen Potenziale (z.B. unüberbaute Parzellen, nicht ausgenützte Grundstücke) bestehen noch innerhalb der geltenden Nutzungsplanung? In welchem Mass ist die Parzellen-/Grundeigentümerstruktur für eine Entwicklung geeignet? Wie gut eignen sich die unterschiedlichen Gemeindegebiete, z.B. aufgrund ihrer räumlichen Struktur oder der vorhandenen Grünräume für eine weitere Verdichtung?

Auf Basis dieser Analyse erarbeitet die Gemeinde für das Siedlungsgebiet eine Strategie: Wo will die Gemeinde die Siedlungsstruktur «bewahren»? Welche Gebiete will sie bezüglich ihrer Struktur «weiterentwickeln»? Und welche Gebiete will sie gar «umstrukturieren»? Es empfiehlt sich, diese räumliche Strategie in einem Plan darzustellen. Dazu bietet sich der kommunale Richtplan oder eine räumliche Entwicklungsstrategie an. Damit wird die planerische Absicht der Gemeinde allen Interessierten wie z.B. Einwohnern oder Grundeigentümern dargelegt.

«Zunächst erfolgt die Analyse von möglichen Potenzialen für die Innenentwicklung.»

«Anschließend wird festgehalten, wo die Siedlungsstruktur bewahrt, weiterentwickelt oder umstrukturiert werden soll.»

«Bei der Umsetzung der Strategie müssen Prioritäten gesetzt werden: Welche Quartiere sind für die Entwicklung der Gemeinden zentral?»

In einem dritten Schritt sind geeignete Massnahmen und Instrumente für die Umsetzung der Innenentwicklungsstrategie zu wählen (vgl. dazu III.E.). Dabei ist auch eine Priorisierung unumgänglich. Welche Areale und Quartiere sind für die Entwicklung der Gemeinde zentral? In welchen Gebieten ist z.B. aufgrund der Eigentümerstruktur eine Entwicklung mittelfristig nur schwer zu erreichen?

Die Umsetzung der Strategie ist laufend zu überprüfen: Welche Massnahmen haben sich als geeignet erwiesen? Welche Qualitäten weisen neu gebaute Siedlungen auf? Dies trägt langfristig dazu bei, dass die Gemeinde die Innenentwicklung effektiver und qualitätsvoller gestalten kann. Das Controlling liefert zudem Hinweise für eine Anpassung der Strategie im nächsten Durchlauf des Zyklus.

E. Instrumente für die Siedlungsentwicklung nach innen

«Die Bedeutung der Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften hat im Zeitalter der Innenentwicklung stark zugenommen.»

Die bewährten nutzungsplanerischen Instrumente der Gemeinde allein sind nur teilweise für die Siedlungsentwicklung nach innen geeignet. So ist die BZO nach wie vor die zentrale planungsrechtliche Grundlage für die Gesamtgemeinde. Die Bedeutung der Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften hat im Zeitalter der Innenentwicklung stark zugenommen. Für einzelne Areale erlauben diese Instrumente massgeschneiderte Lösungen zu den zentralen Themen Dichte, Nutzung, Erschliessung oder Freiräume. Abzuwarten bleibt, ob im Kontext der Innenentwicklung auch die vom PBG vorgesehene Gebietssanierung (§§ 186 ff. PBG) zur Anwendung kommt.



Abb. 4: Kommunale Instrumente für die Innenentwicklung

Daneben haben sich aber weitere Instrumente als hilfreich für die Innenentwicklung erwiesen. Einerseits müssen auf der Ebene von einzelnen Arealen oder Gebieten zuerst Vorstellungen über mögliche bauliche Dichten, Nutzungen und Freiräume erarbeitet werden. Eine Gemeinde kann hier Entwicklungsprozesse initiieren, indem sie gemeinsam mit Grundeigentümern Vorstellungen für die Entwicklung von Teilgebieten der Gemeinde ausarbeitet, z.B. in Masterplänen oder städtebaulichen Leitbildern. Auch Nutzungs- oder Baukonzepte helfen, die Rahmenbedingungen für die grundeigentümergebundene Planung festzulegen.

Um auf das Problem der mangelnden Verfügbarkeit Einfluss zu nehmen, kann eine Gemeinde mittels einer aktiven Bodenpolitik, also dem Kauf und Verkauf von Bauland, reagieren. Um bestimmte Themen zu regeln, die nicht in den klassischen Planungsinstrumenten bestimmt werden können, bieten sich privatrechtliche Verträge an. So haben in jüngerer Vergangenheit insbesondere Städte bei der Umnutzung ihrer Industrieareale städtebauliche Verträge mit den Grundeigentümern geschlossen, in denen die Realisierung von öffentlichen Infrastrukturen, Freiräumen oder von preisgünstigem Wohnraum geregelt wird. Verträge erlauben so, die privaten und öffentlichen Interessen

«Weitere Instrumente und Prozesse unterstützen eine Innenentwicklung.»

«Eine Gemeinde kann die Verfügbarkeit der Grundstücke durch eine aktive Bodenpolitik beeinflussen.»

abzustimmen und einen Teil des über die Innenentwicklung ermöglichten planerischen Mehrwerts für das Quartier nutzbar zu machen.

«Vor allem bei komplexen Projekten ist auf die Wahl der geeigneten Organisationsform zu achten.»

«Die Gemeinde kann einfach nur Genehmigungsbehörde sein oder eine Rolle als Prozessführerin, Mitfinanziererin oder Miteigenümerin wahrnehmen.»

Neben der Wahl des richtigen Instruments stellt sich bei Innenentwicklungsprojekten zudem häufig die Frage nach der geeigneten Organisationsform. Wie können mehrere beteiligte Grundeigentümer mit unterschiedlichen Interessen an der Planung beteiligt werden? Welche Rolle übernimmt die öffentliche Hand im Planungsprozess? Wie werden die Kosten für die Planung und die entstehenden Mehrwerte verteilt? Eine aktuelle Studie¹⁰ zeigt, dass die Beantwortung dieser Fragen abhängig von der Parzellenstruktur, der Anzahl und Absicht der beteiligten Grundeigentümer und den Möglichkeiten der öffentlichen Hand ist. Je nach Ausgangssituation ist eine andere Organisationsform zu wählen: Zwischen einer sehr losen Zusammenarbeit der Grundeigentümer bis hin zu einer vollständigen «Vergemeinschaftung» des Grundeigentums in einer Entwicklungsgesellschaft sind unterschiedlich intensive Formen der Zusammenarbeit denkbar. Auch die Stadt oder Gemeinde kann sich in unterschiedlichem Mass einbringen: Sie kann sich auf die Rolle der Genehmigungsbehörde beschränken oder eine sehr aktive und prägende Stellung als Prozessführerin, Mitfinanziererin oder Mitgrundeigentümerin einnehmen. Ist die Komplexität einer Gebietsentwicklung aufgrund der Anzahl Grundeigentümer und der Gebietsgrösse hoch, ist die Rolle eines «Kümmersers», der seitens der öffentlichen Hand oder von Privaten gestellt werden kann, zwingend. Über organisatorische und planerische Vorleistungen können Entwicklungsblockaden überwunden und die unterschiedlichen Interessen abgestimmt werden.

G. Einbezug der Bevölkerung in Innenentwicklungsprozesse

Neben der Frage nach dem richtigen Instrument stellt sich zudem die Frage, wie die Bevölkerung in geeigneter Weise einbezogen wird. In den meisten Fällen entscheidet am Schluss der Souverän über die Nutzungs- oder Sondernutzungsplanung. In verschiedenen Zürcher Gemeinden hat sich gezeigt, dass gegenüber konkreten Innenentwicklungsprojekten grosse Vorbehalte bestehen. Einerseits gibt es im Vergleich zu Neueinzonungen «auf der grünen Wiese» mehr von der Planung direkt Betroffene, andererseits bestehen gegenüber den höheren baulichen Dichten Vorbehalte.

Der Kanton Zürich hat zur Akzeptanz von höheren Dichten im eigenen Wohnumfeld eine repräsentativ angelegte Befragung der Bevölkerung durchgeführt⁴¹. Dabei hat sich gezeigt, dass insgesamt grosse Vorbehalte gegenüber Verdichtungen im eigenen Quartier bestehen. Die heutige Wohnsituation wird grossmehrheitlich positiv beurteilt, und ein Grossteil der Befragten sprach sich explizit für den Erhalt der heutigen Quartierstruktur aus. Am höchsten ist die Akzeptanz von Verdichtung in den urbanen Gebieten mit dichteren baulichen Strukturen. Die Untersuchung zeigt, dass die Akzeptanz steigt, wenn für das Umfeld neue Qualitäten geschaffen werden können.

Für die Akzeptanz von Projekten zur Innenentwicklung ist eine aktive Kommunikation deshalb zentral. Über den Einbezug von unterschiedlichen Interessengruppen können Erwartungen abgeholt werden. Dies erlaubt es, Projekte so auszugestalten, dass auch für die ansässige Bevölkerung neue Qualitäten geschaffen werden.

Eine zentrale Aufgabe der Gemeindebehörden besteht darin, auf der Ebene der Gesamtgemeinde aufzuzeigen, in welchen Gebieten welche Entwicklung erwünscht ist. Damit wird auch deutlich, welche Gebiete in ihrer Struktur bestehen bleiben sollen. Dies erhöht die Akzeptanz von

«Insgesamt herrschen solange grosse Vorbehalte gegenüber Verdichtungen im eigenen Quartier, bis für das Umfeld neue Qualitäten geschaffen werden.»

«Kann die Gemeinde aufzeigen, welche Gebiete weitgehend erhalten bleiben, kann sie die Akzeptanz von Innenentwicklung an anderen Orten erhöhen.»

Innenentwicklung an anderen Orten. Als geeignet für eine solche «Gesamtschau» hat sich in vielen Städten und Gemeinden eine räumliche Entwicklungsstrategie oder ein kommunaler Richtplan erwiesen.

IV. Folgerungen für die kommunale Nutzungsplanung

Die Rechtsgrundlagen für die Nutzungsplanung wurden in einer Zeit geschaffen, als die Innenentwicklung in grossen Teilen der Schweiz noch kein Thema war. Wird der Rahmennutzungsplan – im Kanton Zürich also die BZO – den neuen Anforderungen noch gerecht? Als grundeigentümmerverbindliches Instrument, das Rechts- und Planungssicherheit schafft, ist die BZO auch im Zeitalter der Innenentwicklung Voraussetzung für die Steuerung der baulichen Entwicklung in der Gemeinde. Die Aufgaben der BZO haben sich aber verändert. Sie steuert neu nicht mehr primär die Überbauung der «grünen Wiese», sondern muss vielmehr den Rahmen für eine qualitätsvolle Innenentwicklung auf kommunaler Ebene schaffen. Diese neue Generation der Nutzungsplanung stellt entsprechende Anforderungen an die Gemeinden. Fünf Punkte sind zentral:

«Die Aufgaben der Nutzungsplanung haben sich verändert und stellen neue Anforderungen an die Gemeinden.»

1. Strategie für räumliche Entwicklung formulieren
2. Nutzungsplanung und Innenentwicklung als Prozess verstehen
3. Separate Verfahren für prioritäre Gebiete anstossen
4. Qualität einfordern
5. Akzeptanz schaffen

«1. Strategie für räumliche Entwicklung formulieren.»

Eine unverzichtbare Grundlage für die Innenentwicklung ist eine gesamtheitliche Auseinandersetzung mit der erwünschten räumlichen Entwicklung einer Gemeinde. Diese kann in einer räumlichen Entwicklungsstrategie oder einem kommunalen Richtplan festgehalten werden. Die Entwicklungsstrategie ist Basis für die kommunale Nutzungsplanung und Grundlage für gebietsspezifische Planungsprojekte aber auch für Planungen in weiteren Themenbereichen, z.B. Verkehr oder Versorgung. Die Erarbei-

tung dieser räumlichen Entwicklungsstrategie ermöglicht auch eine Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit den bestehenden und geplanten Infrastrukturen.

Die Nutzungsplanung und insbesondere die Umsetzung der Innenentwicklung sind als Prozess und nicht als Projekt zu verstehen¹². Mit der Festsetzung der revidierten BZO ist die Arbeit für die Gemeinde nicht abgeschlossen. Vielmehr gilt es nun, die Umsetzung der Nutzungsplanung zu begleiten und deren Anwendung zu überprüfen. Die Gemeinde muss Massnahmen zur Mobilisierung der im Rahmen der BZO geschaffenen Innenentwicklungsreserven ergreifen. Dazu kann sie Grundeigentümer motivieren, Verträge abschliessen, aber auch Planungen anstossen oder unterstützen. Zudem ist es in vielen Fällen sinnvoll, mit häufigeren Teilrevisionen der BZO auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren und Erfahrungen bei deren Anwendung einfließen zu lassen¹⁵.

Für Gebiete, deren bauliche Struktur stark verändert werden soll, sind separate Verfahren anzustossen. Deren Ausgestaltung ist abhängig von vielen Faktoren wie der Grundeigentümerstruktur, der Verfügbarkeit der Grundstücke, den geplanten Vorhaben etc. Vorgelagert zu den Instrumenten der Sondernutzungsplanung können informelle Verfahren und Instrumente hilfreich sein. Im Rahmen von Leitbildprozessen für Quartiere oder Masterplänen für Areale können mit mehreren Grundeigentümern Vorstellungen zur Entwicklung eines Gebiets erarbeitet werden. Wichtig ist, dass diese mit den übergeordneten Zielen der räumlichen Entwicklungsstrategie abgestimmt sind.

Bei der Innenentwicklung kommt der Qualität der Bebauung, aber auch den Grün- und Freiräumen im Umfeld erhöhte Bedeutung zu. Für besonders wichtige Gebiete kann die Gemeinde bereits im Rahmen der BZO eine Gestaltungsplanpflicht vorschreiben und damit höhere Anforderungen an die Gestaltung des öffentlichen Raums, der Bauten und der Freiraumqualitäten von Bauten und Umgebung stellen. Aber auch im Rahmen von Überbauungen

«2. Nutzungsplanung und Innenentwicklung als Prozess verstehen.»

«3. Separate Verfahren für prioritäre Gebiete anstossen.»

«4. Qualität einfordern.»

von Arealen kann die Gemeinde Anforderungen stellen. Bei grösseren Bauprojekten kann sie sich zudem für Konkurrenzverfahren einsetzen, welche die Vielfalt an Möglichkeiten und damit die Qualität erhöhen.

«5. Akzeptanz schaffen.»

Je konkreter die Umsetzung der Innenentwicklung wird, desto grösser werden die Widerstände aus der Bevölkerung. Es gilt daher, frühzeitig eine breite Diskussion über Vor- und Nachteile von konkreten Planungen und Projekten zu ermöglichen und Ängste gegenüber der Verdichtung ernst zu nehmen. Damit kann die Qualität von Innenentwicklungsprojekten und damit auch die Akzeptanz verbessert werden. Im Rahmen der räumlichen Entwicklungsstrategie können die Mehrwerte von Innenentwicklung auf Gemeindeebene aufgezeigt werden. Gleichzeitig bietet die Entwicklungsstrategie auch die Möglichkeit aufzuzeigen, in welchen Gebieten keine Veränderung angestrebt wird.

V. Fazit: Innenentwicklung als Chance, wenn Gemeinden eine aktive Rolle einnehmen

Die kommunale Nutzungsplanung bleibt eine wichtige und spannende Aufgabe der Zürcher Städte und Gemeinden. Mit ihr können die mittel- und langfristigen Rahmenbedingungen für eine lebenswerte räumliche Entwicklung der Gemeinden geschaffen werden. Die Innenentwicklung bietet die Chance, auch Ortszentren und bestehende Quartiere weiterzuentwickeln und neue Qualitäten für die Einwohner und Unternehmen einer Gemeinde zu schaffen. Dazu ist aber ein Schritt vom Verwalten zum aktiven Gestalten und damit eine Anpassung bisheriger Denkmuster notwendig. Diverse Städte und Gemeinden haben die Zeichen erkannt und haben diesen Wandel bereits vollzogen: Sie haben Strategien zum Umgang mit der Innenentwicklung ausgearbeitet und in ihrer Nutzungsplanung in geeigneten Gebieten die Voraussetzungen für die Siedlungsentwicklung nach innen geschaffen. Sie haben darüber hinaus gemeinsam mit Grundeigentümern und Anwohnern Planungsprozesse angestossen und begleiten Entwicklungen aktiv. Von diesen Erfahrungen gilt es zu profitieren.

«Die Gemeinde wird von der Verwalterin zur Gestalterin.»

Mit dem neuen Raumplanungsgesetz, dem gesamtüberarbeiteten kantonalen Richtplan und den sich in der Endphase der Überarbeitung befindenden regionalen Richtplänen liegen die übergeordneten Vorgaben auf dem Tisch. Es liegt nun an den Städten und Gemeinden zu zeigen, dass sie bereit und willens sind, ihre kommunalen Nutzungsplanungen in die neue Generation zu überführen und so die Grundlage für eine nachhaltige Weiterentwicklung ihrer Gemeinden zu schaffen.

**Lukas Beck,
Leiter Stadt-
und Regional-
planung, Ernst
Basler+Partner,
Zürich**



**Dr. Reto Nebel,
Projektleiter, Ernst
Basler+Partner,
Zürich und Dozent
ETH Zürich**



- ¹ Regierungsrat des Kantons Zürich, Langfristige Raumentwicklungsstrategie, Zürich 2014.
- ² Vgl. Sacha Peter, Der neue kantonale Richtplan, in: PBG aktuell 1/2016, S. 15 ff.
- ³ Gemäss § 31 PBG ist lediglich der Verkehrsrichtplan auf kommunaler Stufe zwingend, die Behandlung anderer Sachbereiche im kommunalen Richtplan ist optional.
- ⁴ Vgl. Gilgen Kurt, Kommunale Richt- und Nutzungsplanung, vdf Hochschulverlag ETH Zürich.
- ⁵ Angelehnt an Fritzsche Christoph/Bösch Peter, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Auflage, Zürich 2011, Ziff. 2.3.2.3.
- ⁶ Vgl. Peter Sacha, Der neue kantonale Richtplan, in: PBG aktuell 1/2016, S. 26 ff.
- ⁷ Vgl. Peter Sacha, Der neue kantonale Richtplan, in: PBG aktuell 1/2016, S. 5 ff.
- ⁸ Umsetzung kantonaler Richtplan: Anforderungen an die Richt- und Nutzungsplanung – Kreisschreiben der Baudirektion vom 4. Mai 2015, zugänglich unter www.are.zh.ch.
- ⁹ Vgl. Ernst Basler + Partner/Kanton Luzern, Arbeitshilfe Siedlungsentwicklung nach innen, Luzern, 2013.
- ¹⁰ Ernst Basler + Partner, Organisationsmodelle der Innenentwicklung, Zürich 2016 (unveröffentlicht).
- ¹¹ Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich/Statistisches Amt Kanton Zürich, Akzeptanz der Dichte, Zürich 2014.
- ¹² Vgl. dazu auch Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, Leitfaden «Die Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen», Zürich 2015.
- ¹³ Vgl. Peter Sacha, Der neue kantonale Richtplan, in: PBG aktuell 1/2016, S. 33.