

Chance Verdichtung

durch Baukultur zur
qualitätvollen Innenentwicklung



Von Mattias Howald

Mit Verdichtung soll die fortschreitende Zersiedelung aufgehalten werden. Im Sinn einer ganzheitlich verstandenen Innenentwicklung böte sie die Chance, bestehende Defizite zu reparieren und Fragmente unterschiedlicher Epochen miteinander zu versöhnen. Die Innenentwicklung böte also auch einen qualitativen Mehrwert. Voraussetzung dafür ist, dass der Bestand als Ausgangspunkt für jegliche Veränderung begriffen wird. Zu diesem Paradigmenwechsel sind die Anwälte der Baukultur genauso aufgefordert, wie die Raumplaner und -entwickler. Denn erst das gegenseitige Verständnis für die unterschiedlichen Anliegen der anderen Akteure lässt aus den vorhandenen Qualitäten authentisches Neues entstehen.

Dorfkern von Soglio in der Gemeinde Bergell (Wakkerpreis 2015): Die Bündner Talschaft hat die bestehende wertvolle Baukultur und die intakte Kulturlandschaft als Standortvorteile erkannt. Gemeinschaftlich entwickelte Strategien, eine Sensibilisierung der Bevölkerung und die frühzeitige Beratung am Einzelobjekt ermöglichen mit geringem Aufwand den Erhalt der gebauten Identität und fördern hochwertige zeitgenössische Architektur.

Die Siedlungslandschaft der Schweiz zeugt von einer Jahrtausende alten Entstehungsgeschichte. Ihre baukulturelle Vielfalt ist einzigartig. Lokal verankerte Traditionen haben Kulturlandschaften hervorgebracht, die regionale Identitäten stiften. Die so entstandenen Qualitäten von Landschaft und Siedlung sind als Ausdruck der spezifischen Umstände ein Gemeingut. Ende des 19. Jahrhunderts ebnete die Industrialisierung den Boden für gewaltige Veränderungen. Weite Teile des Bestands wurden neuartigen Bauaufgaben geopfert. Aus dem Widerstand dagegen entstand der Natur- und Heimatschutz; die Avantgarde des frühen 20. Jahrhunderts beanspruchte die Lösung der Probleme für sich. In den Nachkriegsjahren Mitte des 20. Jahrhunderts entfesselten sich gegenseitig verstärkende Faktoren einen beispiellosen Bauboom. In nur wenigen Jahrzehnten dehnte eine ungeahnte Baumasse die Siedlungen weit über ihre damaligen Grenzen aus und überformte authentische Kulturlandschaften. Das Resultat war eine austauschbare Gleichförmigkeit der Siedlungsbilder und in der Folge eine Verstümmelung der Kulturlandschaften. Gegen diese Zersiedelung führte der Bundesrat 1980 das Raumplanungsgesetz (RPG) ein und setzte damit schweizweit die Auffassung fest: Wachstum ist fortan planmässig zu bewältigen. Dieser Ansatz steht ganz im Geist der Moderne zu Beginn des 20. Jahrhunderts.

Doch die Zersiedelung schreitet trotz RPG fort. 2005 stellte der Bundesrat fest, dass diese Entwicklung nicht nachhaltig sei.¹ Die Baulandreserven liegen am falschen Ort², dadurch fransen die Siedlungen aus. Darum legte er die Teilrevision des RPG³ vor (als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative). An der Referendumsabstimmung vom 3. März 2013 folgte das Stimmvolk mit 62,9% Ja-Stimmen deutlich dem Vorschlag des Bundes und sprach sich dafür aus, das revidierte RPG als Mittel zur Bekämpfung der Zersiedelung einzusetzen.⁴

Bund: quantitativer Ansatz

Die Kernforderung zur Verdichtung entspringt im Wesentlichen dem revidierten Art. 15 RPG, wonach die Bauzonen so festzulegen sind, dass sie dem voraussichtli-

chen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Art. 15 Abs. 1 RPG) und Land erst wieder neu einer Bauzone zugewiesen werden kann, wenn es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven⁵ in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird (Art. 15 Abs. 4 Bst. b. RPG).

Gemäss der verfassungsmässigen Kompetenzteilung obliegt die Hauptverantwortung für die Raumplanung den Kantonen. Daher beschränkte sich der Bund auf eine räumlich-abstrakte, quantitative Vorgabe. Mit der Vorgabe dieser «kantonalen Auslastung» soll die haushälterische Nutzung des Bodens gewährleistet werden.⁶ Die Berechnung berücksichtigt die vorhandenen Bauzonen, räumlich differenziert nach Gemeindetypen, die Einwohnenden und Beschäftigten sowie die für die nächsten 15 Jahre erwartete Entwicklung. Die «kantonale Auslastung» drückt aus, ob der Kanton für die anstehende Planungsperiode Neueinzonungen flächengleich zu kompensieren hätte, Rückzonungen vornehmen müsste oder mit Einzonungen rechnen dürfte. Weil dabei die Reserven auf den noch freien Parzellen vollständig, diejenigen auf den bereits bebauten Arealen jedoch nur zu einem Drittel anzurechnen sind, droht mit dieser quantitativen Betrachtungsweise die Innenentwicklung zum blossen Auffüllen der letzten Freiflächen zu werden. Es fehlt der städtebauliche und ökonomische Anreiz für die Weiterentwicklung des Bestands. Dies könnte in städtischen Siedlungen in Zukunft zu einem Mangel an attraktiven Grün- und Freiräumen und in ländlichen Siedlungen zum Verlust von charakteristischen Grünräumen und vielfältigen Landschaften führen. Dass es sich lohnt, diese

⁵ Die inneren Nutzungsreserven entsprechen der Differenz zwischen der planerischen Nutzungserwartung und der aktuellen Nutzungsintensität. Sie sind das Potenzial an zusätzlichen Nutzern, die innerhalb der bestehenden Bauzone noch untergebracht werden könnten, bevor Land neu eingezont werden muss. Demnach bedeutet konsequent mobilisiert, dass die vorhandenen Bauzonen vollständig ausgelastet sind.

⁶ Art. 75 BV (Raumplanung); Art. 1 RPG (Ziele).

innere Zersiedelung nicht hinzunehmen, bewies die Gemeinde Fläsch GR, die dafür den Wakkerpreis gewann.

Kantone: qualitative Festlegungen

Die Ergänzung des Leitfadens Richtplanung fordert daher für die Umsetzung dieser quantitativen Vorgabe im kantonalen Richtplan Festlegungen, die eine qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen und eine Stärkung der Siedlungserneuerung bewirken (Art. 8a RPG). Ausgehend von der kantonalen Raumentwicklungsstrategie ist das Siedlungsgebiet festzulegen und die Bauzonendimensionierung sicherzustellen. Es sind Planungsgrundsätze und -anweisungen zuhanden der kantonalen und kommunalen Behörden festzulegen zu Themen wie Abstimmung Siedlung und Verkehr oder Siedlungsentwicklung nach innen und Siedlungserneuerung. Damit soll Siedlungsqualität erreicht werden in einem ganzheitlichen Sinn, der namentlich auch die gesellschaftlichen Qualitätsbedürfnisse wie die Wahrung der eigenen Geschichte und der kulturellen Identität mit einschliesst. Die Siedlungserneuerung widmet sich explizit dem Bestand mit identitätsstiftenden Siedlungsteilen seien dies Einzeldenkmäler, Baugruppen oder ganze historische Siedlungskerne. Zudem verlangt der Leitfaden auch die Berücksichtigung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS).

Das Tscharnergut in Bern, 1969: Grosssiedlungen der Nachkriegsjahre überformen im Stil der Avantgarde die bestehenden Kulturlandschaften.



Place du Marché in Renens (VD): Von der Vorstadt zur Stadt, so lautet die Herausforderung, die Renens bewältigen muss.





Vom Bestand ausgegangen: Die «Casascura» in Fläsch (GR), ein Haus von Architekt Kurt Hauenstein, zeugt von hohen Ansprüchen auch bei privaten Bauherrschaften.

Aufwertung des Siedlungsgebiets durch die Nutzung der vorhandenen Potenziale: Erschliessungstürme in Niederwangen (Gemeinde Köniz BE) verbinden Ortskern, Wohnquartiere und Gewerbegebiete, die durch die Autobahn und Eisenbahnlinie getrennt sind.



Wie sind diese qualitativen Vorgaben umzusetzen? Räumlich konkret und grundeigentümerverbindlich wird die Innenentwicklung erst auf Stufe der kommunalen Nutzungsplanung. Trifft die bauliche Umsetzung der Verdichtungsaufgabe auf Hindernisse, erschallt meist rasch der Ruf nach Deregulierung im Bau- und Planungsrecht. Die Hindernisse entspringen zumeist Einzelinteressen, die von der Innenentwicklung Nachteile befürchten.⁷ Das können nachbarschaftliche Privatinteressen oder Gemeingüter wie die Baukultur oder der Umweltschutz sein; letztere werden durch Verbände und Behörden vertreten. Die Erfüllung aller Erwartungen dieser Akteure würde Akzeptanz fördern. Es wäre aber illusorisch anzunehmen, dass dies für jede Erwartung in vollumfänglichem Mass geschehen könnte. Es gilt, eine sinnvolle Balance zwischen den unterschiedlichen Ansprüchen zu finden, die allen Betroffenen einen generellen Mehrwert bietet. Welcher Art dieser Mehrwert sein könnte ist von der jeweiligen Situation abhängig und mit den Beteiligten auszuhandeln. Im Vordergrund stehen Massnahmen zum Abbau bestehender Defizite (beispielsweise fehlende Grün- und Freiräume, Lärmbelastung etc.).

Partizipation: wichtige Voraussetzung für Qualität

Dies bedingt einen partizipativen Aushandlungsprozess; dieser bietet eine unverzichtbare Voraussetzung für Qualität. Den Ausgangspunkt dafür bildet die Würdigung des Bestands, die bereits mit Blick auf die Zukunft zu erfolgen hat: Welche Siedlungselemente sind reparaturbedürftig, welche schützenswert und welche schliesslich für eine Weiterentwicklung besonders geeignet? Wie sollen der Bestand und sein Umfeld weiter entwickelt werden? Darauf sind nun die planerischen Entwicklungsabsichten anzupassen, um sie ortsverträglich mit

⁷ Der Autor verzichtet an dieser Stelle auf planungsrechtliche Hindernisse oder falsche planerische Nutzungserwartungen einzugehen, da diese nach den Anforderungen der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung auf Widersprüche zur Innenentwicklung zu überprüfen sind.

dem Bestehenden zu verknüpfen.⁸ Nun ist bei den Betroffenen ein gemeinsamer Nenner für die Aushandlung des anzustrebenden Mehrwerts zu finden. Als gemeinsamer Nenner prädestiniert sind die Freiräume, liegen sie doch ohnehin im Spannungsfeld von sozio-kulturellen, ökologischen und ökonomischen Erwartungen. Als Unsicherheit bei diesem Vorgehen bleibt die Frage, wie weit durch die Möglichkeit einer frühzeitigen Partizipation ein bedingter Verzicht auf die Rechtsmittelbeanspruchung eingefordert werden kann.

Revolutionär ist dieses Vorgehen nicht. Das RPG verlangt bereits die Information und Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4) und die RPV die Interessenabwägung im Fall von Handlungsspielräumen (Art. 3). Doch die nun geforderte Innenentwicklung benötigt eine verbindlichere Akzeptanz durch die Betroffenen, als es bisher üblich war. Der Schlüssel zu dieser Akzeptanz liegt im Überdenken der Beantwortung der Qualitätsfrage. Die Definition der Qualität soll nicht zum Voraus festgesetzt, sondern erst im Laufe des partizipativen Einigungsprozesses der lokal betroffenen Gemeinschaft entwickelt werden. Dieses Streben nach einem Mehrwert für alle bietet die Chance, vorhandene Defizite überwinden zu können. Konkret lassen sich Brüche innerhalb der Siedlungen reparieren und so die unterschiedlichen Epochen miteinander versöhnen und gemeinsam weiterentwickeln. Ist die Qualitätsdefinition nicht mehr die Vorgabe, sondern das Ergebnis des Prozesses, wird die Qualität selbst lokalspezifischer. Mit der Innenentwicklung liesse sich eine authentischere Baukultur fördern.

⁸ Ein gutes Beispiel dieses gegenseitigen Weiterbringes ist mit dem Bericht *ISOS und Verdichtung* dokumentiert: <http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00018/00610/index.html?lang=de>

Résumé

La densification du milieu bâti nous offre une chance de corriger certains défauts de nos sites construits et de réconcilier des fragments urbains d'époques différentes. Pour cela, il faut cependant que le patrimoine immobilier soit considéré comme le point de départ de toute transformation.

Lors de la votation populaire du 3 mars 2013 sur la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, les votants se sont clairement ralliés à la proposition des autorités fédérales, avec 62,9 % de oui, montrant ainsi leur volonté que la nouvelle loi soit mise en œuvre pour lutter contre le mitage du territoire. Or, selon la Constitution fédérale, ce sont les cantons qui sont les principaux responsables de l'aménagement du territoire. La Confédération s'est donc bornée à leur fixer une norme abstraite, purement quantitative, de gestion des zones à bâtir. De ce fait, le «développement à l'intérieur des zones d'habitation» risque de se muer en un simple remplissage des dernières surfaces libres de nos localités. La mise en œuvre de la norme quantitative susmentionnée requiert donc que les cantons fixent dans leurs plans directeurs des règles garantissant le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti et le renforcement de la requalification urbaine. Il convient ici de prendre la notion de qualité de l'urbanisation dans une acception globale incluant notamment les besoins sociétaux, tels que la préservation de l'identité culturelle et de l'histoire locale.

Ce n'est que dans le cadre de processus de négociation participatifs que de telles règles qualitatives pourront être mises en œuvre. Ceci revient à dire que les collectivités locales directement concernées doivent être associées au développement des stratégies et des mesures de densification. Il importe de parvenir à une pondération judicieuse entre les différents besoins, afin que chacun y trouve une amélioration de sa situation. La «qualité» en question ne doit pas être définie à l'avance: il convient de la préciser dans le cadre du processus participatif impliquant les collectivités locales. Une fois définie dans ce cadre, la qualité visée prend donc une dimension spécifiquement locale.