

**Zeitschrift:** Tec21  
**Herausgeber:** Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein  
**Band:** 136 (2010)  
**Heft:** 21: Planungskulturwandel

## Vereinsnachrichten

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 01.04.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# ZUR PLANUNG IN FUNKTIONALEN RÄUMEN



01 Problematik der grenzüberschreitenden Planung am Beispiel der zerschnittenen Räume bei Pratteln/Muttenz BL (Quelle: Regionalverband Hochrhein-Bodensee)

Das Auseinanderklaffen der politisch-administrativen und der funktionalen Räume ist ein wesentlicher Grund für die unbefriedigende Siedlungsentwicklung. Die aktuelle räumliche Entwicklung und der veränderte Lebensstil erfordern neue Strategien – insbesondere auch das Planen über die Grenzen hinweg. Damit eine grenzüberschreitende Planung möglich wird, sind jedoch offene Fragen zu klären und muss eine neue Konflikt- und Kommunikationskultur etabliert werden.

Im Zusammenhang mit der Revision des Raumplanungsgesetzes steht ein neuer Begriff zur Diskussion: Planen in funktionalen Räumen. Darunter sind Räume zu verstehen, die sich über das Verhalten ihrer Bewohner und Nutzer, ihre Bestimmung und Erreichbarkeit sowie die Aktivitäten, die in diesen Räumen stattfinden, definieren. Im Bericht des Bundesrats zur Revision des Raumentwicklungsgesetzes ist nachzulesen, dass die institutionellen Räume der politischen und administrativen Instanzen und die Lebensräume von Bevölkerung und Wirtschaft immer weniger übereinstimmen. Wer heute Raumplanung betreibt, muss erkennen, wie unsere Lebens- und Wirtschaftsräume funktionieren

und mit welchen Massnahmen und Instrumenten die beiden Räume wieder besser in Übereinstimmung gebracht werden können.

## VERÄNDERTER LEBENSSTIL

Meine beiden Grossväter lebten und arbeiteten zeitlebens in der gleichen Ortschaft, ebenso mein Vater. Hier übten sie auch ihre politischen Rechte aus. Ich selber pendelte ab Beginn meiner Studienzeit zwischen unterschiedlichen Räumen. Mein Wohnort und mein Ausbildungs- respektive Arbeitsort wie auch meine Freizeiträume lagen nie in der gleichen Gemeinde. Nicht nur meine Erfahrung, sondern auch die Raumbewachung zeigen, dass Bevölkerung und Unternehmen sich in Räumen bewegen, die sich nicht mit dem politischen Perimeter decken. Der Einflussbereich von Grosskonzernen umfasst heute die ganze Welt. Dorf-, Stadt-, Kantons- und Bundespolitikerinnen und -politiker sind somit mit einer schwer erfassbaren Einflussgrösse konfrontiert und einem nicht leicht überschaubaren Massstab.

## FUNKTIONALITÄT UND IDENTITÄT

Für die Menschen umfasst der relevante Perimeter heute in der Regel den täglichen Pendlerweg vom Wohn- zum Arbeitsort respektive zu den Ausbildungsstätten, zum Einkaufen und den Freizeitaktivitäten. Neben

einer solchen nutzungsorientierten Anforderung an den Raum wünschen sich Bevölkerung und Unternehmungen darüber hinaus identitätsstiftende Bezugspunkte und Themen, wie sie das architektonische und natürliche Erbe erfüllen kann, aber auch Veranstaltungen, die ein Zugehörigkeitsgefühl entwickeln oder festigen können. Dabei handelt es sich um materielle oder immaterielle Elemente, die zwar nicht mit Raumplanung im herkömmlichen Sinn verbunden sind, aber durchaus zum guten oder schlechten Funktionieren eines Raums beitragen.<sup>1</sup>

## SCHWÄCHEN DER GRENZÜBERSCHREITENDEN RAUMENTWICKLUNG

Grenzüberschreitende Planung hatte und hat es jedoch schwer. Grenzübergreifende Kooperation stellt überwiegend eine «Schönwetterpolitik» dar, die sich primär auf Win-Win-Projekte konzentriert. Zahlreiche Beispiele zeigen, dass existierende Konflikte über die Grenze nicht oder nur sehr schwer gelöst werden können. Auf der regionalen Ebene der grenzüberschreitenden Kooperation werden Konfliktthemen häufig sogar explizit von der politischen Agenda gestrichen. Diese Strategie der Nichtthematisierung von Konflikten in den regionalen Institutionen ist, wenn auch kontraproduktiv, doch verständlich: Die Kooperationsbeziehungen basieren stark auf persönlichen Vertrauensbeziehungen – und diese will man nicht durch Konflikte belasten, insbesondere dann nicht, wenn keine Lösungswege sichtbar sind. Die Konfliktlösungsunfähigkeit der grenzüberschreitenden Planung ist systemimmanent: Solange keine Ansatzpunkte gefunden wurden, wie innerhalb von horizontal vernetzten Kooperationsstrukturen Konflikte gelöst

## FUNKTIONALE RÄUME

Der Entwurf zum neuen – vorab von den Kantonen in der Vernehmlassung 2009 verworfenen – Raumentwicklungsgesetz (E-REG) zum Thema Funktionale Räume

- verpflichtete die Planungsbehörden zur interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit
- benannte explizit – aber nicht abschliessend – die Metropolitanräume, die Agglomerationen und die ländlichen Gebiete als funktionale Räume
- regelte die Agglomerationsprogramme neu auf Gesetzesstufe
- enthielt Regelungen über die Planung in ländlichen funktionalen Räumen.



werden können, kann sie nicht geändert werden. Hier kann auch die (räumliche) Wissenschaft bisher nur begrenzt Hilfestellung leisten. Offen ist auch die Frage, wer den Perimeter definiert und wie sich Gemeinden gegen einen allfälligen Einbezug oder Nicht-einbezug wehren können. Im föderalistischen System sind dies heikle Fragen, die nach einer klaren gesetzlichen Regelung rufen.

## GROSSE AUFGABEN FÜR DIE FORSCHUNG

Die neue Herausforderung der Planung in funktionalen Räumen macht Beiträge von Seiten der Forschung und von Seiten der systematischen Auswertung von Erfahrungen notwendig. Dabei stehen sicherlich drei Themen im Vordergrund:

### 1. Die Bedeutung der Flussphänomene

Die klassischen Flüsse, beispielsweise die Mobilität zwischen Wohn- und Arbeitsort, sind einfach zu erfassen. Ihre Geometrie wiederholt sich in der Regel. Sie haben unseren heutigen Lebensraum im letzten Jahrhundert geprägt und wirken weiterhin strukturgebend. Doch reichen sie für die Beschreibung der heutigen komplexen Gebiete nicht mehr aus. Die heutige Realität erfordert die Integration anders gearteter und schwer fassbarer Phänomene: Virtuelle Flüsse führen zu einer «Wolkenstadt», einer Einheit mit zeitlich veränderlichen Umrissen.

### 2. Symbolische und semantische Systeme

In Zukunft soll die Raumplanung nicht nur die ererbten Ökosysteme und die von uns erbauten Techniksysteme berücksichtigen, sondern auch die symbolischen oder semantischen Systeme. Dies bedeutet, dass der Boden, die Menschen und die Gesellschaft mit ihren symbolischen und rechtlichen Sys-

temen betrachtet und die Spannungsfelder und Konflikte anerkannt und bearbeitet werden.

### 3. Konsequenzen des multilokalen Wohnens

Die Konsequenzen von multilokalem Wohnen (und Arbeiten) sind sowohl in städtischen wie in ländlich-touristischen Gebieten zu untersuchen. Was fehlt, ist nicht bloss eine Datenbasis, sondern Kenntnisse über die Nutzungsdynamik des Wohnraums in Raum und Zeit.

## WAS IST ZU TUN?

Das Einschieben einer neuen Planungsebene wie diejenige der Regionalplanung – ohne klare Entscheidungskompetenz – dürfte die Raumentwicklung in der Schweiz in Zukunft nur noch komplexer und träger machen. Das Projekt «Zusammenlegen der Kantone zu funktionalen Räumen» (zum Beispiel eines Kantons Nordwestschweiz oder eines Kantons Ostschweiz) – wie von verschiedenen Seiten gefordert – wird sich in den nächsten Jahrzehnten, von einzelnen Gemeindefusionen abgesehen, nicht nennenswert vorwärtsbewegen.

Was ist in Anbetracht dieser Realität zu tun?

– Mit Blick auf die langfristige Zukunft müssen hinsichtlich der gemeinsamen Nutzung von Flächen und Infrastruktur Entscheide gefällt werden.

– Mittelfristig geht es um die Planung auf der geeigneten Skala des funktionalen Gebiets im Sinne einer raumbezogenen Strategie und nicht um eine detaillierte Planung. Es geht darum, sich gemeinsam den wesentlichen Raumentwicklungsprojekten zu widmen um sie realisieren zu können. Dabei sind Handlungsspielräume zu öffnen oder offen zu lassen für heute unbekannt, aber künftig notwendige Entwicklungen.

– Kurzfristig ist es wichtig, eine Dynamik in Gang zu bringen und sich nicht in Kompetenzkonflikten zu verstricken, konkret: von der Planung zur Tat zu schreiten, zum Beispiel mit Modellprojekten im Bereich der Bodenpolitik und der Wohnungspolitik. Eine weitere Möglichkeit ist die Organisation von Veranstaltungen zur Sensibilisierung der Eigenheit der funktionalen Räume. Diese Ansätze sind mit Blick auf eine bewegliche Governance zu sehen, die in einem ersten Schritt die gemeinsamen Interessen erkennen und aushandeln muss.

## BESTEHENDE ANSÄTZE

Gute Lösungsansätze bestehen in der Schweiz bereits. Zu nennen sind die Modellprojekte des Bundes und die Agglomerationsprogramme – beide angeschoben durch finanzielle Anreize des Bundes. Neben den grenzüberschreitenden Planungen in städtischen Räumen existieren aber auch Entwicklungsprojekte im ländlichen Raum, zum Beispiel die Regionalparkplanungen. Ein weit fortgeschrittenes Projekt ist der Trinationale Eurodistrict Basel, der einen Raum von drei Ländern, vier Schweizer Kantonen und 226 Sädten und Gemeinden mit 829000 Einwohnern umfasst. Unterschiedliche Ansätze sind im Projekt Salina Raurica – mit einer grenzüberschreitenden Testplanung als Ausgangslage – und im Projekt Birsstadt mit einem provokativen Diskussionsbeitrag «Sieben Gemeinden – eine Stadt» erkennbar.

Die Vorgehensweisen zur Steuerung der Raumentwicklung sind vielfältig. In seinem Buch «Learning from China. Das Tao der Stadt» reduziert sie Carl Fingerhuth auf zwei prägnante Bilder, die nochmals in Erinnerung gerufen werden sollen – «Puzzle» und «Domino»: Das «Puzzle» kennt nur eine einzige richtige Lösung; nur die Reihenfolge der Anordnung der Teile ist ungewiss und die dafür aufgewendete Dauer. Beim «Domino» dagegen suchen mehrere Spieler in einer heiklen, konflikträchtigen und chaotischen Situation nach der besten und relevantesten Lösung.

Hans-Georg Bächtold, Generalsekretär SIA

## Anmerkung

1 vgl. Tranda-Pittion, Michèle: Planen in funktionalen Räumen. In: Forum Raumentwicklung 1/2009

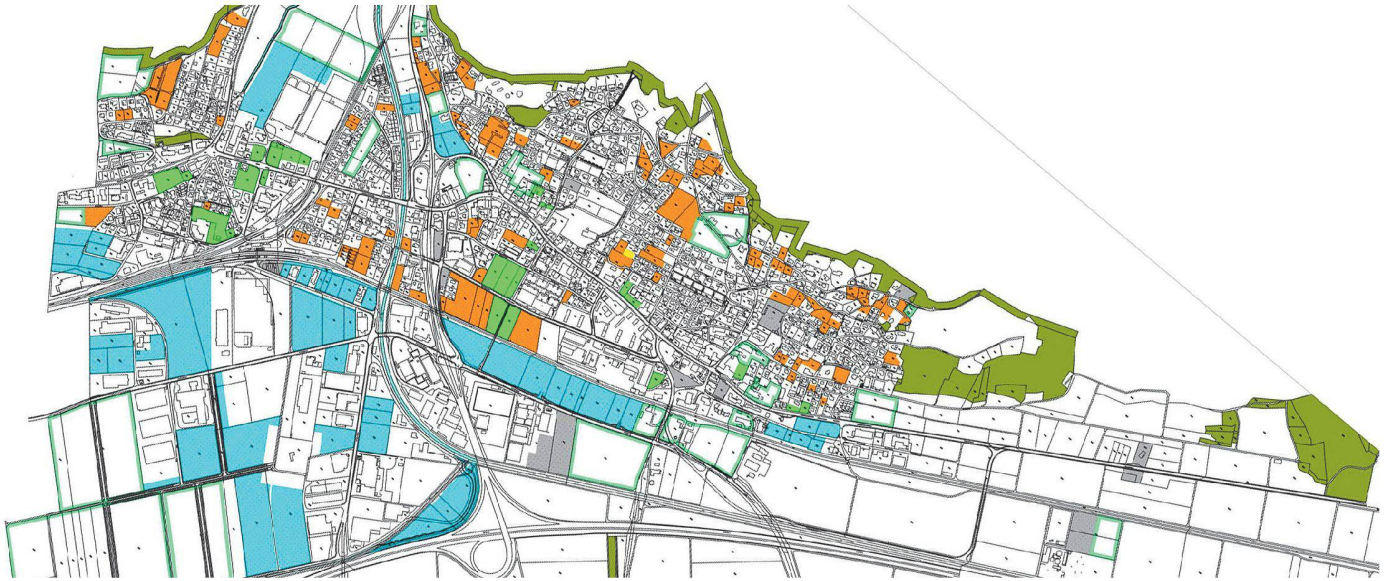
## DIE SICHT DES SIA

Der SIA hat in seiner Stellungnahme zur Revision des Raumplanungsgesetzes im April 2009 sinngemäss festgehalten:

Einer der Hauptgründe für die zunehmende Zersiedlung und die daraus folgende unkoordinierte Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung liegt bei der Kleinräumigkeit der bisherigen Planung. Es zeigt sich, dass die heutige Planung, die an den Grenzen der politischen Verantwortung endet, zu kurz greift. Die in den letzten Jahrzehnten verfolgte Tendenz, wonach jede noch so kleine Gemeinde ihre Industrie-, Gewerbe- oder Spezial-Entwicklungszone hat, führt zu unzweckmässigen und unkoordinierten Zonenplanungen, zu Einzonungen am falschen Ort und zu überdimensionierten Zonen. Dieses Problem ist zwar längst erkannt, und die meisten Kantone haben Massnahmen dagegen ergriffen. Bisher fehlt es jedoch an bundesrechtlichen Grundsätzen für die Umsetzung einer (über-)regionalen Siedlungsentwicklung und -planung. Im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung begrüsst der SIA, dass die zukünftige Einzonung von neuem Bauland davon abhängig gemacht werden soll, ob sie in einem regionalen Kontext tatsächlich notwendig ist. Die Schaffung von funktionalen Räumen soll jedoch nicht zur Einführung einer weiteren – verwaltungsrechtlich schwer einzuordnenden – Staatsebene führen, sondern innerhalb der bestehenden Staatsordnung in regionalen Kontext realisiert werden.



# GUT BAUEN AM RICHTIGEN ORT



01 Plan der Gemeinde Oensingen SO: Wohngebiete (orange), Mischgebiete (hellgrün), Gewerbegebiete (blau) und künftig vorgesehene Bauzonen (grün umrandet) (Quelle: Planteam S, Solothurn)

Die Siedlung wächst weiter, und sie wächst weiterhin in die Fläche. Dieses Wachstum verlief und verläuft nicht zufällig, sondern wurde und wird geplant und politisch beschlossen. Dennoch entsteht ein heterogener und vielerorts fragmentierter Lebensraum. Weshalb? Wichtige Faktoren sind das weiter anhaltende und kräftige Wachstum bei mangelnder Verfügbarkeit des Baulandes, Planungsentscheide ohne genügende Einbettung in den Zusammenhang und damit viele Bauzonen am falschen Ort. Was ist zu tun?

## BEFUND:

### EIN GEMENGE VON FRAGMENTEN

1. Bis 2030 hat die Schweiz genügend Bauzonen.<sup>1</sup>
2. Viele Bauzonen sind am falschen Ort.<sup>2</sup> Die Nachfrage nach Bauzonen ist in Gemeinden nahe den Zentren grösser als das Angebot, in peripheren Gemeinden ist ein Überangebot zu erwarten.
3. Viele Bauzonen sind nicht verfügbar. Als Folge davon sehen sich viele Gemeinden genötigt, für eine «angemessene» Weiterentwicklung zusätzliche Bauzonen zu schaffen. Der Nutzungsdruck auf die Landschaft steigt, die Speckringe um unsere Siedlungen wachsen. Würden indessen alle Bauzonen tatsächlich ihrem Zweck – der Bebauung –

zugeführt, müssten deutlich weniger Bauzonen geschaffen werden. Zudem ist die Siedlung durchsetzt von Landschaftsfragmenten (Baulücken), und die Landschaft ist durchsetzt von Siedlungsfragmenten. Siedlung und Landschaft sind vielerorts kaum mehr zu unterscheiden; deshalb auch die Wahrnehmung, das Mittelland sei ein durchgehender Siedlungsbrei.

### DIE FAKTOREN WIRKEN WEITER

- Für die kommenden Jahre wird eine weitere Zunahme der Bevölkerungszahl und der Flächenbeanspruchung pro Person prognostiziert. 2030 sollen über 20% mehr Nutzflächen beansprucht werden als heute.<sup>3</sup>
- Das «ländliche» Wohnen ist gefragt. Je peripherer die Menschen aber leben, desto mehr Siedlungs- und Verkehrsfläche beanspruchen sie: in Grosszentren rund 80 m<sup>2</sup> je Einwohner und Beschäftigte, in periurbanen ländlichen Gemeinden rund 385 m<sup>2</sup>, in Agrargemeinden gar 577 m<sup>2</sup>.<sup>4</sup>
- Der Steuerwettbewerb und die Hoffnung auf reiche Zuzüger erweckt in vielen – oft peripheren – Gemeinden einen Wachstumswunsch.
- Die Verkehrsinfrastruktur wird weiterhin ausgebaut und macht ungefähr einen Drittel der Siedlungsfläche aus!
- Mit Bauzonen lässt sich Geld verdienen durch Grundeigentümer, Architekten, Bauunternehmer etc.

– Planungsentscheide werden von der Gemeinde für sich gefällt und mit den regionalen Anforderungen wenig abgestimmt. Einige Entscheide werden vorwiegend aufgrund politischer Opportunität gefällt und weniger aus fachlichem oder gestalterischem Willen (vgl. auch S. 34/35).

## ZIEL:

### OPTIMIERUNG DES LEBENSRAUMS

Für eine hohe Qualität der Siedlungen und der sie umgebenden Landschaft sind eine funktionale Organisation und eine hochwertige Gestaltung Voraussetzung. Für die funktionale Organisation sind folgende Ziele von herausragender Bedeutung:

1. *Am richtigen Ort neue Bauzonen schaffen, richtig dimensioniert und konzentriert*
2. *Ungünstig gelegenes Bauland konsequent auszonieren*
3. *Günstig gelegene, gehortete Flächen verflüssigen*

Für eine hochwertige Gestaltung sind konkrete Konzepte erforderlich.

### ANSATZ: LANDSCHAFTSINITIATIVE

Die Landschaftsinitiative will dem Bauzonewachstum im Kern mit zwei Massnahmen entgegenwirken:

1. *Raumplanung ist Sache der Kantone und neu auch des Bundes*
2. *Aushängung eines Bauzonemoratoriums über 20 Jahre*





02 Herausforderungen der Siedlungsentwicklung am Beispiel von Biasca TI (Foto: Martin Eggenberger)

Die vorgeschlagenen Massnahmen versprechen einen Beitrag zu den zwei erstgenannten Zielen, nämlich eine bessere Abstimmung der Planungen im grösseren Zusammenhang des Lebensraums Schweiz durch den Bund und die Kompensation neuer Bauzonen durch die Reduktion bestehender. Denn: weil wir genügend Bauzonen haben, besteht in der Summe kein Mangel. Offen ist bei diesem Ansatz jedoch: Wie funktioniert ein Bauzonen-Markt, der an richtigen Standorten das Bauen ermöglicht? Werden die für die Bebauung optimalen Lagen dadurch verteuert?

#### ANSATZ: REVISION DES RPG

Als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative schlägt der Bundesrat eine Teilrevision des RPG vor.

##### 1. Durch Bauverpflichtung neue Bauzonen an die richtigen Orte lenken

Neu muss jeder Kanton ausdrücklich ein kantonales Raumkonzept vorlegen, was im Grunde eine absolute Minimalanforderung an jede Planung ist. Zudem muss der Richtplan im Bereich Siedlung festlegen, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt geplant ist, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird. Da sich die Kantone bisher zur Grösse der Bauzonen nicht äussern mussten, wird hier eine wichtige Lücke geschlossen.

##### 2. Ungünstig gelegenes Bauland auszonieren

Dieses Ziel wird indirekt angepeilt: «Die Bauzonen müssen so festgelegt werden, dass sie den voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre nicht überschreiten» und «Der Richtplan legt

im Bereich Siedlung insbesondere fest [...] wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen diesen Anforderungen entsprechen.»

Die Kombination bedeutet, dass die Kantone für zu grosse Bauzonen darlegen müssen, wie sie diese zu reduzieren gedenken.

##### 3. Günstig gelegene gehortete Flächen verflüssigen

Neue Bauzonen wären künftig nur möglich, wenn die Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist. Für die bestehenden Bauzonen werden die Kantone aufgefordert, Massnahmen zu treffen, damit die Bauzonen ihrer Bestimmung zugeführt werden (Frist für die Überbauung, Rechtsfolgen).

#### EIN VERGLEICH

Grundsätzlich gilt es festzuhalten: Bei beiden Ansätzen wächst die Siedlung weiter. Die Bauzonen sind ja schon ausgeschieden.

– Die Teilrevision RPG gibt qualitative Ziele vor. Sie verbessert die Ausscheidung neuer Bauzonen, sichert deren Verfügbarkeit, berücksichtigt Rückzonungen indirekt, und gibt den Kantonen den Auftrag, die Verfügbarkeit bestehender Bauzonen ebenfalls zu gewährleisten. Die obigen Ausführungen zeigen, dass die vorgeschlagene Revision RPG den Mindesteffort in die richtige Richtung aufzeigt. Mit Blick auf die bedarfsgerechte Dimensionierung der Gesamt-Bauzone Schweiz bedingt der Ansatz der RPG-Revision eine Gesamtschau der voraussichtlich benötigten Bauzonen in der Schweiz, als Grundlage für die Kantone und als Richtschnur für eine konsequente und stringente Genehmigung der Richtpläne.

– Die Landschaftsinitiative gibt im Unterschied zur Revisionsvorlage RPG quantitative Ziele vor.

Bei beiden Ansätzen ist einiges über die Organisation und wenig über die Gestaltung unseres Lebensraums ausgesagt. Dazu sind konkrete Ideen und Konzepte nötig.

**Martin Eggenberger**, Präsident Fachverband Schweizer RaumplanerInnen FSU, martin.eggenberger@planteam.ch

#### Anmerkungen

1 ARE: Bauzonenstatistik (2008)

2 a.a.O.

3 BFS (2006), ARE

4 ARE: Factsheet Siedlungs- und Geschossflächenbedarf bis 2030 (2007)

#### SATW-VERANSTALTUNG:

##### «DIE SCHWEIZ WIRD KNAPP»

In der Schweiz fehlt heute eine ganzheitliche Sicht auf die Raumentwicklung. Als nationale und die staatlichen Ebenen übergreifende Strategie könnte das Raumkonzept Schweiz somit eine zentrale Rolle einnehmen. Im Vorfeld der Konsultation, die für Ende 2010 vorgesehen ist, widmet sich die dritte Veranstaltung der Reihe «Wissen schafft Dialog» folgenden Leitfragen:

- Welche Zukunftsbilder der Schweiz werden an den Hochschulen entworfen?
- Wie funktioniert die Metropole Schweiz?

**Referenten:** Daniel Kündig (SIA-Präsident, Moderation), Alain Thierstein (Professor für Raumentwicklung TU München), Kees Christiaanse (Professor für Architektur und Städtebau ETHZ), Bernd Schöll (Professor für Raumentwicklung ETHZ)

**Datum und Ort:** 1. Juli 2010, 18.15–20.30 Uhr, UBS Konferenzgebäude Grünenhof, 8001 Zürich

**Infos und Anmeldung (bis 24. Juni):** [www.satw.ch/veranstaltungen](http://www.satw.ch/veranstaltungen)