

# Kooperation zwischen Gemeinden in der Raumplanung: ein Blick zurück

P23: Grenzenlos - Landschaft über Grenzen hinweg  
Erster Schweizerischer Landschaftskongress  
Luzern

Tobias Schulz  
tobias.schulz@wsl.ch

23./24. August, 2018



# Inhalt

- ▷ Zusammenarbeit in der Raumplanung
- ▷ Befragung der Gemeinden 2014
- ▷ Raumplanerische Instrumente
- ▷ Wer arbeitet wie zusammen?
- ▷ Haben kooperierende Gemeinden striktere Regeln?
- ▷ Sind kooperierende Gemeinden weniger “zersiedelt”?

# Zusammenarbeit in der Raumplanung

# Notwendigkeit und Strukturen

- ▷ Delegation von Aufgaben auf die untere Ebene (Gemeinden) aufgrund fehlender öffentlicher Mittel
- ▷ Gründe für Defizite in der Implementierung in der Raumplanung liegt auch in Überforderung Gemeinden
- ▷ Notwendigkeit vermehrter Zusammenarbeit in technischer Hinsicht (z.B. gemeinsame Stelle für Baubewilligungen)
- ▷ Eher strategische Zusammenarbeit über irgendeine interkommunale Plattform:
  - ▷ Regionalplanungsverbände: regionale Richtpläne
  - ▷ Agglomerationsprogramme (ab 2001)
  - ▷ andere

# Befragung der Gemeinden 2014

# Fragebogen zur Raumplanung in den Gemeinden (Kaiser et al., 2016)

- ▷ Wann: Februar bis Mai 2014
- ▷ Wer: Alle Schweizer Gemeinden (ca. 2500)
- ▷ Rücklauf: >60%
- ▷ Fragen:
  - ▷ Anwendung von Instrumente und seit wann
  - ▷ Kapazität (organisatorisch)
  - ▷ Partizipation, Institutionelles
  - ▷ Zusammenarbeit

# Raumplanerische Instrumente

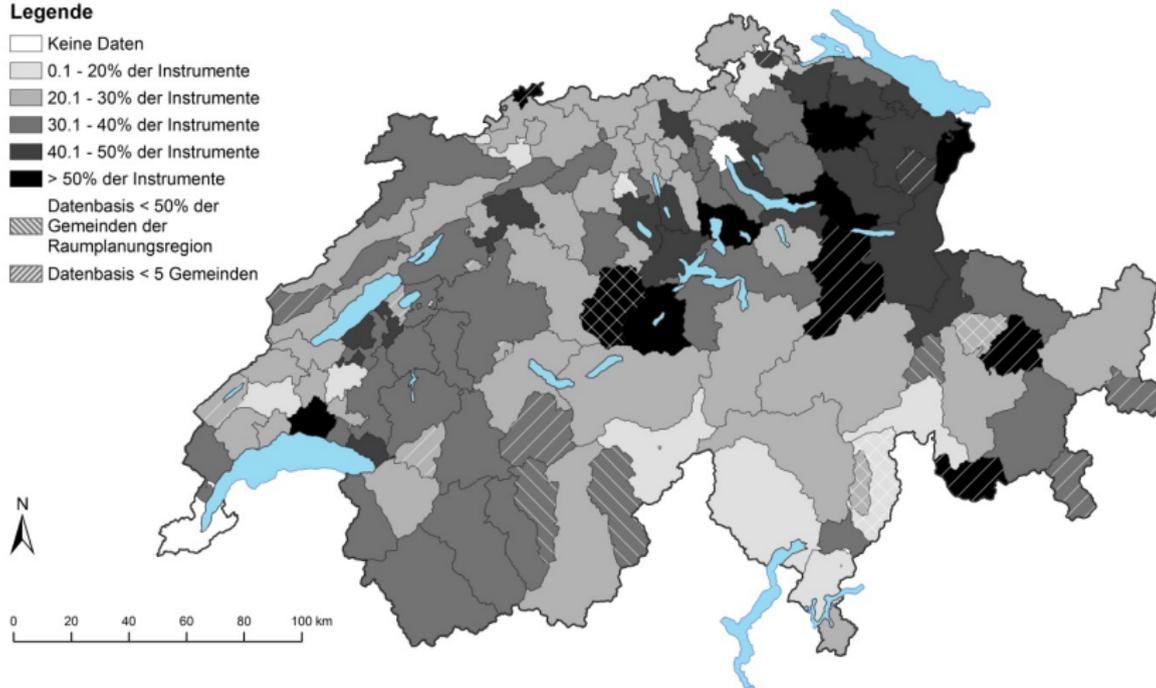
## 20 raumplanerische Instrumente

- ▷ Leitbild
- ▷ Kommunalen Richtplan
- ▷ Minimale Nutzungsziffer
- ▷ Heraufsetzung Nutzungsziffer
- ▷ Rückzonung
- ▷ Umzonung zugunsten Dichte
- ▷ Beschränkung Ausdehnung geringer Dichte
- ▷ Einschränkung Einzonung
- ▷ Sondernutzungsplan mit höherer Nutzungsziffer als kom. BR
- ▷ Sondernutzungsplan mit Etappierung
- ▷ Verknüpfung Nutzungsziffer mit Anschluss öff. Verkehr
- ▷ Landumlegungen
- ▷ Massnahmen gegen Baulandhortung
- ▷ Mehrwertausgleich
- ▷ (Rück)Kauf von privatem Bauland
- ▷ Anreize Verbesserung Bausubstanz
- ▷ Qualität dichter Überbauungen
- ▷ Freihaltezonen
- ▷ Evaluation Verdichtungspotentiale
- ▷ Masterplans

# Anzahl von Instrumenten

## Legende

- Keine Daten
- 0.1 - 20% der Instrumente
- 20.1 - 30% der Instrumente
- 30.1 - 40% der Instrumente
- 40.1 - 50% der Instrumente
- > 50% der Instrumente
- Datenbasis < 50% der  
Gemeinden der  
Raumplanungsregion
- Datenbasis < 5 Gemeinden



# Index für Regulierung

- ▷ Anzahl Instrumente aufsummieren?
- ▷ Gewichte aufgrund theoretischer Überlegungen zu Wirksamkeit, Widerstand...
- ▷ Empirische Gewichtung: Je verbreiteter ein Instrument, desto kleiner das Gewicht (Je seltener ein Instrument vorkommt, desto schwieriger ist es einzuführen und anzuwenden)
- ▷ Index pro Periode  $t$ :  $\sum_{m=1}^{20} [1 - (\bar{m}_t - \bar{M}_t)] * m_{it}$ 
  - ▷  $m_{it}$ : Dichotomer Indikator für Anwendung Instrument  $m$  in Gemeinde  $i$
  - ▷  $\bar{m}_t$ : Mittel für Instrument  $m$  über alle Gemeinden
  - ▷  $\bar{M}_t$ : Mittel für alle Instrumente über alle Gemeinden

## Wie stark sind Typen von Gemeinden reguliert?

---

	Mittelwert
Zentren	3.85
Suburbane Gemeinden	2.39
Einkommensstarke Gemeinden	1.72
Periurbane Gemeinden	1.48
Touristische Gemeinden	1.76
Industrielle und tertiäre Gemeinden	1.73
Ländliche Pendlergemeinden	1.19
Agrar-gemischte Gemeinden	1.33
Agrarische Gemeinden	0.72

---

**Wer arbeitet wie zusammen?**

# Technische Zusammenarbeit oder regionale Planung?

- ▷ Arbeitet Ihre Gemeinde mit anderen Gemeinden in der RP zusammen?
- ▷ Ist ein Ziel dieser Zusammenarbeit die Kooperation auf techn. Ebene?
- ▷ Ist ein Ziel dieser Zusammenarbeit die regionale Planung?
- ▷ Resultiert Zusammenarbeit in regionalem Sach- od. Richtplan?
- ▷ Ist Gemeinde in Agglomerationsprogramm des Bundes involviert?

# Mittlere Angaben zur Zusammenarbeit pro Gemeindetyp

	Techn. Koop.	Reg. Plattform
Zentren	0.16	0.86
Suburbane Gemeinden	0.12	0.90
Einkommensstarke Gemeinden	0.19	0.82
Periurbane Gemeinden	0.24	0.82
Touristische Gemeinden	0.23	0.71
Industrielle und tertiäre Gemeinden	0.27	0.84
Ländliche Pendlergemeinden	0.23	0.77
Agrar-gemischte Gemeinden	0.16	0.78
Agrarische Gemeinden	0.21	0.81

	Reg. Richtplan	Agglo.-programm
Zentren	0.66	0.90
Suburbane Gemeinden	0.75	0.76
Einkommensstarke Gemeinden	0.93	0.44
Periurbane Gemeinden	0.74	0.47
Touristische Gemeinden	0.85	0.21
Industrielle und tertiäre Gemeinden	0.67	0.15
Ländliche Pendlergemeinden	0.77	0.15
Agrar-gemischte Gemeinden	0.70	0.04
Agrarische Gemeinden	0.73	0.03

**Unterscheiden sich diese Regionen  
betreffend der Regeln**

# Statistisches Modell

- ▷ Untersuchungseinheit: Zeitpunkt Gemeinde
- ▷ Messzeitpunkte: 1980-90, 1990-2000, 2000-10, 2010-2014
- ▷ Hierarchie Gruppierung: Gemeinde, Raumplanungsregion, Kanton
- ▷ Hierarchisches Regressionsmodell (“random effects”)
- ▷ Beitrag der Gruppierungsebenen zur “Erklärung” der Variation
- ▷ Räumliche Korrelation (z.B. Nachbarschaft) relativ gut (aber nicht vollständig) über hierarchische Struktur aufgefangen

## Beitrag der verschiedenen Ebenen zur Variation des Regulierungs-Index

	in %
Kanton	3
Raumplanungsregion	1
Gemeinde	40
Agglomeration	10

**Unterscheiden sich die Regionen betreffend  
die Zersiedelung?**

# Beitrag der verschiedenen Ebenen zur Variation der Zersiedelung nach Schwick et al. (2010)

Gewichtete Zersiedelung: Siedlungsfläche als Anteil an Gesamtfläche \*  
Dispensionsmass für Siedlungsfläche \*  
Ausnutzungsdichte (Einwohner und  
Arbeitsplätze pro Siedlungsflächeneinheit)

	in %
Kanton	10
Raumplanungsregion	10
Gemeinde	46
Agglomeration	24

## Weitere Ergebnisse

- ▷ Aus der Befragung lässt sich tendenziell ein positiver Zusammenhang zwischen Regulierung und Zusammenarbeit konstruieren
- ▷ Zusammenhang der Regulierung mit dem Zersiedelungsindex ist vernachlässigbar
- ▷ Am ehesten lässt sich ein Zusammenhang der Regulierung mit der Ausnutzungsdichte feststellen (indirekt über Bodenpreise?)
- ▷ Gründe für vermehrte Zusammenarbeit?

# Folgerungen

- ▷ Strategische Zusammenarbeit hat auch zu einer “strikteren” Regulierung geführt (bzw. die, die strikter reguliert sind, arbeiten eher zusammen und nehmen diese Zusammenarbeit wahr)
- ▷ Die allfälligen Folgen einer Zusammenarbeit sind eher für Agglomerationen als für Raumplanungsregionen feststellbar
- ▷ Die Wirkung auf “die Landschaft” ist nicht ohne weiteres nachweisbar: Regulierung hat erst eingesetzt, als die Ausdehnung der Siedlungen spürbar zugenommen hat.
- ▷ Zusammenarbeit hat sich vermutlich auf Ausnutzungsdichte ausgewirkt, bedeutet aber nicht zwingend spürbar weniger Zersiedlung

- Kaiser, N., Rudolf, S., Berli, J., Hersperger, A., Kienast, F., and Schulz, T. (2016). Raumplanung in den schweizer gemeinden: Ergebnisse einer umfrage. WSL-Bericht, Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL, Birmensdorf.
- Schwick, C., Jaeger, J., Bertiller, R., and Kienast, F. (2010). *Zersiedelung der Schweiz – unaufhaltsam? Quantitative Analyse 1935 bis 2002 und Folgerungen für die Raumplanung*. Haupt, Bern. Bristol-Stiftung. Ruth und Herbert Uhl – Forschungsstelle für Natur- und Umweltschutz.