KOMPLEX

FÜR EINE AKTIVE BETEILIGUNG AN DER RAUMPLANUNG

Text / Texte: Miriam Lüdi

Die Schweiz ist ein kleines Land mit entsprechend begrenzten Flächenressourcen. Der Ausbau des Verkehrs sowie der Wohn-, Freizeit- und Arbeitsplatzangebote stellt deshalb eine grosse Herausforderung dar. Die zentrale Frage lautet: Sollen wir weiterhin auf eine Siedlungsentwicklung nach aussen setzen und dabei Grünflächen opfern, oder ist ein Paradigmenwechsel nötig? Die Lösung scheint klar: Wir müssen primär in den Zentren bauen, attraktive Stadtstrukturen erweitern und eine Siedlungsentwicklung nach innen forcieren.

Doch die aktuelle Raumplanung verhindert eine effektive Siedlungsentwicklung nach innen. Die notwendige bauliche Verdichtung, welche die Zersiedelung einzudämmen vermag, kann nicht geschehen. Nutzungspläne, die eine dichte Bebauung befördern, fehlen. Sondernutzungspläne allein können an zentralen Standorten keine effektive Verdichtung ermöglichen, solange die Nutzungspläne nicht ausreichende Ausnützungen vorsehen.

Die Gemeinden zeigen wenig Initiative, die Nutzungspläne umfassend zu überarbeiten. Dies wäre allerdings notwendig, um an zentralen Standorten effektive Siedlungsverdichtungen zu ermöglichen und letztlich die Zersiedelung einzudämmen.

Besonders in Städten wie Zürich und Basel wird deutlich, dass entweder nur eine teilweise oder überhaupt keine Überarbeitung der Nutzungspläne erfolgt. Zum Beispiel zeigt das Klybeckplus-Areal in Basel die Untätigkeit der Raumplanung der letzten rund acht Jahre: Die Grundeigentümer wurden zur Ausarbeitung einer Testplanung, eines städtebaulichen Konzepts und Leitbilds aufgefordert, obwohl die Grundlagen für die Verdichtung weder im Nutzungsplan noch im Richtplan vorhanden sind.

Kantone und Gemeinden in die Pflicht nehmen

Die Verantwortung zur Schaffung rechtlicher Grundlagen für ausreichend hohe Ausnützungen in den Richt- und Nutzungsplänen liegt aktuell offenbar bei den Grundeigentümern, Bauherren, Investoren und Entwicklern. Viele sind sich jedoch dieser Verantwortung beziehungsweise Möglichkeit nicht bewusst. Oft akzeptieren sie rechtswidrige Planungsprozesse und zu geringe Ausnützungsmöglichkeiten. Zudem nehmen sie unter diesen Umständen das riskante Sondernutzungsplanungsverfahren in Kauf, was wiederum Kosten verursacht und meist

zu Vorschriften führt, die keine ausreichenden Verdichtungen ermöglichen und geringe Rechtssicherheit bieten.

Bisher wird mittels verwaltungsverfahrensrechtlicher oder gerichtlicher Instrumente kaum eine Kurskorrektur der mangelhaften Raumplanung vom Staat eingefordert. Die aus dem Privatrecht und dem Zivilprozessrecht stammende Formel «Wo kein Kläger, da kein Richter» passt auch hier: Der Staat plant die Raumordnung bislang weitgehend ohne rechtlichen Druck zum rechtskonformen Vollzug. Dies führt dazu, dass die Schweiz weiterhin zersiedelt wird, nachhaltiges Bauen erschwert ist und Nachbarn die wenigen möglichen Verdichtungsvorhaben leicht verhindern können.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, müssen Grundeigentümer, Bauherren, Investoren und Entwickler die Kantone und Gemeinden politisch und rechtlich dazu verpflichten, eine rechtskonforme Raumplanung durchzuführen. Erst eine aktive Beteiligung in der Raumplanung kann sicherstellen, dass Planungsprozesse korrekt durchgeführt werden und Dichtevorgaben hoch genug sind.

Wird durch die aktive Beteiligung in der Raumplanung eine rechtskonforme Richt- und Nutzungsplanung sichergestellt, können auch Mehrheiten in der Bevölkerung für sinnvolle und attraktive Verdichtungen gewonnen werden. Die Überarbeitung der Raumpläne mag mehr Vorlauf beim Immobilienmanagement erfordern, führt aber zu grösserer Rechtssicherheit sowie einer gewinnbringenderen und nachhaltigeren Bauweise. Es ist an der Zeit, zu erkennen, dass eine einzig auf Sondernutzungsplänen basierende Verdichtungsplanung nicht funktioniert. Die Ausnützungen in den Nutzungsplänen müssen an zentralen Standorten erhöht werden, damit die Weichen für eine zukunftsorientierte Schweiz gestellt werden können.

/

POUR UNE PARTICIPATION ACTIVE À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La Suisse est un petit pays: la surface disponible y est donc limitée. Développer les transports et les offres de logement, de loisirs et d'emplois constitue dès lors un défi de taille. Il s'agit de répondre à cette question clé: devons-nous continuer de miser sur un développement de

l'urbanisation vers l'extérieur, en sacrifiant des espaces verts, ou faut-il changer de paradigme? La solution paraît évidente: nous devons construire en priorité dans les centres, renforcer les structures urbaines attrayantes et accélérer le développement urbain vers l'intérieur.

Mais la politique et la législation actuelles sur l'aménagement du territoire y font obstacle. On ne parvient pas à concrétiser la densification requise qui serait en mesure d'endiguer le mitage de notre territoire. Des plans d'affectation qui favoriseraient une telle densification font défaut. A eux seuls, des plans d'affectation spéciaux dans des sites centraux ne permettent aucune densification effective tant que les plans d'affectation ne prévoient pas des taux d'utilisation du sol tirant parti au maximum des surfaces disponibles.

Alors qu'elles devraient réviser en profondeur les plans d'affectation, les communes font preuve de peu d'initiative. Ce serait pourtant nécessaire afin de permettre des densifications effectives dans des sites centraux et, en fin de compte, afin d'endiguer le mitage, à savoir le grignotage incontrôlé du territoire par les constructions.

En particulier dans des villes comme Zurich et Bâle, on constate qu'il n'y a que des révisions partielles des plans d'affectation, voire aucune révision du tout. A Bâle, par exemple, la situation du site de Klybeckplus témoigne de l'inaction en matière d'aménagement du territoire ces huit dernières années: les propriétaires fonciers ont été invités à élaborer une planification test, un concept d'urbanisme et des lignes directrices, bien que les bases relatives à la densification n'existent ni dans le plan d'affectation ni dans le plan directeur.

Obliger les cantons et les communes à assumer leur responsabilité

Aujourd'hui, la responsabilité de créer des bases juridiques dans le plan directeur et dans le plan d'affectation visant des taux d'utilisation du sol suffisamment élevés incombe manifestement aux propriétaires fonciers, maîtres d'ouvrage, investisseurs et promoteurs. Toutefois, nombre d'entre eux ne sont pas conscients de cette responsabilité ou de cette possibilité. Très souvent, ils acceptent des processus de planification illicites et des possibilités trop restreintes en matière d'utilisation du sol. En outre, ils s'accommodent de la procédure risquée de planification d'affectation spéciale, qui, à son tour, entraîne des coûts et donne lieu le plus souvent à des prescriptions qui ne permettent pas

une densification suffisante et offrent une faible sécurité juridique. Jusqu'à présent, on n'a guère exigé de l'Etat qu'il corrige le cap par le biais d'instruments de procédure administrative ou judiciaire. L'adage «Où il n'y a pas de plaignant, il n'y a pas de juge» s'applique aussi ici: l'Etat planifie l'aménagement, pour l'essentiel, sans pression juridique qui l'obligerait à une exécution conforme au droit. Résultat: le mitage se poursuit, la durabilité dans la construction est plus difficile, et les voisins peuvent facilement empêcher la réalisation des rares projets de densification encore possibles.

Pour relever ces défis, les propriétaires, maîtres d'ouvrage, investisseurs et promoteurs doivent obliger politiquement et juridiquement les cantons et les communes à mettre en œuvre un aménagement du territoire qui soit conforme au droit. Seule une participation active à l'aménagement du territoire peut garantir que les processus de planification soient menés correctement, et que les objectifs de densification soient fixés à un niveau suffisamment élevé.

Si l'on garantit, grâce à une participation active à l'aménagement du territoire, des plans directeurs et des plans d'affectation qui soient conformes au droit, on peut alors gagner le soutien d'une majorité de la population qui adhérerait à des projets de densification judicieux et attrayants. Certes, la révision des plans peut nécessiter une plus longue phase d'anticipation en matière de gestion immobilière, mais cela renforce la sécurité juridique et un mode de construction plus rentable et plus durable. Il est temps de reconnaître qu'une planification de densification exclusivement basée sur des plans d'affectation spéciaux ne fonctionne pas. Dans des sites centraux, il faut augmenter les taux d'utilisation du sol dans les plans d'affectation afin de poser les jalons d'une Suisse tournée vers l'avenir.

DR. IUR. MIRIAM LÜDI hat sich auf das Gebiet des Raumplanungs-, Bau- und Umweltschutzrechts spezialisiert. Sie war am interdisziplinären Forschungsprojekt zur nachhaltigen Raumentwicklung «How to Grow» der ETH Zürich und der Universität Basel beteiligt und hat ihre Promotion zum Thema «Zielkonflikt zwischen Lärmschutz und Siedlungsverdichtung» abgeschlossen. Derzeit ist sie als COO bei Resilientsy tätig, berät die Raumplanungs- und Immobilienbranche und unterrichtet als Rechtsdozentin. / MIRIAM LÜDI, docteure en droit, s'est spécialisée en droit de l'aménagement du territoire, droit de la construction et droit de la protection de l'environnement. Elle a participé à «How to Grow», un projet de recherche interdisciplinaire pour un développement territorial durable de l'EPF de Zurich et de l'Université de Bâle. Elle a terminé sa thèse en prenant pour thème le «Conflit d'objectifs entre la protection contre le bruit et la densification de l'habitat». A l'heure actuelle, elle est cheffe opérationnelle (COO) auprès de la société Resilientsy. Elle conseille les secteurs de l'aménagement du territoire et de l'immobilier et enseigne le droit en tant que chargée de cours. → resilientsy.ch