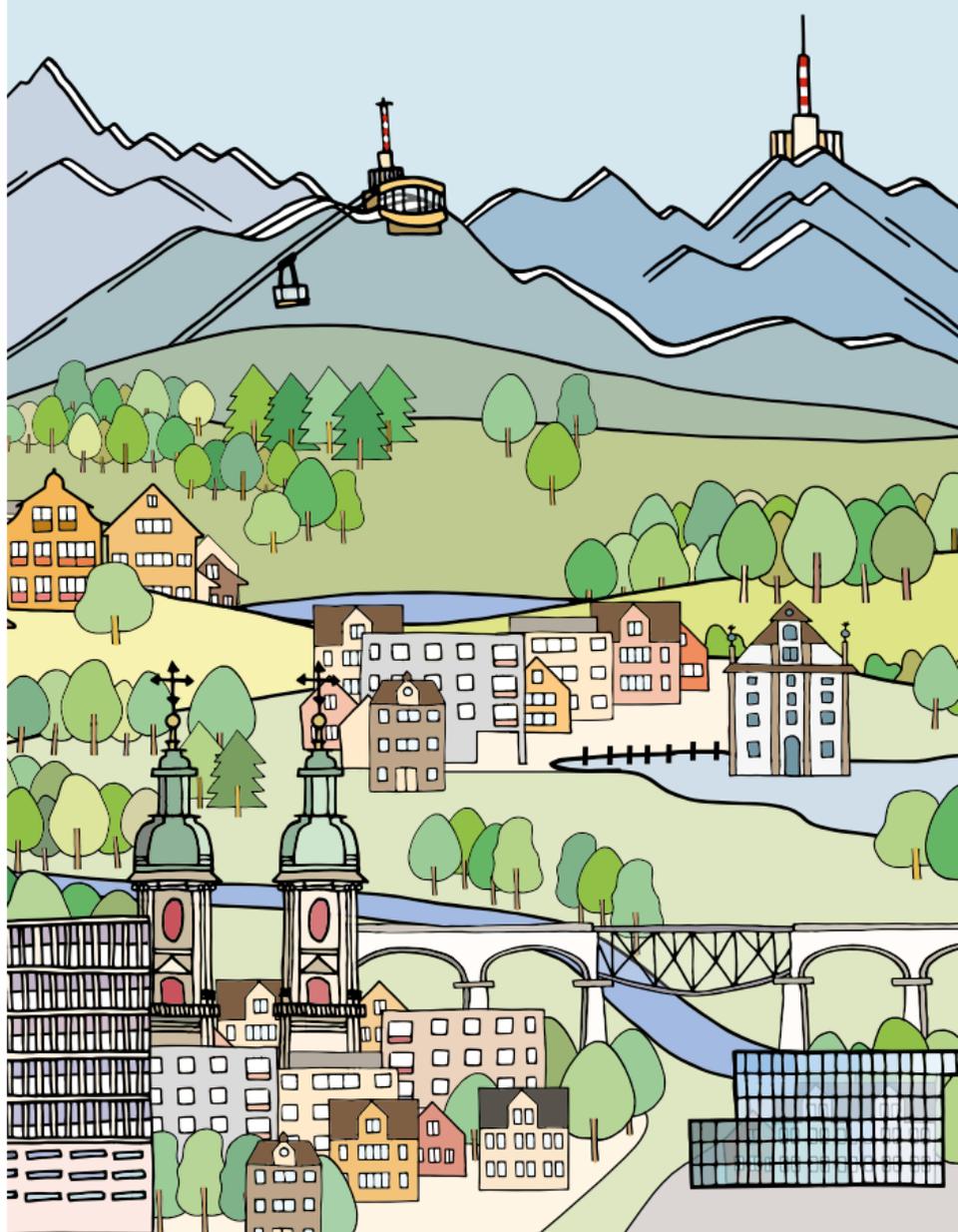




Strategie
Siedlungsentwicklung nach innen





Vorwort

Siedlungsentwicklung nach innen

Die Schweizer Bevölkerung hat mit dem revidierten Raumplanungsgesetz die Raumplanung auf eine neue Basis gestellt. Das Thema «Siedlungsentwicklung nach innen» hat – obwohl nicht neu – eine viel grössere Bedeutung erhalten. Es ist nun Sache der Kantone und Gemeinden, die neue Gesetzgebung sachgerecht umzusetzen. Dies erfordert ein hohes Engagement aller Beteiligten und eine hohe fachliche Kompetenz.

Gemeinden und Kanton gemeinsam

Die Gemeinden haben zusammen mit dem Kanton den sorgsam Umgang mit dem Boden und die massvolle Festlegung der Bauzonen sicherzustellen, sowie unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität kompakte Siedlungen zu schaffen. Dörfer und Städte sollen nach innen weiterentwickelt werden. Wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird und welche Anforderungen an die kommunale Nutzungsplanung gestellt werden, hat der Kanton im kantonalen Richtplan, Teil Siedlung festgelegt.

Die Gemeinden haben den Lead

Die Ortsplanung ist Sache der Gemeinden. Diese sind angehalten, die konsequente Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen nachzuweisen und die Verfügbarkeit von Bauland zu fördern. Für die Gemeinden steht damit eine grosse und auch herausfordernde Aufgabe an. Wir ermuntern die Gemeinden, das Thema aktiv anzugehen und dafür die notwendigen Ressourcen bereit zu stellen.

Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation unterstützt die Gemeinden beratend, mit der Aktualisierung der Flächenpotenzialanalyse und im Rahmen der ämterübergreifenden Koordination.



Siedlungsentwicklung nach innen ist nicht nur Pflicht, sondern Chance

Eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen ist eine zentrale Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit der Gemeinden. Sie ermöglicht:

- ein qualitatives und quantitatives Wachstum (z.B. der Bevölkerung und der Steuererträge) zu gewährleisten,
- bestehende Quartiere sowie Stadt-, Dorfkerne oder Brachflächen zum Nutzen der Bevölkerung aufzuwerten,
- wertvolle Ressourcen wie Natur- und Erholungsräume sowie Landwirtschaftsflächen zu schonen,
- Infrastrukturkosten zu sparen.

Aus diesen Gründen liegt es auch im Interesse der Gemeinden, ihre inneren Potenziale zu erkennen und als Entwicklungsoption für die Zukunft zu nutzen.

Gehen wir die Aufgabe gemeinsam an und nutzen die Chance!

Marc Mächler
Regierungsrat
Vorsteher Baudepartement



Grundsätzliches

Siedlungsentwicklung nach innen mit Qualität

Siedlungsentwicklung nach innen hat viele Facetten und ist weit mehr als Verdichten. Die Qualität und die Identität einer Gemeinde, eines Ortes definiert sich einerseits durch den ortsbaulich-architektonischen Ausdruck und andererseits durch die Gestaltung von öffentlichen, durch die Menschen nutzbaren Sozial- und Freiräume. Nicht Dichte an sich ist das Thema, sondern die richtige Dichte am richtigen Ort und in der richtigen Qualität.

Durch innovatives Zusammenwirken der unterschiedlichen Interessen und Fachdisziplinen ist Siedlungsentwicklung nach innen mit Qualität möglich!

Die Instrumente sind vorhanden

Der kantonale Richtplan, Teil Siedlung (Koordinationsblatt S 2.3) zeigt den ortsplannerischen Kontext der Siedlungsentwicklung nach innen auf. Das neue kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) gibt den Gemeinden die notwendigen Instrumente zur Umsetzung in die Hand, insbesondere:

- Bestimmungen zur Verfügbarkeit von Bauland (Art. 8)
- gesetzliches Kaufsrecht (Art. 9)
- Schwerpunktzone (Art. 19)
- Sondernutzungsplan (Art. 23)
- Vertragsraumordnung (Art. 65)



Darüber hinaus bedarf es aber weitergehender Anstrengungen insbesondere im Bereich der Information, der Motivation, in der Vermittlung der Interessen, in planerischen Vorleistungen im Sinne vom Aufzeigen von Chancen und in der Überzeugungsarbeit. Um den Boden für eine qualitätsvolle Innenentwicklung vorzubereiten, braucht es vor allem ein persönliches Engagement der politisch verantwortlichen Personen und die Bereitschaft aller Beteiligten.

Strategien, nicht Rezepte

Innenentwicklung ist komplex und anspruchsvoll. In diesem vielschichtigen Kontext gibt es keine Rezepte. Siedlungsentwicklung nach innen ist:

- individuell und unverwechselbar,
- ein Paket von Strategien und Handlungsmöglichkeiten.

Der Umgang mit den einzelnen Gebieten innerhalb einer Gemeinde kann mit vier möglichen Strategieansätzen aufgezeigt werden:

- Bewahren
- Aufwerten
- Weiterentwickeln
- Umstrukturieren



1. Bewahren

Gebiete mit wertvoller und identitätsstiftender Siedlungsstruktur

Kernelement:

Identifizieren und Schützen erhaltenswerter Bebauung und Strukturen; Erhalt und Aufwertung vorhandener Qualitäten

Nutzung und Entwicklung:

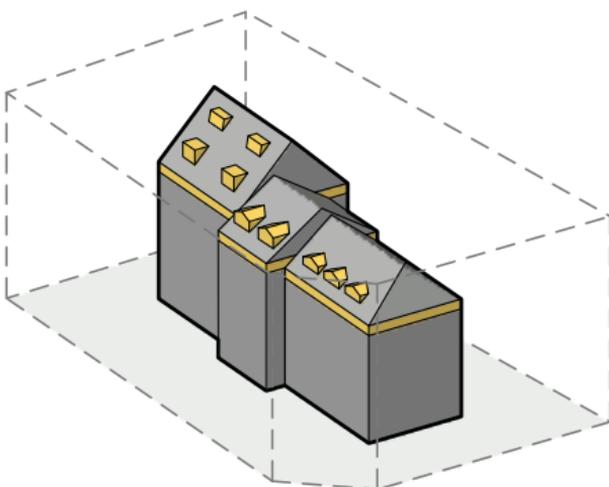
Erhalt der Ursprungsnutzung mit massvoller Entwicklung unter Rücksichtnahme auf Bestand und Qualität

Ortsbauliche Veränderung:

Erhalt und Pflege vorhandener Strukturen

Mögliche Instrumente/ Aktivierung:

Hausanalyse, Grundeigentümergegespräche, Kriterienkatalog zu den möglichen baulichen Veränderungen und Entwicklungsmöglichkeiten, Anpassung Nutzungsplanung





2. Aufwerten

Gebiete mit Aufwertungspotenzial

Kernelement:

Massvolle Eingriffe in bestehende Strukturen, Beheben von städte- bzw. ortsbaulichen Mängeln und Aufwertungen

Nutzung und Entwicklung:

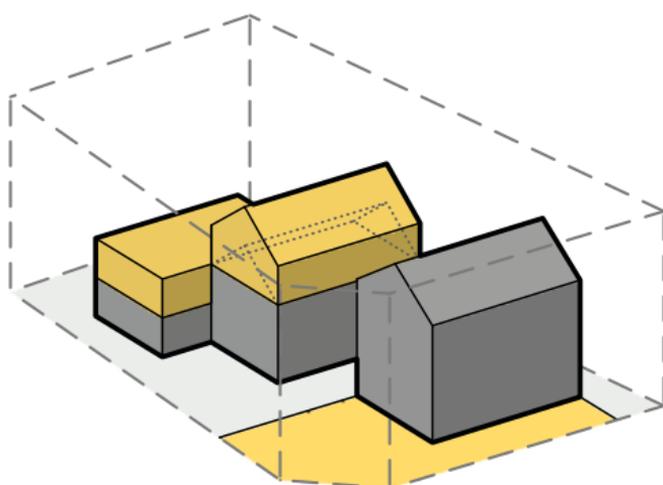
Weitgehender Erhalt der Ursprungsnutzung; moderate quantitative Entwicklung

Ortsbauliche Veränderung:

Weitgehender Erhalt vorhandener Baustrukturen, punktuelle bauliche Ergänzung

Mögliche Instrumente/Aktivierung:

Marktanalyse, Grundeigentümergegespräche, Testplanung, Anpassung Nutzungsplanung



3. Weiterentwickeln

Gebiete mit Erweiterungs- oder Anpassungspotenzial der Ursprungsnutzung

Kernelement:

Identifizieren und Ausnutzen von planungsrechtlichen/technischen Entwicklungsreserven

Nutzung und Entwicklung:

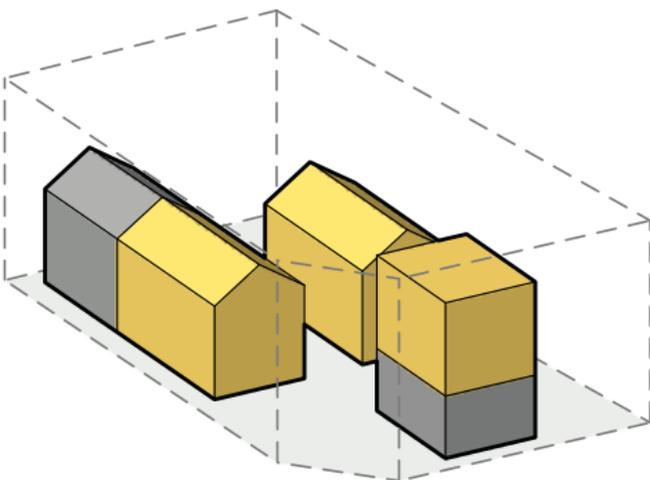
Anpassung und Erweiterung der Ursprungsnutzung mit quantitativer Entwicklung

Ortsbauliche Veränderung:

Erhalt bestehender städtebaulicher Grundmuster, Weiterentwicklung/Teilersatz bestehender Baustrukturen, Neubauten; Realisierung höherer Dichten

Mögliche Instrumente/Aktivierung:

Ideenwerkstadt, Grundeigentümergegespräche, Testplanung, Anpassung Nutzungsplanung





4. Umstrukturieren

Gebiete mit Potenzial zum Teil- oder Totalersatz der Ursprungsnutzung

Kernelement:

Typologische Neuinterpretation eines Areals, neue Nutzungsansätze

Nutzung und Entwicklung:

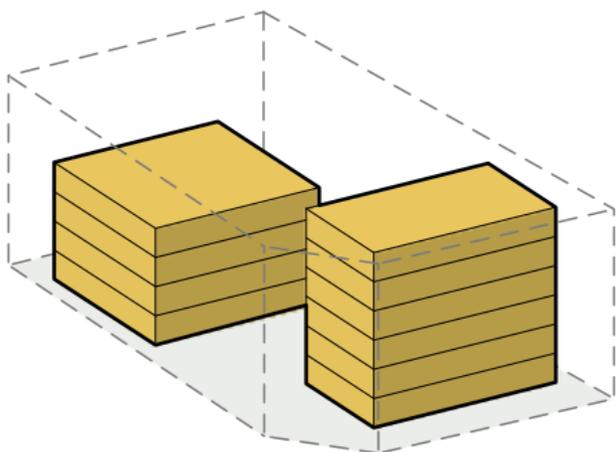
Teilersatz/Ersatz der Ursprungsnutzung durch neue Nutzungsmischung bzw. eine neue Nutzung (z. B. Wohnnutzung in Industriebrachen) oder weitgehender Ersatz der bestehenden Bausubstanz ohne Nutzungsänderung; quantitative Entwicklung hoch, i.d.R. projektabhängig

Ortsbauliche Veränderung:

Schaffung gänzlich neuer Strukturen, städtebauliche Akzentuierung unter Einbezug neuer Bauformen zur Realisierung höherer Dichten

Mögliche Instrumente/Aktivierung:

Durchführung eines qualifizierten Verfahrens, Testplanung, Ideenwettbewerb, Bebauungskonzept, Anpassung Nutzungsplanung

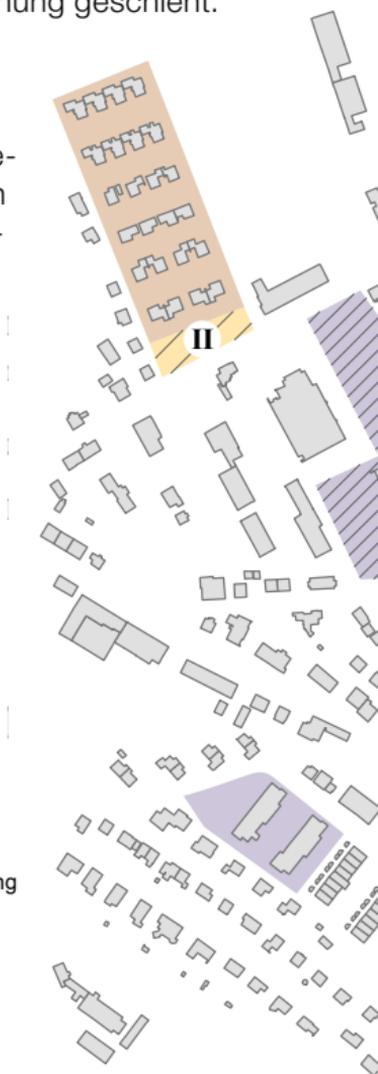




Strategieplan

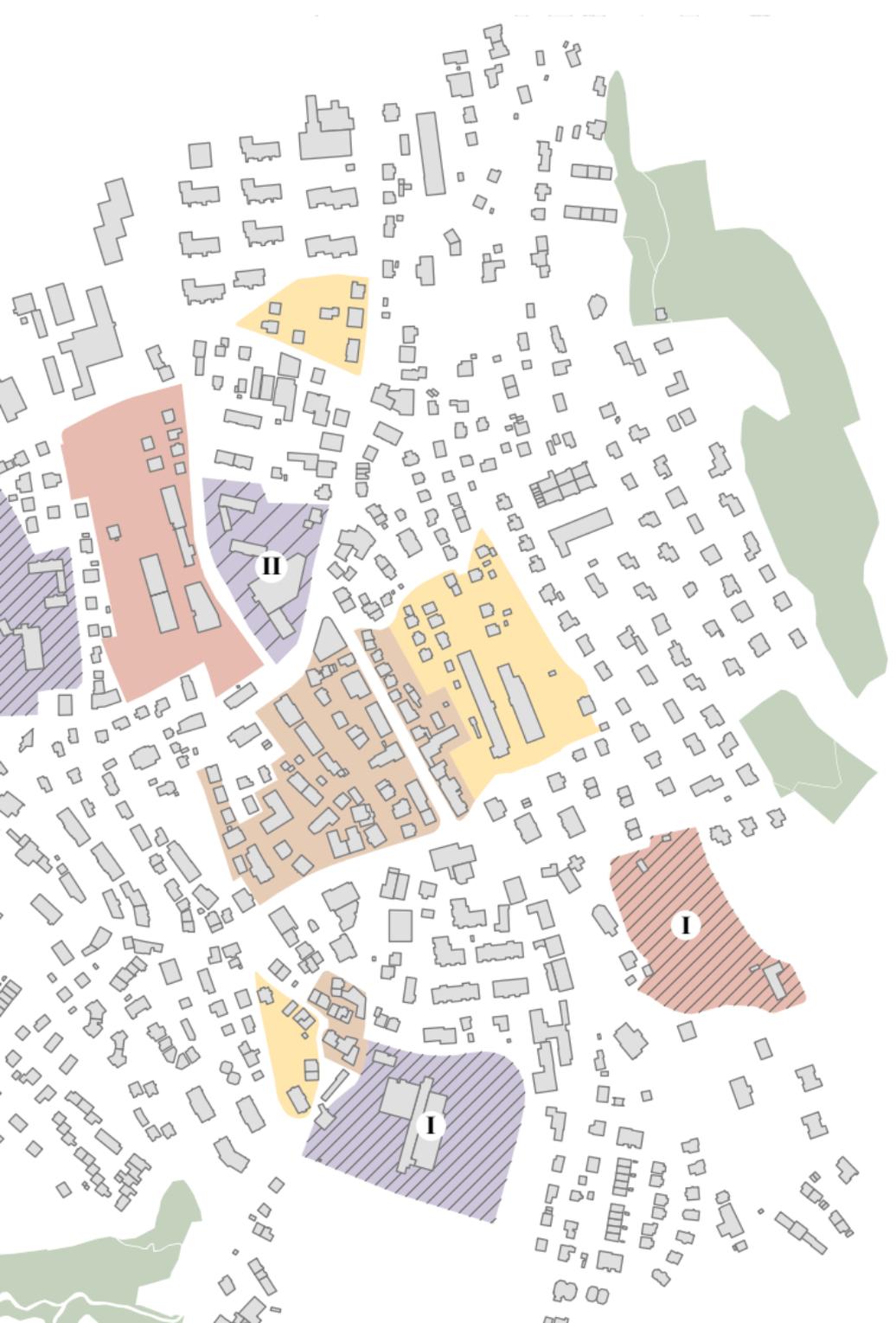
Die Strategie Innenentwicklung umfasst im Grundsatz das ganze Gemeindegebiet. Innenentwicklung ist aber nicht überall im gleichen Masse zweckmässig und möglich. Es gibt somit auch Quartiere, Gebiete in denen nichts Besonderes vorzukehren ist und eine allfällige Entwicklung, Veränderung im Rahmen der Grundordnung geschieht.

Der Strategieplan stellt das Innenentwicklungskonzept über das Gemeindegebiet dar. Er kann neben den Strategieansätzen für die einzelnen Gebiete auch weitere Angaben wie Eignung, Priorisierung und weiteres aufzeigen.



		Hinweise	
	Bewahren		gute Eignung
	Aufwerten		sehr gute Eignung
	Entwickeln		1. / 2. Priorität
	Umstrukturieren		Wald







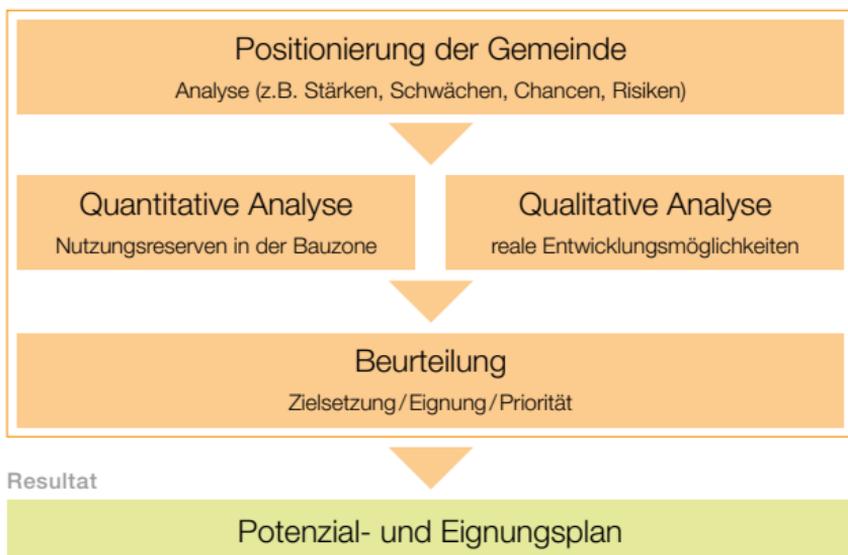
1. Analyse

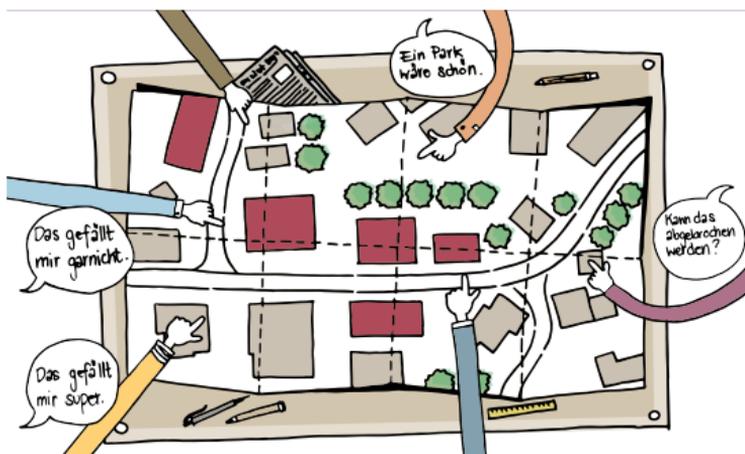
Arbeitsschritte im Innenentwicklungsprozess

Der Prozess der Siedlungsentwicklung nach innen ist kein Standardprozess. Eine Einteilung in vier Phasen kann aber helfen, den Prozess zu strukturieren. Der Prozess und die jeweiligen Arbeitsschritte können der Situation angepasst werden. Der Arbeitsumfang unterscheidet sich je nach Gemeinde und individueller Ausgangslage.

Analyse

Eine fundierte Analyse ist die Grundlage zur Beurteilung der Entwicklungspotenziale innerhalb einer Gemeinde. Der quantitative Teil zeigt auf, welche theoretischen Nutzungsreserven in der Bauzone gemäss den geltenden planungsrechtlichen Bestimmungen bestehen. Im qualitativen Teil werden anhand verschiedener Kriterien (Bebauungsstrukturen, Demografie, Erschliessung, Infrastrukturen, Gebäudealter etc.), die tatsächlichen Entwicklungsmöglichkeiten eruiert. Die verschiedenen Entwicklungspotenziale werden auf ihre Eignung beurteilt und priorisiert.





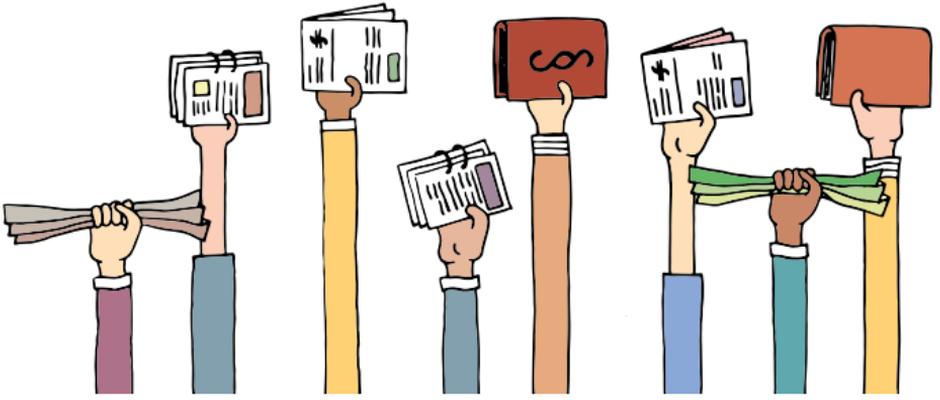
2. Strategie

Basierend auf dem Potenzial- und Eignungsplan wird eine Strategie erarbeitet. Diese zeigt auf, wie mit den einzelnen Gebieten (bauliche Substanz, Strassen- und Freiräume) umgegangen wird. Sie basiert auf den vorgestellten vier Strategieansätzen Bewahren – Aufwerten – Weiterentwickeln – Umstrukturieren.

Die Strategie wird in einem Strategieplan dargestellt. Zweckmässigerweise werden die Ziele und Überlegungen zur Weiterentwicklung pro Gebiet beschrieben. Auch der Umgang mit der Thematik Baulandhortung/Baulandaktivierung ist Teil der Strategie. Das Planungs- und Baugesetz stellt dafür verschiedene Instrumente zur Sicherstellung der Verfügbarkeit bereit.

Die Strategie ist politisch zu konsolidieren, die Bevölkerung und speziell Betroffene (Grundeigentümer, Quartiervereine, Bauherren, Investoren etc.) sind aktiv und stufengerecht mit einzubeziehen.





3. Umsetzung

In der Umsetzung wird aufgezeigt, welche Aktivierungsmaßnahmen zu welchem Zeitpunkt eingesetzt werden.

Auch in diesem Arbeitsschritt ist eine frühzeitige, stufen-gerechte und gut vorbereitete Information und Beteiligung der Betroffenen unumgänglich. Vor allem bei langen und kostspieligen Verfahren ist es zudem sehr hilfreich, immer wieder sichtbare Meilensteine zu setzen.



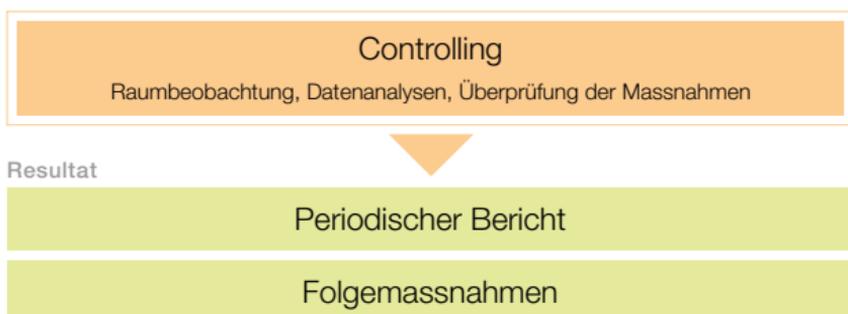


4. Controlling

Die Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen ist eine Daueraufgabe und erfordert eine periodische Überprüfung der bisher getroffenen Massnahmen. Wurden die definierten Ziele erreicht, die Innenentwicklung auch tatsächlich gefördert? Stimmt die Wirksamkeit und Qualität der Massnahmen? Das Controlling zeigt auf, ob weitere bzw. welche formellen oder informellen Folgemaassnahmen notwendig sind.

Insbesondere sind die erforderlichen Massnahmen zur Sicherstellung der Verfügbarkeit des Bodens zu überwachen, die sich aus dem kantonalen Planungs- und Baugesetz ergeben. Dies sind z.B. Bedingungen und Auflagen aus Zonenplanänderungen, Fristen zur Erschliessung und Überbauung, Fristen zum Kaufsrecht sowie weitere Regelungen aus der Vertragsraumordnung.

Das Ergebnis der Überprüfung ist in einem Bericht festzuhalten. Dieser ist Teil des Nachweises zur Siedlungsentwicklung nach innen.





Qualitative Berücksichtigung OP

Der Nachweis einer angemessenen Siedlungsentwicklung nach innen ist Voraussetzung für die Genehmigung einer Ortsplanungsrevision (OP). Die Gemeinden dokumentieren, wie sie den Innenentwicklungsprozess durchgeführt und umgesetzt haben bzw. weiterhin umsetzen werden. Für diese Dokumentation ist Folgendes wichtig:

Formelle Vollständigkeit des Innenentwicklungsprozesses

Reporting zur formellen Vollständigkeit:

- Wurden alle notwendigen Arbeitsschritte durchgeführt?
- Wurden sie in der erforderlichen Tiefe und Qualität durchgeführt?
- Sind diese plausibel und aufeinander abgestimmt?
- Wurde die Bevölkerung hinreichend miteinbezogen?

Materielle Vollständigkeit des Innenentwicklungsprozesses

Reporting zur materiellen Vollständigkeit:

- Wurden alle möglichen Strategieansätze angewandt?
- Wurden diese in der erforderlichen Tiefe und Qualität angewandt?
- Wurden alle notwendigen Aktivierungsmassnahmen (formell/informell) angewandt?
- Wurden diese in der erforderlichen Tiefe und Qualität angewandt?
- Sind die Strategieansätze und Aktivierungsmassnahmen plausibel und aufeinander abgestimmt?
- Sind die Strategieansätze und Aktivierungsmassnahmen vollständig dokumentiert?
- Wie wird das Monitoring und Controlling umgesetzt? Welches sind die Folgerungen und Konsequenzen?
- Welche Aktivierungsmassnahmen sind erfolgt/laufen noch/sind geplant?



Quantitative Berücksichtigung OP

Der Nachweis einer angemessenen Siedlungsentwicklung nach innen ist zudem Voraussetzung und Beurteilungskriterium für Bauzonenerweiterungen. Die Innenentwicklungspotenziale werden wie folgt berücksichtigt:

Im St.Galler Berechnungsmodell:

- Potenzial unüberbaute Bauzonenflächen (Basis: nachgeführte Daten Raum+ oder eigene Erhebung der Gemeinde)
- Generelles, rechnerisches Innenentwicklungspotenzial in überbauten Wohn- und Mischzonen von 4 % über den Zonenplanhorizont von 15 Jahren (wird automatisch im Bauzondimensionierungstool berücksichtigt)

In der Innenentwicklungsstrategie:

- Nutzungspotenzial von bereits (teil-)bebauten Bauzonenflächen durch Aufwerten, Weiterentwickeln und Umstrukturieren unter Berücksichtigung von Prioritäten und Realisierbarkeit aufzeigen

Grundsätzlich berechnet sich ein allfälliger Baulandbedarf einer Gemeinde wie folgt:

$$\frac{\text{Erwartete Bevölkerungszunahme}^*}{\text{vorhandene Kapazität im bestehenden Baugebiet}^{**}} = \text{Baulandbedarf}$$

* Ist von der gesamtkantonalen Entwicklung bzw. dem Erfolg der Innenentwicklungsprozesse aller 77 St.Galler Gemeinden abhängig

** Ergibt sich aus dem Innenentwicklungsprozess

Einbindung in Ortsplanungsprozess

Siedlungsentwicklung nach innen ist Teil des Ortsplanungsprozesses. Die Auseinandersetzung kann in jeder Phase individuell und stufengerecht erfolgen.



Umfassende Interessenabwägung

Nutzungsplanung heisst auch in Zukunft eine gesamtheitliche Sicht sicherstellen und eine umfassende Interessenabwägung, bezogen auf die Gemeinde, ein Quartier, ein Areal oder eine Einzelparzelle, vorzunehmen. Die notwendigen Berechnungen sind dabei ein wichtiger Aspekt, aber nicht der einzige. Die Strategie zur Siedlungsentwicklung nach innen ist ein wichtiges Instrument zur Darlegung und Begründung der Interessen der Gemeinde und ist damit auch eine Chance!



Arbeitshilfen

Beispiele von detaillierten Arbeitshilfen

Kanton Luzern:

Arbeitshilfe Siedlungsentwicklung nach innen

<https://rawi.lu.ch> → Themen → Siedlungsentwicklung → Siedlungsentwicklung Hilfsmittel

Kanton Thurgau:

Arbeitshilfe Innenentwicklung

www.raumentwicklung.tg.ch → Ortsplanung

Kanton Bern:

Arbeitshilfe Siedlungsentwicklung nach innen

www.jgk.be.ch → Raumplanung → Kantonale Raumplanung

Bildquellen

© VLP-ASPAN; Freddy Seiler, Vionnaz; AREG

Herausgeber

Kanton St.Gallen

Baudepartement

Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG)

Lämmli brunnenstrasse 54

9001 St.Gallen

Telefon +41 58 229 31 47

Internet www.areg.sg.ch



Das Wichtigste in Kürze

Mit «hochwertiger» Siedlungsentwicklung nach innen wird grosses Gewicht auf die qualitativen Aspekte der Siedlungen gelegt, mit denen Mehrwerte geschaffen werden können. Wichtige Qualitätsmerkmale einer solchen Siedlungsentwicklung sind etwa die Gestaltung der Aufenthalts- und Strassenräume sowie der Gebäude, die Nähe zu den Versorgungseinrichtungen und den öffentlichen Dienstleistungen, kurze Distanzen zwischen Wohn-, Arbeits- und Erholungsgebieten sowie den heutigen Wohn- und Arbeitsbedürfnissen angepasste Gebäude. Die Massnahmen zur Verdichtung dürfen indessen nicht zulasten der Wohnqualität gehen.

Siedlungsentwicklung nach innen ist

- «Chefsache»
- individuell und auf den Ort «massgeschneidert» über Prozessschritte, die sich bewährt haben
- nicht Dichte um jeden Preis, sondern die richtige Dichte am richtigen Ort in der richtigen Qualität
- nicht nur das Ergebnis einer Berechnung, sondern basiert auf einer Siedlungskonzeption und einer Gesamtbeurteilung

Siedlungsentwicklung nach innen bedeutet

- Mehrwerte und Qualitäten schaffen
- eine Strategie verfolgen und nicht (nur) Einzelinteressen gerecht werden
- Betroffene ins Boot holen, dass verschiedene Interessenvertreter am gleichen Strick ziehen
- Partizipation und Dialog als Daueraufgabe

Siedlungsentwicklung nach innen braucht

- einen «Kümmerer»
- Kommunikation, Information, Motivation und gute Beispiele
- Interessenabwägungen und Dialogbereitschaft an den Schnittstellen Verkehr, Ortsbild-, Denkmalschutz, Umwelt/Lärm etc.