

VLP  
BSP  
HSR

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung  
Bund Schweizer Planerinnen und Planer  
Hochschule Rapperswil

**Kurt Gilgen**

# **Kommunale Raumplanung in der Schweiz**

**Ein Lehrbuch**

**vdf**

vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

# Detailliertes Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	9
Einleitung .....	11
<b>1. Einführung in die Raumplanung .....</b>	<b>13</b>
1.1 Historische Entwicklung .....	15
1.1.1 Aufgaben und Ziele im Wandel .....	17
1.1.2 Die Entwicklung der Planungsinstrumente .....	20
1.1.3 Die Entwicklung der Gesetzgebung .....	22
1.1.4 Zeitströmungen und Institutionen im 20. Jahrhundert .....	26
1.2 Zweck und Aufgaben der schweizerischen Raumplanung .....	31
1.2.1 Wertewandel und Planungsethik .....	33
1.2.2 Aufgaben und Anliegen der Raumplanung und die aktuelle Raumordnungspolitik .....	37
1.2.3 Aktuelle und künftige Aufgaben .....	42
1.3 Planungsanlässe und Motive der Planenden .....	47
1.3.1 Planungsmotive und Sachbetroffenheit .....	49
1.3.2 Planungsmotive und Denkmuster .....	51
1.3.3 Was treibt die Planer ...? .....	55
1.3.4 Ein Gleichgewicht unter den Motivationsmustern .....	56
1.4 Beteiligte an der Planung .....	59
1.4.1 Akteure .....	61
1.4.2 Rollen .....	64
1.4.3 Die Arbeit in Gruppen und Kommissionen .....	64
1.4.4 Planungsfachleute .....	67
1.4.5 Behörden .....	68
<b>2. Rechtlicher und politischer Rahmen .....</b>	<b>71</b>
2.1 Verfassung und Gesetze .....	73
2.1.1 Nominales Raumplanungsrecht des Bundes .....	75
2.1.2 Nominales Raumplanungsrecht der Kantone .....	80
2.1.3 Nominales Raumplanungsrecht der Gemeinden .....	83
2.1.4 Funktionales Raumplanungsrecht .....	84
2.2 Planungsebenen, Planungsträger .....	91
2.2.1 Gebietskörperschaften .....	93
2.2.2 Der Bund als Planungsträger .....	94
2.2.3 Die Kantone als Planungsträger .....	95
2.2.4 Die Regionen als Planungsträger .....	95
2.2.5 Die Gemeinden als Planungsträger .....	97

<b>3.</b>	<b>Grundlagen.....</b>	<b>99</b>
3.1	Natürliche Grundlagen.....	101
3.1.1	Der Lebensraum des Menschen.....	103
3.1.2	Geologie.....	104
3.1.3	Geomorphologie.....	106
3.1.4	Klima.....	111
3.1.5	Boden, Bodenkunde.....	113
3.1.6	Hydrologie.....	115
3.1.7	Vegetation.....	117
3.1.8	Tierwelt.....	119
3.1.9	Ökosysteme.....	120
3.1.10	Das Erscheinungsbild der Landschaft und ihre Veränderungen	121
3.2	Bevölkerung und Wirtschaft.....	129
3.2.1	Nutzung des Lebensraums durch den Menschen.....	131
3.2.2	Die Lebensfunktionen.....	133
3.2.3	Wohnbevölkerung.....	134
3.2.4	Arbeitsbevölkerung und Arbeitsplätze.....	137
3.2.5	Erholung und Tourismus.....	141
3.2.6	Infrastrukturanlagen.....	143
3.2.7	Pendler.....	144
3.2.8	Mischen und Entmischen der Funktionen.....	145
3.2.9	Das Wanderungsverhalten und die Bautätigkeit.....	146
<b>4.</b>	<b>Sachbereiche.....</b>	<b>149</b>
4.1	Die Gliederung in Sachbereiche.....	151
4.1.1	Die traditionelle Gliederung.....	153
4.1.2	Zur Vieldimensionalität der Raumplanung.....	154
4.2	Landschaft.....	157
4.2.1	Planungsaufgaben im Landschaftsraum.....	159
4.2.2	Landwirtschaft, Alpwirtschaft und Forstwirtschaft.....	160
4.2.3	Natur- und Landschaftsschutz.....	166
4.2.4	Abbau und Deponie von Materialien.....	173
4.2.5	Erholung, Tourismus, landschaftsbezogene Freizeitaktivitäten und bauliche Nutzungen.....	176
4.2.6	Gefahrenschutz.....	178
4.2.7	Vorgehen und Methoden der Landschaftsplanung.....	181
4.2.8	Instrumente und Umsetzung.....	182
4.3	Siedlung.....	187
4.3.1	Der Siedlungsraum.....	189
4.3.2	Raumnutzung, Flächenansprüche.....	194
4.3.3	Eigentum am Boden, Parzellenordnung.....	197
4.3.4	Gebäude und Anlagen.....	198
4.3.5	Gebäudearten und Gebäudetypen.....	201
4.3.6	Gebäude und Anlagen in bezug auf die Umgebung.....	203
4.3.7	Nutzungsintensität, Dichtebegriff.....	206

4.3.8	Siedlungsanalyse.....	211
4.3.9	Siedlungskonzepte, städtebauliche Konzepte.....	213
4.3.10	Ortsbildpflege, Ensemble-und Objektschutz.....	214
4.4	Verkehr.....	219
4.4.1	Mensch, Verkehrsmittel, Mobilität.....	221
4.4.2	Entwurfsgrundlagen.....	225
4.4.3	Nichtmotorisierter Verkehr.....	227
4.4.4	Verkehrsberuhigung.....	229
4.4.5	Parkierung.....	231
4.4.6	Öffentlicher Verkehr.....	234
4.4.7	Verkehrskonzept, Netzplanung, Verkehrsrichtplan.....	242
4.5	Öffentliche und private Einrichtungen der Siedlungsausstattung.....	249
4.5.1	Siedlungsausstattung.....	251
4.5.2	Schule und Erziehungswesen.....	252
4.5.3	Kultur.....	255
4.5.4	Erholung und Sport.....	255
4.5.5	Gesundheitswesen.....	258
4.5.6	Sozialwesen.....	259
4.5.7	Kultwesen.....	261
4.5.8	Verwaltung und technische Versorgung.....	263
4.5.9	Umsetzung in Rieht-und Nutzungspläne.....	263
4.6	Versorgung und Entsorgung.....	265
4.6.1	Wasserversorgung.....	267
4.6.2	Siedlungsentwässerung.....	272
4.6.3	Abfallwirtschaft.....	277
4.6.4	Weitere Versorgungseinrichtungen.....	282
4.6.5	Erschliessungsprogramm.....	283
4.7	Umwelt.....	285
4.7.1	Lebensgrundlagen für Menschen, Tiere und Pflanzen.....	287
4.7.2	Bodenschutz und Altlasten.....	288
4.7.3	Klimaveränderung.....	291
4.7.4	Energie.....	293
4.7.5	Luftreinhaltung.....	299
4.7.6	Lärmschutz.....	303
4.7.7	Umweltverträglichkeitsprüfung.....	308
4.7.8	Siedlungsökologie.....	311
4.8	Wirtschaft und Gesellschaft.....	317
4.8.1	Bodenmarkt, Bodenrecht, Bodenpolitik.....	319
4.8.2	Wohnungsmarkt, sozialer Wohnungsbau, Wohnbaupolitik.....	324
4.8.3	Struktur- und Standortpolitik.....	327
4.8.4	Tourismus und Erholung.....	330
4.8.5	Versorgung mit Konsumgütern und Dienstleistungen.....	333
4.8.6	Finanzhaushalt, Siedlungsökonomie.....	337

<b>5.</b>	<b>Planungsinstrumente.....</b>	<b>345</b>
5.1	Planungsarten, Planarten.....	347
5.1.1	Einflüsse, Prozesse und Resultate.....	349
5.1.2	Funktionen der Planungen und der Pläne.....	349
5.1.3	Gliederungsmöglichkeiten.....	351
5.1.4	Planungsarten, unterschieden nach Aufgabenstellung.....	352
5.1.5	Planungsinstrumente nach Bundesrecht.....	353
5.1.6	Weitere Planformen.....	355
5.1.7	Raumplanung in Koordination mit anderen Gesamtplanungen.....	356
5.2	Zukunftsbilder und Ziele.....	357
5.2.1	Visionen und Utopien.....	359
5.2.2	Generelle Zukunftsbilder.....	361
5.2.3	Grundzüge der Raumordnung.....	363
5.2.4	Das kommunale Leitbild.....	364
5.2.5	Zielsetzungen, Ziele, Grundsätze.....	368
5.3	Sachpläne, Konzepte und Inventare.....	371
5.3.1	Begriffe und Bedeutung.....	373
5.3.2	Planungs- und Koordinationsinstrumente des Bundes.....	374
5.3.3	Konzepte, Sachpläne und Inventare der Kantone.....	380
5.3.4	Regionale Konzepte.....	383
5.3.5	Konzepte, Sachpläne und Inventare der Gemeinden.....	383
5.4	Richtpläne.....	389
5.4.1	Richtpläne der Kantone.....	391
5.4.2	Richtpläne der Regionen.....	394
5.4.3	Richtpläne der Gemeinden.....	395
5.4.4	Die sich wandelnde Bedeutung der kommunalen Richtplanung.....	398
5.5	Nutzungsplan.....	407
5.5.1	Rahmennutzungsplan: Verbindliche Gliederung des Gemeindegebietes in Zonen.....	409
5.5.2	Rechtliche Bedeutung.....	411
5.5.3	Planungsablauf, Arbeitsschritte, Verfahren.....	412
5.5.4	Bau-, Landwirtschafts-, Schutzzonen und Zonen nach Art. 18 RPG.....	414
5.5.5	Die Gesetzeskonformität der Bauzonen.....	416
5.5.6	Landwirtschaftszonen.....	418
5.5.7	Schutzzonen.....	420
5.5.8	Der Nutzungsplan besteht aus Karte und Reglement.....	421
5.6	Sondernutzungsplan.....	425
5.6.1	Ermöglichung und Sicherung grösserer Vorhaben.....	427
5.6.2	Die unterschiedliche Ausprägung der Sondernutzungspläne.....	428
5.6.3	Die unterschiedlichen Zwecke und Inhalte der Sondernutzungspläne.....	429

5.6.4	Die Bedeutung verbindlicher Festlegungen.....	431
5.6.5	Regelung der Bebauung.....	432
5.6.6	Projektbezogene Spezialpläne.....	435
5.6.7	Sicherung von öffentlichen Aufgaben und von Projekten für öffentliche Zwecke.....	437
5.6.8	Herstellung der Baureife.....	438
5.6.9	Die Bau- und Niveaulinien.....	440
<b>6.</b>	<b>Umsetzung der Planung.....</b>	<b>445</b>
6.1	Landumlegung.....	447
6.1.1	Zweck, Anlass, Bedeutung.....	449
6.1.2	Ablauf und Verfahren.....	450
6.1.3	Der Einfluss anderer Gesetze auf das kombinierte Landumlegungs- /Nutzungsplanverfahren.....	452
6.1.4	Ausgangslage und ortsplanerische Vorgaben.....	453
6.1.5	Alter Besitzstand.....	455
6.1.6	Neuzuteilung sowie bau- und planungsrechtliche Festlegungen.....	455
6.1.7	Kostenverlegung und Lastenbereinigung.....	457
6.1.8	Flächenumlegung, Wertumlegung.....	457
6.1.9	Bauverpflichtung?.....	459
6.2	Realisierungsinstrumente und Umsetzungshilfen.....	461
6.2.1	Planung und Ausführung von Erschliessungsanlagen.....	463
6.2.2	Planung und Sicherung von öffentlichen Einrichtungen.....	466
6.2.3	Planung im Bereich der Ökologie und des Naturschutzes.....	466
6.2.4	Gemeinsame Planungen von Gemeinwesen und Privatwirtschaft.....	468
6.2.5	Mehrwertausgleich und Massnahmen gegen die Baulandhortung.....	469
6.2.6	Weitere Realisierungsinstrumente.....	470
6.2.7	Finanzplanung.....	471
6.2.8	Ökonomische Instrumente.....	474
6.2.9	Sicherung von Planungsabsichten.....	476
6.2.10	Raumverträglichkeitsprüfung, Strategische UVP.....	476
6.3	Planungskonkurrenzen, Wettbewerbe.....	479
6.3.1	Wettbewerbsformen.....	481
6.3.2	Organisation und Durchführung des Wettbewerbes, Wettbewerbsprogramm.....	483
6.3.3	Bedeutung des Wettbewerbes.....	484
6.4	Baubewilligung.....	487
6.4.1	Baubewilligungspflicht.....	489
6.4.2	Baugesuche, Aussteckung.....	490
6.4.3	Behandlung der Baugesuche: Vorprüfung, öffentliche Bekanntmachung.....	491
6.4.4	Einspracheverfahren, Überprüfung des Baugesuches.....	491
6.4.5	Bauentscheid und Rechtsmittelbelehrung.....	492
6.4.6	Geltungsdauer.....	492

6.4.7	Vorentscheid.....	492
6.4.8	Koordination mit anderen Bewilligungen, Umweltverträglichkeitsprüfung.....	493
6.4.9	Private Gesamtüberbauungen.....	493
<b>7.</b>	<b>Planungsprozesse, Verfahren, Methoden, Qualitätssicherung.....</b>	<b>497</b>
7.1	Information und Entscheidungsprozesse.....	499
7.1.1	Informationen.....	501
7.1.2	Bewerten und Entscheiden.....	503
7.2	Organisation, Ablauf und Verfahren der Planung.....	509
7.2.1	Abläufe, Vorgehensmodelle.....	511
7.2.2	Verfahrensvereinfachungen und Verfahrenskombinationen ...	514
7.3	Planungsmethoden.....	519
7.3.1	Wirklichkeit, Modell, System.....	521
7.3.2	Situationsanalyse.....	523
7.3.3	Zielsuche, Zielformulierung.....	524
7.3.4	Genauigkeit und Fehlerfortpflanzung.....	528
7.3.5	Das Entwickeln bzw. die Synthese von Lösungen.....	531
7.3.6	Der Faktor Zeit.....	534
7.3.7	Zukunftsaussagen: Voraussagen und Zukunftsbilder.....	537
7.3.8	Prognosen und Perspektiven.....	539
7.4	Information und Mitwirkung der Betroffenen.....	543
7.4.1	Der Artikel 4 des Raumplanungsgesetzes.....	545
7.4.2	Von der Mühe mit der Umsetzung.....	547
7.4.3	Von der Mitwirkung zur Kooperation.....	548
7.5	Vollzug und Erfolgskontrolle.....	551
7.5.1	Der Raumplanungsbericht 1987.....	553
7.5.2	Erschliessungspolitik des Bundes.....	554
7.5.3	Kommunale Vollzugsprobleme.....	554
7.5.4	Projektorientiertes oder/und planungsorientiertes Vorgehen?.....	555
7.5.5	Wirkungsorientierte Planungen.....	556
7.6.	Qualitätssicherung der Planung.....	559
7.6.1	Die Einhaltung der Planungspflichten.....	561
7.6.2	Die Beachtung der angestrebten räumlichen Entwicklung ...	564
7.6.3	Die Beachtung der Ziele und Grundsätze gemäss RPG.....	564
7.6.4	Die Beachtung übergeordneter Planungen.....	567
7.6.5	Die Beachtung weiterer Aspekte.....	567
	Anhang.....	569