

Schlussbericht Modellvorhaben räumliche Entwicklung Brig-Glis

*«Verdichtung, Nichteinzonungen und Rückzonungen
gleichzeitig - ohne Verlierer?»*

August 2018



Projekträgerschaft

Stadtrat Brig-Glis

Auftragnehmende

Planteam S AG

Optingenstrasse 54

3013 Bern

Kernteam

Dr. Patrick Hildbrand, Stadtrat Brig-Glis

Roland Imhof, Stadtarchitekt Brig-Glis (Projektleitung)

Bernhard Straub, Planteam S AG

Anna Borer, Planteam S AG

Steuerungsgremium

Reto Ghezzi, Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Daniel Arn, Bundesamt für Umwelt BAFU

Lukas Bühlmann, VLP-ASPAN

Petra Hellemann, Bundesamt für Landwirtschaft BLW

Damian Jerjen, Dienststelle für Raumentwicklung

Rechtliche Begleitung

Lukas Bühlmann, VLP-ASPAN (Redaktion Kapitel 3.3 und 3.4)

Schlussbericht

Isabel Ammann, Planteam S AG

Ana Pereira, Planteam S AG

Marion Zängerle, Planteam S AG

Inhalt

1. Ausgangslage	6
1.1 Einleitung	6
1.2 Grundlagen	6
1.3 Das Modellvorhaben Brig-Glis	6
2. Leitbild der räumlichen Entwicklung	8
2.1 Analyse	8
2.2 Strategien	9
2.3 Entwicklungsziele und Handlungsplan	10
2.4 Zielsetzung	11
3. Prämissen der Bauzonendimensionierung	12
3.1 Grundsätze der Siedlungsentwicklung	12
3.2 Die Ausscheidung von Bau- und Nichtbauzonen	12
3.3 Aktuelle Rechtsprechung zur Rückzonungspflicht	13
3.4 Grundsätzlich entschädigungslose Rückzonung	14
3.5 Kantonale Vorgaben zur Siedlungsbegrenzung	14
3.6 Kommunale Grundsätze Bauzonenausscheidung	14
3.7 Überdimensionierte Bauzonen	16
3.8 Mehrwerte und Ausgleichsszenarien	18
4. Bedeutung für Brig-Glis	22
4.1 Kantonale Anforderungen	22
4.2 Definition Siedlungsgebiet in Brig-Glis	23
5. Anwendungsbeispiele	30
5.1 Ortsteil Brig	31
5.2 Ortsteil Glis	32
5.3 Ortsteil Gamsen	34
5.4 Ortsteil Brigerbad	36
6. Kommunikation der Ergebnisse	37
6.1 Kommunikation und Beteiligung im Rahmen des Modellvorhabens	37
6.2 Beteiligungsprozess Brig-Glis	37
6.3 Schlussfolgerungen und Ausblick	37
7. Handlungsempfehlungen	38
7.1 Räumliches Leitbild als Grundlage	38
7.2 Mobilisierung der Potenziale	38
7.3 Handlungsempfehlungen kommunale Ebene	39
7.4 Handlungsempfehlungen überkommunale Ebene	39
8. Quellenangaben	42
8.1 Literaturquellen	42
8.2 Projektverfassende Anwendungsbeispiele	42

Vorwort

Die Auseinandersetzung mit der Gestaltung des Lebensraumes steht im Kontext räumlicher Nutzungsansprüchen der Gesellschaft einerseits und der Nichtvermehrbarkeit und räumlichen Gebundenheit der Ressource Boden andererseits.

Die Schweiz hat auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze für die zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes geschaffen. Dass eine funktionierende Raumplanung notwendig ist, gilt heute als weithin geteilte Überzeugung in der Schweizer Politik. Die möglichen Lösungsansätze zu deren Umsetzung erweisen sich dabei als äusserst vielfältig.

Die Raumplanung - als Aufgabe der öffentlichen Hand - kann entweder nach dem laissez-faire-Prinzip oder mit der starken Lenkung einer ausgedehnten Ordnungspolitik verstanden werden. So soll auch das wichtige Ziel eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden mit unterschiedlichen Mitteln erreicht werden.

Obwohl mit dem Beschluss des Raumplanungsgesetzes (RPG) Ende der 70-er Jahre bereits der Grundstein in die Richtung eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden gelegt worden war und damit auch über die Jahre hinweg positive Effekte im Raum erzielt werden konnten, haben sich im Laufe der Zeit doch auch Mängel und Lücken des geltenden Rechts gezeigt.

Mit der Revision des RPG im Jahre 2014 ist vom Bundesrat und vom Parlament und schliesslich auch vom Schweizer Volk ein deutliches Statement in die Richtung einer stärkeren Lenkung als bisher eingeschlagen worden.

Die Umsetzung zur Förderung einer kompakten Siedlungsentwicklung und damit das Eindämmen der Zersiedlung liegt in den Händen der Kantone und schliesslich der einzelnen Gemeinden.

Obwohl - oder gerade weil - im Kanton Wallis keine Mehrheit für die Revision des RPG zustande gekommen ist, hat die Stadtgemeinde Brig-Glis beschlossen, die anstehenden Aufgaben proaktiv in Angriff zu nehmen.

Eine der grössten Herausforderungen, die sich aus der Revision des RPG ergeben hat, besteht in der Verkleinerung der zu grossen Bauzonen. Damit hängt auch die effizientere Nutzung von brachliegendem oder unternutztem Bauland zusammen.

Daraus ergeben sich einerseits die Notwendigkeit die kommunalen Nutzungsplanungen zu überarbeiten und andererseits die Aufgabe an die Gemeinden, ihr künftiges Siedlungsgebiet zu definieren.

Für die Stadtgemeinde wird bis 2030 ein Bevölkerungswachstum, gemäss kantonaler Prognose, von insgesamt rund 10% erwartet. Sie besitzt jedoch Baulandreserven, welche weit über diesen Bedarf hinausgehen. Mit dem Ziel einer qualitätsvollen Innenentwicklung hat die Stadtgemeinde Brig-Glis ein räumliches Leitbild erarbeitet, welches seither als wichtige Entscheidungsgrundlage für die anstehenden raumplanerischen Fragen dient.

Damit die Raumplanung erfolgreich sein kann und auch die notwendigen Rückzonungen am richtigen Ort durchgeführt werden, muss die Siedlungsentwicklung der Beliebigkeit enthoben werden und dauerhaft auf eine gesamtheitliche Denkweise hingeführt werden.

Zwar können immer noch zahlreiche Einzelmassnahmen umgesetzt werden, diese sollen sich aber an den übergeordneten Entwicklungsabsichten – formuliert im räumlichen Leitbild – der Gemeinde Brig-Glis orientieren. Damit wird ermöglicht, dass die einzelnen Bauabsichten mit ihren individuellen Bedürfnissen mit den Interessen der Allgemeinheit übereinstimmen.

Der Boden bildet die Grundlage, um öffentliche Aufgaben zu erfüllen und ist zugleich Gegenstand des privaten Eigentums. Da dieser jedoch nur beschränkt verfügbar ist, lassen sich nicht alle Ansprüche unbeschränkt verwirklichen. Damit umfasst die Raumplanung letztlich das Gebot eines gerechten Ausgleichs aller Interessen in einem Raum.

Mit diesen grundsätzlichen Fragestellungen einerseits und der Umsetzung in Brig-Glis im Konkreten setzt sich das Modellvorhaben der räumlichen Entwicklung auseinander.

Die Erarbeitung erfolgte mit der Absicht, Lösungsansätze der haushälterischen Nutzung des Bodens für die Stadtgemeinde Brig-Glis zu finden, um die von Bund und Kanton gestellten Aufgaben erfüllen zu können. Gleichzeitig sollten daraus allgemeingültige Erkenntnisse abgeleitet werden können, die für andere Gemeinden, insbesondere im Oberwallis, jedoch auch im ganzen Kanton oder gar in der Schweiz von Bedeutung bei der Redimensionierung der Bauzonen sein werden.

1. Ausgangslage

1.1 Einleitung

«Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung»

Mit den «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» fördert der Bund neue Ansätze und Methoden um lokalen, regionalen und kantonalen Akteuren einen Anreiz zu geben, Lösungsideen in den vom Bund gesetzten Schwerpunkten zu entwickeln und vor Ort zu erproben.

Die Projekte sollen mit innovativen Ansätzen und abgestimmt auf die Ziele des Raumkonzepts Schweiz die Lebensqualität und die Wettbewerbsfähigkeit verbessern sowie die Solidarität innerhalb und zwischen den Regionen stärken.

Die Modellvorhaben stellen Laboratorien dar und erlauben es, neue Methoden, Ansätze und Verfahren zu erproben. Die bereits vorhandenen Instrumente der nachhaltigen Raumentwicklung werden so gezielt ergänzt. Von den Erfahrungen soll anschliessend ein möglichst breiter Kreis weiterer Akteure profitieren. Die Modellvorhaben sollen auch Hinweise für die Anpassung und Weiterentwicklung der raumwirksamen Politiken des Bundes geben.

Für die dritte Phase des Programmes «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» wurde die sektorenübergreifende Zusammenarbeit auf Bundesebene noch stärker intensiviert. Rund acht Bundesämter beteiligen sich am Programm und unterstützen 31 Projekte in fünf Themenschwerpunkten.

Neben dem federführenden Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) beteiligen sich das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, die Bundesämter für Umwelt (BAFU), Landwirtschaft (BLW), Wohnungswesen (BWO), Gesundheit (BAG), Strassen (ASTRA) sowie Sport (BASPO) an der dritten Phase.

Die «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» gliedern sich in fünf Themenschwerpunkte. Das vorliegende Modellvorhaben «Modellvorhaben Räumliche Entwicklung Brig-Glis: Verdichtung, Nichteinzonungen und Rückstufungen gleichzeitig – ohne Verlierer?» ist eines von sieben Modellvorhaben in der Zeitperiode 2014 – 2018 unter dem Themenschwerpunkt «Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen».

1.2 Grundlagen

Am 3. März 2013 sagten 62.9% der Stimmberechtigten der Schweiz Ja zur Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG), welche schweizweit einer Dimensionierung der Bauzonenreserven auf den Bedarf der nächsten 15 Jahre zur Durchsetzung verhelfen soll. Als einziger Kanton der Schweiz stimmte der Kanton Wallis mit einer grossen Mehrheit gegen die Vorlage und nur knapp 20% befürworteten das revidierte Gesetz.

Kernstück des neuen Gesetzes ist die Pflicht, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren. Da der Kanton Wallis über grosse Baulandreserven verfügt, können allfällige Rückzonungen finanziell erhebliche Nachteile für die Grundeigentümer bedeuten- im Fall von zu leistenden Entschädigungen auch für die öffentliche Hand. Da die Eigentümerstruktur oftmals sehr komplex ist und die Parzellen kleinteilig, insbesondere in dörflichen Gebieten, erscheint das Abstimmungsergebnis vor diesem Hintergrund plausibel.

Mit dem neuen Raumplanungsgesetz wurden die Kantone verpflichtet, den kantonalen Richtplan der übergeordneten Gesetzgebung anzupassen. Neu muss der Richtplan im Bereich Siedlung unter anderem quantitativ festlegen, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll und wie sie im Kanton verteilt sein soll (Art. 8a RPG).

1.3 Das Modellvorhaben Brig-Glis

Die Stadtgemeinde Brig-Glis erwartet, gemäss kantonalen Prognose, eine Bevölkerungsunahme von insgesamt rund 10%. Die Stadtgemeinde verfügt jedoch über Baulandreserven, welche weit über den dafür notwendigen Bedarf hinausgehen.

Die Stadtgemeinde Brig-Glis hat die Herausforderung, das Siedlungsgebiet zu bezeichnen, frühzeitig erkannt und hinsichtlich möglicher Rückstufungen im Sinne von Rückzonungen von Bauland im Jahr 2013/2014 ein räumliches Leitbild erarbeitet. Diese Grundlage der Entwicklung von Brig-Glis zeigt auf, wo die Schwerpunkte der baulichen Entwicklung in Zukunft liegen sollen, wo Landschafts- und Freiräume gestärkt werden und wie bestehende Defizite behoben und Qualitäten weiterentwickelt

werden können.

Während der kantonale Richtplan Vorgaben über die Grösse der Bauzonen für jede Gemeinde macht und zudem allgemeine Vorgaben zur Bauzonenqualität formuliert, können dem Leitbild konkrete Aussagen zur räumliche Entwicklung lokalisiert und zur Ausgestaltung der Bauzonen entnommen werden. Die Relevanz des Leitbildes Brig-Glis liegt daher neben der quantitativen in der qualitativen und ortsspezifischen Sichtweise auf die Bauzonendimensionierung.

Durch die Revision des Raumplanungsgesetzes von 2014 und die anschliessende Richtplanrevision wird eine Überarbeitung der kommunalen Nutzungsplanungen mittelfristig notwendig. Das Leitbild dient dabei als Lenkungsinstrument der gewünschten räumlichen Entwicklung.

Obwohl das Leitbild ein kommunales Planungsinstrument darstellt, ist es eng mit den Vorgaben des kantonalen Richtplanes verknüpft. Die beiden Instrumente behandeln vergleichbare Inhalte wie beispielsweise die Abstimmung von Verkehr, Siedlung und Landschaft. Das Leitbild stellt dabei die qualitative Ergänzung der mehrheitlich quantitativen Inhalte des Kantonalen Richtplanes dar. Dadurch können die von der kantonalen Dienststelle für Raumentwicklung (DRE) genannten «Synergien zwischen Kanton und Gemeinden» optimal genutzt werden und die raumwirksamen Tätigkeiten auf kommunaler Ebene in den Gesamtkoordinationsprozess integriert werden. Dieses Vorgehen entspricht Art. 47 RPV über die «Berichterstattung der kantonalen Genehmigungsbehörde». Gemäss Art. 47 Abs. 2 muss insbesondere dargelegt werden, welche Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen vorhanden sind und welche Massnahmen in welchem zeitlichen Horizont verfolgt werden, um die Reserven zu mobilisieren.

Auf kantonomer Ebene verlangt Art. 11 Abs. 5 kRPG von den Gemeinden, dass sie ihre «vorgesehenen Entwicklungsoptionen gemäss Art. 47 RPV» rechtfertigen. Das Erarbeiten eines strategischen Grundlagendokumentes ist somit im Kanton Wallis obligatorisch. Offengelassen wird die Form, in welcher dies geschieht.

Ein räumliches Leitbild, wie es in Brig-Glis erarbeitet worden ist, stellt eine Option dar. Das Leitbild ist jedoch als Planungsinstrument in der Raumplanung nicht so weitreichend implementiert, wie beispielsweise Zonenutzungspläne.

Der Inhalt des Leitbildes der räumlichen Entwicklung, Brig-Glis entspricht einerseits den Vorgaben des Kantons und hat sich andererseits als richtungsweisende strategische Grundlage für das Modellvorhaben herausgestellt.

Die inhaltliche Ausgestaltung eines Leitbildes zur räumlichen Entwicklung auf kommunaler Ebene ist frei und an die jeweiligen Bedürfnisse der Gemeinde anpassbar. Im vorliegenden Fall des Modellvorhabens Brig-Glis gliedert sich das Leitbild in drei Teile: Die Analyse als Grundlage, sechs Strategien zur Abstimmung von Siedlung, Verkehr und Landschaft sowie die Bezeichnung von konkreten

Entwicklungsgebieten innerhalb des Handlungsplanes. Das «Modellvorhaben Räumliche Entwicklung Brig-Glis» soll aufzeigen, wie ein Leitbild der räumlichen Entwicklung als Hilfestellungen für Gemeinden bei der Bauzonendimensionierung mit einem qualitativen Ansatz ergänzt werden kann, um daraus allgemeingültige Erkenntnisse zu gewinnen. Modellhaft soll aufgezeigt werden, wie eine Umsetzung der Forderungen aus dem Raumplanungsgesetz und dem kantonalen Richtplan aussehen kann.

Ziel ist es, aufzuzeigen, wo die notwendigen Rückzonen idealerweise vorgenommen werden sollen und welche kompensatorischen Möglichkeiten Rückzonen begünstigen können.

Ausgehend vom «Leitbild der Räumlichen Entwicklung Brig-Glis» werden versuchsweise Vorschläge für Konzepte entwickelt, welche nebst den finanziellen Minderwerten auf den betroffenen Parzellen Mehrwerte (z.B. in Form von Mehrnutzungen an anderen Orten, oder gesteigerte Qualitäten von Siedlung und Freiraum generiert werden können. Dabei muss nicht immer von monetären Mehrwerten ausgegangen werden, da teilweise auch entschädigungslose Rückstufungen vorgenommen werden können. Vielmehr müssen diese Mehrwerte aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive betrachtet werden: Im Diskurs um Zersiedelung und Verstädterung gewinnen beispielsweise Grünflächen innerhalb des Siedlungsgebietes oder am Siedlungsrand an Bedeutung und Wert im nicht monetären Sinne.

In einzelnen Gebieten soll auf der Grundlage der Konzepte ein Dialog mit der direkt betroffenen Bevölkerung gesucht werden. Im Idealfall wird zusammen mit den Grundeigentümern in einem Gebiet die Basis geschaffen, die Ziele vom Leitbild umzusetzen und Hinweise für den kantonalen Richtplan zu liefern.

Für das Modellvorhaben wurden mit dem Bund die folgenden Projektziele vereinbart:

- Das Vorhaben soll im betreffenden Gebiet praktische und unmittelbare Wirkungen entfalten und nachweislich einem Bedürfnis entsprechen. Während der Dauer des Programms müssen greifbare Ergebnisse erzielt werden bezüglich
- Entwicklung nach innen (Schutz der Landschaft, Verdichtung und Stärkung der Ortsqualität, Verbesserung der Raum- und Lebensqualität) gestützt auf die Umsetzung eines konkreten Siedlungsleitbildes
- Umsetzung in der Nutzungsplanung (Auswahl der Gebiete von Nichteinzonungen/Aus-/Rück- und Aufzonungen)
- konkrete Verhandlungen und die dazu notwendigen Verfahren
- die Entwicklung eines Instrumentariums im Zusammenhang mit Aus- Rück- und Umzonungen.

2. Leitbild der räumlichen Entwicklung

Wie bereits eingangs erläutert, stellt das Leitbild der räumlichen Entwicklung eine wichtige Grundlage für die Bauzonendimensionierung dar und kann mit seinem qualitativen Ansatz dazu beitragen, die quantitativen Vorgaben (Koordinationsblatt C.1, kantonaler Richtplan) und gleichzeitig die Vorgaben zur Bauzonenqualität (Koordinationsblatt C.2, kantonaler Richtplan) zu erreichen.

Das Leitbild bietet wichtige Ansatzpunkte, wo die Flächen zur Rückzonung vorzuschlagen sind und in welchen Gebieten durch eine Verdichtung und Mehrnutzung Ausgleich dafür geschaffen wird.

Ein wichtiger Ansatz des Leitbildes ist der Mehrwert für die gesamte Bevölkerung, indem bei der Entwicklung auf die Identität der Ortsteile, die landschaftliche Qualität in und um die Stadt sowie auf eine effiziente Verteilung der Verkehrsströme unter Beachtung der räumlichen Qualitäten gesetzt wird.

Nachfolgend werden die wichtigsten Inhalte des räumlichen Leitbildes erläutert. Dies dient dem Verständnis und der Nachvollziehbarkeit für die nachfolgenden Kapitel.

2.1 Analyse

Die Analyse diverser räumlicher Aspekte wie der Topographie, der Freiräume, der Stadtstruktur oder der Erschliessungsstrukturen bringt die wichtigsten Elemente des Lebensraumes Brig-Glis hervor.

Die wichtigsten Siedlungen:

- Altstadt mit den umgebenden Bauten und Freiräumen
- Das Geviert zwischen der alten und der neuen Simplonstrasse
- Dorfkern Glis mit den umgebenden Freiräumen
- Dorfkern Gamsen mit den umgebenden Freiräumen

Die wichtigsten Bauten (Wahrzeichen):

- Stockalperschloss
- Kollegiumskirche
- Kirche Glis

Die wichtigsten Achsen:

- Neue Simplonstrasse, Bahnhofstrasse, Furkastrasse
- Gliserallee
- Napoleonstrasse

Die wichtigsten Freiräume:

- Rhone mit Uferbereichen und Schwemmland
- Saltina mit Uferbereichen und Talgrund
- Hügellandschaften Gamsen, Brig, Biela, Acherbielen, Schweggje, Brigerberg, Wickert, Buwjini

Brig-Glis hat sich über Jahrhunderte aus mehreren Orten entwickelt, welche allmählich zusammengewachsen sind. Die historischen Wahrzeichen stehen im Kontrast zur mediterranen Altstadt und den aufgefüllten Siedlungsteilen dazwischen. Die Alpenstadt ist umgeben von gewaltigen Bergen und sanften grünen Hügeln. Aus den Eigenheiten von Brig-Glis werden die Grundsätze für das Leitbild entwickelt:

Das, was vorliegt, wird weiterentwickelt und gestärkt. Es sollen lokale Antworten auf lokale Bedürfnisse gefunden werden. Die Herkunft und Tradition der Gemeinde soll erkennbar und erlebbar sein. Die Stadt liegt in der Landschaft und ist sich ihrer besonderen Umgebung bewusst.

Die Ziele sind Lösungen, die aus dem Ort heraus entwickelt wurden, die jedoch auch auf überkommunale Anforderungen und Herausforderungen reagieren. Die Analyse von Brig-Glis und die daraus entwickelten Ansätze zeigen, dass die Erhaltung, die Aufwertung und die Weiterentwicklung der wichtigsten Elemente des Lebensraumes zentral für die Entwicklung der Stadtgemeinde sind.

2.2 Strategien

Das Leitbild der räumlichen Entwicklung wurde im Auftrag der Stadtgemeinde Brig-Glis erarbeitet und im Jahr 2014 verabschiedet. Das Modellvorhaben räumliche Entwicklung Brig-Glis stellt eine thematische Weiterführung des Leitbildes dar.

Zu den Themen Landschaft, Stadtraum und Verkehr wurden im Leitbild der räumlichen Entwicklung Brig-Glis sechs Strategien erarbeitet, um das erwartete Bevölkerungswachstum qualitativ zu meistern:

- L1: Die Landschaft als Umfassung halten
- L2: Die Landschaft strukturiert die Stadt
- S1: Wir sind eine Stadt!
- S2: Die Stadträume differenzieren
- V1: Die Schnellstrassen für Brig-Glis nutzen
- V2: Die Stadtachsen für Brig-Glis zurückgewinnen

Brig-Glis wird von der Rhone auf der einen und von Schwemmkegeln und Wiesenlandschaften auf der anderen Seite eingerahmt. Innerhalb von diesem landschaftlichen Rahmen gilt es die Entwicklung von Brig voranzutreiben und die wichtigen landschaftlichen Qualitäten zu schützen und zu bewahren.

Freiräume haben als Begegnungs- und Bewegungszonen eine grosse Bedeutung für die Stadt. Besonders wenn eine Verdichtung angestrebt wird, müssen diese Freiräume geschützt werden. Strukturierende und identitätsstiftende Räume innerhalb des Siedlungskörpers gilt es zu wahren, um die Entstehung lesbar zu halten

Brig-Glis soll die Qualitäten der verschiedenen Quartiere und Ortskerne bewahren, dabei jedoch im Ganzen ihre Identität als Stadt sichtbar machen und weiterentwickeln. Wichtige Verbindungen zwischen den Quartieren gilt es zu stärken.

Die Entwicklung – Wachstum, Urbanisierung, Beruhigung – soll auf die jeweiligen Quartiere angepasst geschehen, so dass deren jeweilige Qualitäten gestärkt werden. Städtische Gebiete werden entwickelt und verdichtet, Hanggebiete und die wichtigen Freiräume der Stadt sind von Bebauung freizuhalten.

Die Autobahn soll als übergeordnete Hauptverbindung zwischen den einzelnen Gemeindeteilen und den Nachbargemeinden genutzt werden, um eine Kammerung der Verkehrsströme zu erreichen und die städtischen Achsen zu entlasten und aufzuwerten.

Die rote Meile auf der ehemaligen Bahnstrecke der Furka-Oberalp-Linie wird für den Langsamverkehr dank attraktiver Freiraumgestaltung und Baumalleen zur zentralen innerstädtischen Verbindung, welche Brig, Glis und Naters zusammenwachsen lässt.

Für den motorisierten Verkehr wird die Achse Kantonsstrasse-Gliserallee durch geeignete Gestaltungsmassnahmen zum attraktiven städtischen Strassenraum, der durch die verschiedenen Quartiere führt und deren Vielfalt so erlebbar macht.



Abbildung 1 Brig-Glis eingebettet in die umgebende Landschaft



2.3 Entwicklungsziele und Handlungsplan

Die sechs Strategien des Leitbildes zu den Themen Landschaft, Stadtraum und Verkehr werden in den Quartieren von Brig-Glis verortet und in Form von verschiedenen Entwicklungsmöglichkeiten in einem Handlungsplan konkret aufgezeigt.

Zusammenfassend zeigt das Leitbild der Stadtgemeinde Brig-Glis, dass deren wichtigsten Bauten, Siedlungen, Strassen und Freiräume bewahrt und weiterentwickelt werden müssen, um die Qualität der Stadtgemeinde in Anbetracht des prognostizierten Bevölkerungswachstums zu bewahren und zu stärken. Der Fokus soll insbesondere auf die Verdichtung der städtischen Gebiete und den Erhalt der historischen Kerne sowie der Grün- und Freizeiträume innerhalb der Stadt gelegt werden.

Für die folgenden Quartiere/ Gebiete wurden unterschiedliche Entwicklungsziele in einem Handlungsplan formuliert:

1. Altstadt, Innenstadt, Bahnhofquartier, Sandmatte
2. Rhonesandquartier
3. Hangquartier Hellmatte, Im Hofji
4. Glis Ortskern, Gliser-Allee mit «Stadtpark»
5. Zone Industrie, Überlandstrasse, Schwemmland
6. Gamsen
7. Brigerbad



Abbildung 2 Handlungsplan mit Entwicklungszielen für die Quartiere

2.4 Zielsetzung

In Brig-Glis werden mit dem Leitbild der räumlichen Entwicklung - in Übereinstimmung mit den eidgenössischen, kantonalen und regionalen Plänen und Konzepten - zwei grosse Ziele verfolgt: eine Siedlungsentwicklung zur Steigerung der Lebensqualität und Dimensionierung der Bauzonen für den künftigen Bedarf.

Diese Ziele stellen gleichzeitig die grundlegenden Zielsetzungen des Modellvorhabens dar.

Das Leitbild der räumlichen Entwicklung Brig-Glis weist nicht nur genügend Bauzonen aus, sondern verortet diese auch an den richtigen Stellen.

Obwohl das Eigentum in der Schweiz zwar grundsätzlich geschützt ist, werden die Nutzungs- und Verfügungsrechte durch die Planungsmassnahmen teilweise geschmälert. Der Boden bildet die Grundlage, um öffentliche Aufgaben zu erfüllen und ist zugleich Gegenstand des privaten Eigentums. Da der Boden jedoch nur beschränkt verfügbar ist und sich die Interessen daran nicht unbeschränkt verwirklichen lassen, umfasst das Modellvorhaben letztlich das Gebot eines gerechten Ausgleichs aller Interessen in einem Raum als wesentlichste Zielsetzung.

3. Prämissen der Bauzonendimensionierung

3.1 Grundsätze der Siedlungsentwicklung

Eine zentrale Folge der Entwicklungen der letzten Jahrzehnte war die enorme Inanspruchnahme des Raumes, die in der Schweiz zu einer Verdoppelung der überbauten Flächen seit 1950 geführt hat. Dieser hohe Bodenverbrauch und damit Verlust an Landschaft entspricht nicht den Planungsgrundsätzen des Bundes, wonach die Siedlungen in ihrer Ausdehnung zu begrenzen sind. Mit der Richtplanung hat die Schweiz Grundsätze für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung geschaffen. Gestützt auf die kantonalen Richtpläne haben die Gemeinden die Aufgabe, das Siedlungsgebiet bezüglich Umfang und Lage der Bauzonen zu definieren.

Seit Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes (RPG) im Jahre 1979 wurde immer wieder festgestellt, dass die Bauzonen zu gross dimensioniert sind und häufig am falschen Ort liegen. Grosse Teile der nicht überbauten Bauzonen sind entweder nicht erschlossen, liegen in periurbanen, ländlichen oder touristischen Gemeinden und übersteigen insgesamt den Bedarf. Dabei bündelt sich die Kritik an der Raumplanung im Begriff der Zersiedelung, indem die Resultate der Siedlungstätigkeit als wildwüchsig und unkoordiniert beschrieben werden. Es scheint, dass der Begriff der Zersiedelung die Probleme der siedlungsräumlichen Entwicklung auf einen Nenner bringen kann, denn damit wird aufgezeigt, zu was eine fehlgeleitete Raumplanung führen kann.

Die Ziele von Art. 75 der Bundesverfassung - die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes - haben durch die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes 2014 an Aktualität gewonnen. Ausgehend von den nicht erwünschten Effekten werden mit dem revidierten Raumplanungsgesetz Lösungsansätze aufgezeigt, wie Raumplanung stattdessen künftig erfolgen soll.

Das revidierte Raumplanungsgesetz will nun der Zersiedelung Einhalt gebieten und verlangt von Kantonen und Gemeinden, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und überdimensionierte Bauzonen rückzuzonen.

3.2 Die Ausscheidung von Bau- und Nichtbauzonen

Art. 15 Abs. 3 RPG verlangt ganz allgemein, dass bei der Festlegung von Lage und Grösse von Bauzonen die Ziele und Grundsätze der Raumplanung befolgt werden müssen.

In Art. 3 RPG sind die Planungsgrundsätze zu den verschiedenen Sachbereichen der Raumplanung festgehalten.

Art. 3 Abs. 2 RPG verlangt, die Landschaft zu schonen, indem bodenverändernde Nutzungen eingedämmt und gleichzeitig das Kulturland erhalten wird.

Art. 3 Abs. 3 RPG verlangt für den Sachbereich Siedlung, dass Wohn- und Arbeitsgebiete einander optimal zuzuordnen sind. So sollen einerseits die Arbeitswege kurz und die Siedlungsqualität hoch gehalten werden, andererseits sollen damit aber auch Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen verschont werden. Ausserdem sind Wohn- und Arbeitsgebiete durch das öffentliche Verkehrsnetz angemessen zu erschliessen, Rad- und Fusswege zu erhalten oder neu zu schaffen.

Des Weiteren sind im Interesse der Verdichtung und der haushälterischen Bodennutzung brachliegende oder ungenügend genutzte Flächen in Bauzonen besser zu nutzen. Ein weiterer Aspekt liegt in der Versorgung, indem die Raumplanung die Aufgabe hat, günstige Voraussetzungen zu schaffen, um die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfes beim Konsumenten zu erhalten.

Schlussendlich sind Siedlungen mit genügend öffentlichen und privaten Grünbereichen auszustatten.

Als dritter Sachbereich werden Planungsgrundsätze für öffentliche Bauten und Anlagen formuliert.

Art. 3 Abs. 4 RPG verlangt, dass diese regional ausgewogen zu platzieren sind und möglichst keine nachteiligen Auswirkungen nach sich ziehen.

Neben den Planungsgrundsätzen sind in Art. 15 Abs. 4 RPG Kriterien für die Zuweisung von Land zu einer Bauzone formuliert. Im Umkehrschluss kommen also Bauzonen, welche diese Kriterien nicht (mehr) erfüllen, für eine allfällige Rückzonung in Frage.

Abgeleitet aus Art. 15 Abs. 4 RPG können die folgenden Kriterien für allfällig geeignete Rückzonungsflächen aufgeführt werden:

Flächen,

- die Kulturland oder Fruchtfolgeflächen zerstückeln
- die grosse Bedeutung für Natur/Landschaft haben
- die für eine Überbauung ungeeignet sind
- die Fruchtfolgeflächen tangieren
- deren Verfügbarkeit rechtlich nicht sichergestellt ist
- die den Vorgaben des Richtplanes widersprechen

Diese generelle Aufzählung liesse sich weiter unterteilen in eine Liste möglicher Kriterien, die für die Beurteilung von Rückzonungen hilfreich sein kann.

3.3 Aktuelle Rechtsprechung zur Rückzonungspflicht

Bauzonen, die im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren nicht benötigt, erschlossen und überbaut werden, sind unzulässig. Sie müssen rückgezont werden (*Art. 15 Abs. 2 RPG*). Was passiert jedoch, wenn eine Gemeinde diesem Auftrag nicht nachkommt?

Das revidierte Raumplanungsgesetz sieht bei einem ungenügenden Vollzug seiner Bauzonenbestimmungen Sanktionen in Bezug auf Neueinzonungen vor (*Art. 38a RPG*), nicht jedoch, wenn Gemeinden der im Gesetz verankerten Rückzonungspflicht nicht nachkommen. Daraus liesse sich folgern, dass die Nichtbefolgung dieser Vorschrift für die Gemeinde keine rechtlichen Folgen habe. Dem ist jedoch nicht so. Eine Reihe neuer Bundesgerichtsentscheide zeigt, dass das Unterlassen von Rückzonungen zu einer erheblichen Rechts- und Planungsunsicherheit führen und somit schwerwiegende Folgen haben kann.

So hat das Bundesgericht 2016 im Fall Mollens VS entschieden, dass der Quartierplan für das Tourismusressort Amonina nicht genehmigt werden kann, solange der Nutzungsplan nicht an das revidierte RPB und das Zweitwohnungsgesetz angepasst ist (*BGer_1C_568 und BGer_1C_576*). Das Vorhaben ist somit auf unbestimmte Zeit blockiert. Allenfalls wird das Bauland gänzlich ausgezont.

Der Gemeinde St. Niklaus VS wurde vom Bundesgericht wenig später untersagt, eine Bauzone zu erschliessen, solange der Nutzungsplan nicht an das revidierte RPG angepasst ist (*BGer_1C_447*). Auch hier ist die Situation vorderhand blockiert.

Noch weiter ging das Bundesgericht im Fall der Bündner Gemeinde Bregaglia. Hier verlangte eine Grundeigentümerin, dass ein Bauvorhaben auf dem Nachbargrundstück nicht bewilligt werden darf, solange der Nutzungsplan der Gemeinde nicht an das revidierte RPG angepasst ist. Das Bundesgericht hiess die Beschwerde gut, stellte allerdings fest, dass in solchen Fällen ein Bauvorhaben nur blockiert werden kann, wenn das Nachbargrundstück aufgrund seiner Lage und der örtlichen Gegebenheiten für eine Rückzonung in Frage kommt (*BGer_1C_40*).

Im August 2016 bejahte das Bundesgericht in einem weiteren weitreichenden Entscheid, dass die Umweltorganisationen neu gegen Einzonungen von Bauland Beschwerde führen können. Das revidierte RPG umschreibe die Anforderungen an neue Bauzonen derart detailliert und stelle damit die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet sicher. So würden Einzonungen zu einer «Bundesaufgabe» und Umweltorganisationen zur Beschwerde berechtigt. Weiterhin nicht beschwerdeberichtigt seien sie hingegen gegen Um- und Aufzonungen, denn was innerhalb des bestehenden Baugebietes geschehe, sei auch unter dem revidierten RPG Sache der Kantone und Gemeinden und daher keine Bundesaufgabe (*BGE 142 II 509*).

Dieser Entscheid wirft die Frage auf, ob auch Rückzonungen als Bundesaufgabe zu qualifizieren sind und damit eine Beschwerdelegitimation der Umweltverbände begründen. Es ist anzunehmen, dass dem so ist, denn die Frage, ob eine Gemeinde über überdimensionierte Bauzonen verfügt, ergibt sich aus dem Bauzonenbedarf und der misst sich – wie bei Neueinzonungen – an den Vorgaben des revidierten RPG. Werden Einzonungen als Bundesaufgabe qualifiziert, muss dies auch für die Reduktion überdimensionierter Bauzonen gelten (*Thurnherr Daniela, 2017*).

3.4 Grundsätzlich entschädigungslose Rückzonung

Eine weitere Frage ist, ob die auf das revidierte RPG zurückzuführenden Rückzonungen eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens auslösen.

Die Rechtsprechung unterscheidet bei der Beurteilung der Entschädigungsfolgen zwischen Rückzonungen (Auszonungen) und Nichteinzonungen. Eine Rückzonung liegt vor, wenn eine Parzelle, die durch einen RPG-konformen Nutzungsplan der Bauzone zugeteilt worden war, bei einer Nutzungsplanrevision neu einer Nichtbauzone zugeteilt wird. Wird bei der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, welche den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, eine Parzelle keiner Bauzone zugewiesen, so liegt hingegen eine Nichteinzonung vor, und zwar auch dann, wenn die in Frage stehenden Flächen nach dem bisherigen Recht überbaut werden konnten. Nichteinzonungen sind in der Regel entschädigungslos.

Lange Zeit hat das Bundesgericht bei der Frage, ob es sich bei der Rückführung von Land ins Nichtbaugebiet um eine Aus- oder Nichteinzonung handelt, auf das Datum des bis anhin geltenden Nutzungsplanes abgestellt. Handelte es sich um einen vor dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes – das heisst, vor dem 1. Januar 1980 – erlassenen Nutzungsplan, galten Rückzonungen als Nichteinzonungen. In seiner neueren Rechtsprechung bezeichnet das Bundesgericht jedoch auch Rückzonungen aus neurechtlichen Nutzungsplänen, das heisst aus solchen, die nach 1980 erlassen wurden, als Nichteinzonungen, wenn diese inhaltlich klar RPG-widrig waren. Insbesondere wenn sie über den Bedarf von 15 Jahren hinausgehende Bauzonen enthielten. So hat das Bundesgericht 2013 in der Thurgauer Gemeinde Salenstein zwei Rückzonungen als entschädigungslose Nichteinzonungen bezeichnet (*Urteil BGer 1C_573/2011*). 2016 hat es diese Rechtsprechung in der jurassischen Gemeinde Baroche bestätigt (*Urteil BGer 1C_215/2015*). Hält das Bundesgericht an dieser Rechtsprechung fest, ist aufgrund der stark überdimensionierten Bauzonen in vielen Walliser Gemeinden damit zu rechnen, dass sie entschädigungslos rückgezont werden können.

3.5 Kantonale Vorgaben zur Siedlungsbegrenzung

Gemäss Raumplanungsgesetz RPG, Art. 8a über den Richtplaninhalt im Bereich Siedlung, muss dieser insbesondere folgende Aspekte festlegen:

- Wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird;
- wie Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt und eine rationelle sowie flächensparende Erschliessung sichergestellt werden;
- wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird;
- wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen;
- wie die Siedlungserneuerung gestärkt wird.

Darüber hinaus wird im Dokument des Bundes (ARE) «Ergänzung des Leitfadens Richtplanung» Art. 8a RPG präzisiert und der Begriff Siedlungsgebiet beschrieben als «die zu erwartende Siedlungsentwicklung für die nächsten 25–30 Jahre», welche im Idealfall die Bauzonenreserven für die nächsten 15 Jahre übersteigt. Jede Gemeinde hat ihr Siedlungsgebiet festzulegen, muss aber den kantonalen Vorgaben entsprechen.

Wie eine nicht abschliessende Analyse von verschiedenen kantonalen Richtplänen aufzeigt, werden unterschiedliche Strategien zur Umsetzung von Art. 8 RPG angewendet. Es wird ersichtlich, dass zur Bestimmung der Siedlungsbegrenzung die kommunalen Behörden überall in der Schweiz gefordert sind.

Im Koordinationsblatt C.1 «Dimensionierung der Bauzonen für die Wohnnutzung» des kantonalen Richtplanes Wallis werden Vorgaben zur Siedlungsbegrenzung gemacht. Demnach müssen Bauzonen für die Wohnnutzung, die ausserhalb des Siedlungsgebietes liegen (also den Bedarf von 35–30 Jahren übersteigen) zurückgezont werden. Für diejenigen, die über dem Bedarf von 15 Jahren liegen, sich jedoch im Siedlungsgebiet befinden, müssen planerische Massnahmen getroffen werden (beispielsweise Zonen mit späterer Nutzungszulassung oder Planungszonen festlegen).

Das Siedlungsgebiet ist so festzulegen, dass Flächen ausgeschlossen (rückgezont werden), die sich nicht für eine Bebauung eignen. Das Koordinationsblatt C.1 des Kantons Wallis nennt als mögliche Kriterien: Grundstücke in einer Ferienhauszone, nicht erschlossene oder nicht an den öffentlichen Verkehr angebundene Grundstücke, Grundstücke mit Hanglagen oder solche die sich in einer Naturgefahrenzone mit erheblicher Gefährdung befinden.

3.6 Kommunale Grundsätze Bauzonenausscheidung

Im Rahmen des Modellvorhabens räumliche Entwicklung Brig-Glis wurde für die Bezeichnung der rückzuzonenden Gebiete eine ortsspezifische Auswahl von Rückzonungskriterien getroffen. Im Sinne der Übertragbarkeit werden nachfolgend mögliche Kriterien vorgestellt, die je nach Bedarf weiter unterteilt werden können.

Bei der Wahl der Kriterien ist jeweils die Abstimmung auf die quantitativen Vorgaben des kantonalen Richtplanes – hier im Koordinationsblatt C.1 «Dimensionierung der Bauzonen für die Wohnnutzung» die Grösse sowie den Bedarf der Bauzonen für die nächsten 15–30 Jahre vorgibt und aufgrund der allgemeinen Vorgaben zur «Bauzonenqualität» im Koordinationsblatt C.2 – notwendig.

Die folgenden Kriterien gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG können in den Gemeinden im Sinne eines Werkzeugkastens verwendet werden. Für jede Gemeinde sind die jeweils geeignetsten Kriterien auszuwählen und anzuwenden.

Lage der Grundstücke

Bezüglich der Lage von Grundstücken ist zu beurteilen, inwiefern sie zum Siedlungszusammenhang beitragen und die Zerstückelung von Kulturland verhindern. Es sollen insbesondere Inselbauzonen vermieden werden, ebenso wie Bauzonen, welche nicht in Zentrumsnähe liegen. Dies bedeutet, dass Grundstücke am Rand der Bauzonen für eine Rückzonung in der Regel priorisiert werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass Freiflächen, welche für die Siedlungsstruktur oder den Umgebungsschutz von Ortsbildern wichtig sind, nach Möglichkeit zu erhalten sind.

Verfügbarkeit

In Gemeinden mit grossen Baulandreserven ist deren fehlende Verfügbarkeit oft eine grosse Herausforderung. Gründe dafür können ungeeignete Parzellenformen, ungünstige Lagen, fehlende Erschliessung oder in vielen Fällen Baulandhortung sein, wie Untersuchungen der ETH Zürich im Rahmen von «Raum +» zeigen.

Zur Bekämpfung der Baulandhortung sieht das neue kantonale Raumplanungsgesetz gestützt auf Artikel 15a RPG Massnahmen vor. So kann die Gemeinde einem Grundeigentümer eine Frist für die Überbauung seines Grundstücks setzen und, falls diese ungenützt verstrichen ist, das Grundstück – je nach Lage – zum Verkehrswert erwerben oder rückzonen (Art. 16b und 16c kRPG). Die Mindestfrist für die Überbauung einer Parzelle beträgt 10 Jahre.

Der Mechanismus der Baulandverflüssigung wird jedoch nur dann zum Tragen kommen, wenn das öffentliche Interesse dies rechtfertigt. Dies ist beispielsweise gegeben in Gebieten mit mangelndem, verfügbarem Bauland, in Gebieten von kantonaler Bedeutung gemäss Richtplan oder in Gebieten, die für das verdichtete Bauen vorgesehen sind.

Planungsmassnahmen

Eine Sondernutzungsplanpflicht oder eine erforderliche Baulandumlegung kann zu einer fehlenden Baureife führen. Der Kanton Wallis kennt z.B. Zonen mit späterer Nutzungszulassung (ZSN), in der die Bau- und Nutzungsbestimmungen in ihrer Art zwar festgelegt werden, jedoch rechtlich noch nicht zugelassen sind (gemäss Art. 83 BZR Stadtgemeinde Brig-Glis) und demnach nicht überbaut werden können.

Bauliche Eignung

Eine weitere Voraussetzung für die Überbaubarkeit einer Parzelle ist die bauliche Eignung eines Grundstücks. Merkmale wie die Qualität des Baugrundes (Grundwasser, allenfalls Altlasten), Exposition (Beschattung), Topographie (Hanglage etc.), (Mikro-)Klima, oder herrschende Naturgefahren (Rutschung etc.) können diese beispielsweise beeinträchtigen.

Erschliessung

Eine zwingende Bedingung für die Überbauung eines Grundstückes ist die Erschliessung. Dazu gehört einerseits der Anschluss an das öffentliche Strassen- und Wegnetz, andererseits an das Ver- und Entsorgungsnetz (Wasser, Energie, Abwasser).

Die Erschliessung von Grundstücken ist oft mit sehr hohen Kosten verbunden und belastet das Grundstück. Auch die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr kann als Kriterium genutzt werden.

Eine angemessene Erschliessung wird auf Bundesebene gefordert. Demnach soll der Richtplan im Bereich Siedlung neben der Abstimmung von Siedlung und Verkehr auch eine «rationelle sowie flächensparende Erschliessung» sicherstellen.

Schutzinteressen

Zahlreiche Schutzinteressen sind in Reglementen und Inventaren verortet. Bei einer Überbauung soll eine Tangierung dieser Interessen möglichst verhindert werden. Aus diesem Grund sind Grundstücke in entsprechenden Natur-, Wald-, Landschafts-, Boden-, Gewässer- oder Grundwasserschutzzonen nicht zu überbauen.

Durch eine zweckmässige Zonierung können zudem die Landschaftsleistungen (Standortattraktivität, Erholung und Gesundheit, ästhetischer Genuss, Identität und Verbundenheit) erhalten bzw. gestärkt werden. Auch Fruchtfolgeflächen, ebenso wie Gebiete der Bundesinventare der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) und der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) sind zu berücksichtigen.

Ein weiteres Schutzinteresse besteht im Gesundheitsschutz. Hierzu gehören die Berücksichtigung von Lärmbelastung, Luftverunreinigung und -verschmutzung, Grenzabstände (FAT etc.) sowie Übertragungsleitungen.

Zudem sollen Flächen, die primär für andere, nicht bauliche Nutzungen reserviert sind, von Bauzonen ausgenommen werden.

Fazit

Wichtig erscheint bei der Auswahl der Kriterien und bei deren spezifischen Anwendung in der Gemeinde, dass nicht nur übergeordnete Grundlagen (Im Wallis insbesondere die Koordinationsblätter C.1 und C.2 des kantonalen Richtplanes) einbezogen werden, sondern dass eine vertiefte ortsspezifische qualitative Analyse durchgeführt wird. Aus dieser können konsolidierte Massnahmen für eine sinnvolle künftige Entwicklung abgeleitet werden.

Beispielsweise kann ein quantitativer Analyseansatz wie er im Forschungsprojekt «Aide au dézonnage» der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) mit der qualitativen Ortsanalyse kombiniert werden.

3.7 Überdimensionierte Bauzonen

Einzonung von Bauland schafft für die Betroffenen grosse finanzielle Mehrwerte, während Rückzonungen erhebliche Wertminderungen nach sich ziehen.

Die fachgerechte Dimensionierung der Bauzonen dient nicht nur dem Erhalt des Kulturlandes, sondern führt letztlich zu einer erhöhten Lebensqualität. Während die Landschaften ausserhalb der Siedlungen geschont werden, können innerhalb der Siedlungen räumliche Qualitäten und Nutzbarkeit der Stadträume verbessert werden.

Bereits vor der Abstimmung über die Revision des RPG wurden verschiedene Möglichkeiten im Umgang mit überdimensionierten Bauzonen diskutiert.

Nachfolgend werden sieben Ansätze vorgestellt, die sich aus dieser Diskussion ergeben. Diese Liste ist nicht als abschliessend zu betrachten.

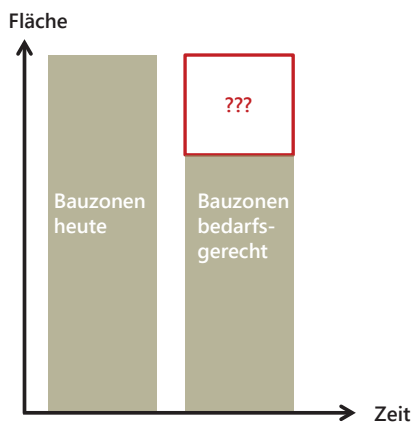


Abbildung 3 Dimensionierung der künftigen Bauzonen (Eigene Darstellung)

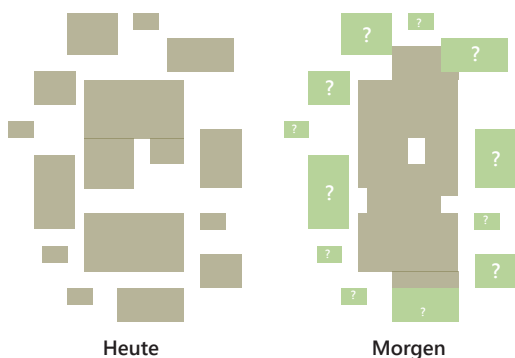


Abbildung 4 Lokalisierung der künftigen Bauzonen (Eigene Darstellung)

Mehrwertausgleich

Der Ansatz - Mehrwertausgleich und Baulandumlegung - sind im RPG gesetzlich verankert.

Mit dem Ausgleich des durch Neueinzonungen geschaffenen Mehrwertes können Rückzonungen überdimensionierter Bauzonen in anderen Gebieten finanziert werden. Da rückzuzonendes Land in vielen Fällen eher peripher gelegen ist und damit einen deutlich tieferen Preis hat als neu eingezontes, kann ein Teil der Rückzonungen über den Mehrwertausgleich bei Einzonungen finanziert werden. Reichen die Erträge aus Neueinzonungen nicht aus, kommen für die Finanzierung auch die Erträge aus dem Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen in Frage. Zu prüfen wäre auch der Ausgleich von Mehrwerten, der über die Aufwertung der Umgebung von Grundstücken entsteht. Falls der Ausgleich über die Gemeindegrenzen hinaus stattfindet, können Lösungen über kantonale Ausgleichsfonds gefunden werden (*Avenir Suisse, 2010*).

Der Kanton Wallis hat im kantonalen Raumplanungsgesetz (*Art. 10ff kRPG*) die rechtliche Grundlage für die Mehrwertabgabe geschaffen. Sie beträgt 20% (Mindestsatz gemäss RPG) für Einzonungen und für Umzonungen innerhalb der Bauzone, welche einen Mehrwert mit sich bringen. Die Abgabe wird erst bei der Bekanntgabe des Baubeginns oder beim Verkauf der Parzelle erhoben. Die Einnahmen gehen zu 50% in einen kantonalen Fonds und zu 50% an die betreffende Gemeinde.

Entschädigungsfonds aus Steuermitteln

Eine Alternative zu den Erträgen aus der Mehrwertabgabe wäre ein Entschädigungsfonds aus Steuermitteln. Der Finanzierungsanteil der Gemeinden richtet sich nach dem Grad der Überdimensionierung der kommunalen Bauzonen. So können Gemeinden, die in der Vergangenheit zu grosse Einzonungen vorgenommen haben, in die Pflicht genommen werden (*Avenir Suisse, 2010*).

Realtausch

Bei einem Realtausch werden Grundeigentümer, mit dem Wunsch, Bauland einzuzonen, zur Kompensation verpflichtet, vorhandenes Bauland für Rückzonungen zur Verfügung zu stellen. Damit entsteht für diese Grundeigentümer ein Anreiz, für die Rückzonung geeignetes und möglichst günstiges Bauland zu finden. Die Kosten für Rückzonungen werden so tief gehalten. Damit der Realtausch angewendet werden kann, muss von den Gemeinden ein verbindlicher Schlüssel für die Kompensation festgelegt werden (z.B. geeignetes Verhältnis zwischen ein- und rückzuzonendem Land, Festlegungen bezüglich Lage und Wert der jeweiligen Grundstücke) (*Avenir Suisse, 2010*).

Flächennutzungszertifikate

In einem System mit Flächennutzungszertifikaten wird zum Bauen nicht nur ein Grundstück gebraucht, sondern auch ein entsprechendes Flächennutzungszertifikat. Diese Zertifikate wären handelbar.

So kann ein Baurecht von Gebieten mit zu grossen

Bauzonen in solche mit zu kleinen Bauzonenreserven verkauft werden. Dafür müsste jedoch die Gesamtgrösse der Bauzonen beschränkt werden (*Avenir Suisse, 2010*).

Bodensteuer für Bauland

Eine Möglichkeit im Umgang mit überdimensionierten Bauzonen ist eine Bodensteuer für Bauland (sowohl für bebautes als auch für unbebautes). Deren Höhe wird proportional zum Verkehrswert des Baulandes bemessen und muss deutlich höher sein, als die Grund- und Liegenschaftssteuer, die in der Schweiz teilweise erhoben wird. Sie wird wiederkehrend erhoben und entweder einkommensneutral bemessen (z.B. mit einer Senkung der Einkommenssteuer) oder zweckgebunden zur Finanzierung von Rückzonungen eingesetzt (*Avenir Suisse, 2010*).

Baulandumlegung

Die Baulandumlegung ist ein weiterer Ansatz im Umgang mit überdimensionierten Bauzonen. So kennen verschiedene Kantone gesetzliche Regelungen zur Ausgleichsumlegung. So kann beispielsweise gleichzeitig mit dem Nutzungsplanverfahren eine Baulandumlegung angeordnet und durchgeführt werden mit einem angemessenen Wertausgleich.

Bei bereits grösstenteils überbauten Gebieten können Neuankordnungen erlassen werden, wenn diese im öffentlichen Interesse liegen. Der Kanton Wallis kennt einen vergleichbaren Ansatz im kantonalen Gesetz über die Landumlegung und die Grenzregulierung.

Baulandmobilisierung

In der Broschüre «Steuerungsinstrumente der Bodennutzung» (*SANU durabilitas*) wird die Baulandmobilisierung als mögliches Instrument «zur konkreten Umsetzung der Eindämmung des Flächenverbrauchs» aufgeführt. Das Hauptziel der Baulandmobilisierung ist die Reduktion der Baulandhortung, sie hat aber nicht die unmittelbare Reduktion der Bauzonen zur Folge.

Parzellen innerhalb der Bauzone, welche über längere Zeit nicht überbaut respektive genutzt werden, können

mit Fristen von 5 bis 10 Jahren verflüssigt werden. Bei Nichteinhaltung der Frist verfügt die Gemeinde über ein Bodenkaufrecht oder kann Parzellen am Rande von Bauzonen entschädigungslos rückzonen.

Auch hierfür besteht im Kanton Wallis eine rechtliche Grundlage. Die Einführung einer Bauverpflichtung wird mit dem kRPG ermöglicht, falls das öffentliche Interesse es rechtfertigt und die Gemeinden dies in ihren Bau- und Zonenreglementen vorsehen (*Art. 10 ff kRPG*).

Die Lösungsansätze stellen einen wichtigen Input für das Modellvorhaben dar. In der angegebenen Literatur sind diese teilweise sehr konkret ausformuliert. Auf praktischer Ebene sind sie jedoch oftmals schwer umsetzbar und/oder politisch umstritten.

Da im Rahmen des Modellvorhabens vielseitig einsetzbare und flexible Lösungen anzustreben sind, werden nachfolgend eher generelle Ansätze auf raumplanerischer und städtebaulicher Ebene geprüft und vorgestellt. Diese können thematisch in einen Zusammenhang mit den Lösungsansätzen gebracht werden, sind aber eher allgemeiner Natur und decken auch nicht mehr das ganze Spektrum der Lösungsansätze ab, sondern fokussieren sich auf die Themen: Mehrwert schaffen, Landabtausch, monetäre Entschädigung.

Da in den aktuellen Richtplänen und Richtplanentwürfen vieler Kantone (siehe Anhang) hauptsächlich auf die Grösse der Bauzonen von einzelnen Gemeinden eingegangen wird und - mit Ausnahme vom Kanton Aargau - die auszunehmenden Gebiete in keinem Richtplan konkret verortet werden, braucht es einen qualitativen Ansatz zur Festlegung der rückzunehmenden Gebiete. Auch werden in der Richtplanung meist kaum Aussagen gemacht, wie Rückzonungen konkret vorgenommen und finanziert werden sollen. Soweit möglich werden im Rahmen des Modellvorhabens auch dazu Antworten gesucht.

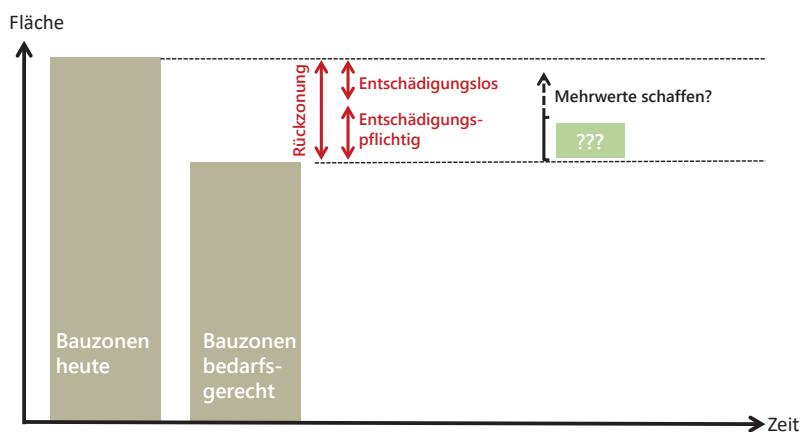


Abbildung 5 Der planungsbedingte Minderwert (Eigene Darstellung)

3.8 Mehrwerte und Ausgleichsszenarien

Die geforderten Rückzonungen, deren Fläche sich aus der Differenz der heutigen und der bedarfsgerechten Bauzonen gemäss Art. 15 RPG ergibt, lassen sich in entschädigungslose und entschädigungspflichtige Rückzonungen einteilen.

Gemäss aktueller Rechtsprechung wird voraussichtlich ein grosser Anteil der Rückzonungen entschädigungslos erfolgen können. Dennoch stellt sich die Frage, wie trotz, oder eben dank, diesen Rückzonungen planerische Mehrwerte generiert werden können.

Neben finanziellen Aspekten, insbesondere der entschädigungspflichtigen Rückzonungen, ist die planerische Sicht hinsichtlich der Verbesserung der Siedlungsqualität zentral. Im Idealfall können Mehrwerte für viele - also für die Gesellschaft- geschaffen werden, während möglichst geringe finanzielle Minderwerte für einzelne entstehen. Ein Ausgleich soll weitmöglichst ausgeglichen und im Sinne der öffentlichen Interessen gerechtfertigt werden können.

Wenn Rückzonungen dennoch Entschädigungsforderungen nach sich ziehen, reicht eine Mehrwertabschöpfung bei Neueinzonungen, Um- und Aufzonungen allein in vielen Fällen nicht, um den finanziellen Ausgleich für eine bedarfsgerechte Grösse der Bauzonen zu leisten.

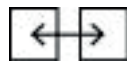
Auch wenn das rückzuzonende Land einen tieferen Preis hat als neu eingezontes, kann in den meisten Fällen nicht so viel Land ein-, um- oder aufgezont werden, damit der verursachte finanzielle Minderwert allein damit ausgeglichen werden kann.

Zusätzlich sind also Mechanismen notwendig, welche Mehrwerte schaffen, ohne dass Neueinzonungen vorgenommen werden müssen.

Aufbauend auf den entwickelten Ansätzen im Umgang mit überdimensionierten Bauzonen sind die folgenden vier Typen von Mehrwerten denkbar, um eine bedarfsgerechte und zweckmässige Grösse und Lage der Bauzonen ohne weitere Neueinzonungen zu schaffen:

Die aufgeführten Typen zur Schaffung von Mehrwerten für den Ausgleich von planungsbedingten Minderwerten werden mit drei generellen Mechanismen, sogenannten Ausgleichsszenarien angestrebt. Diese sind abgeleitet aus den Ansätzen zum Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und sind situationsgerecht anzuwenden.

Verlagern



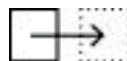
Die Nutzung eines Gebietes - beispielsweise als Gewerbefläche - wird vollständig in ein anderes, besser dafür geeignetes Gebiet verlagert.

Konzentrieren



Ein grosser Teil eines Gebietes oder einer Parzelle wird freigeschafft, indem die Nutzung im restlichen, kleineren Teil konzentriert und im Vergleich zum bisherigen Zustand erhöht wird.

Rückzonung



Entschädigungslose Rückzonungen sollten im Idealfall als Chance genutzt werden, um einen planerischen Mehrwert für die Allgemeinheit zu generieren, beispielsweise durch eine Aufwertung der Siedlungs- und Landschaftsqualitäten.

Nutzungsmässige Mehrwerte durch:

- Bessere Lage
- Monetäre Entschädigung
- Gesellschaftliche Mehrwerte

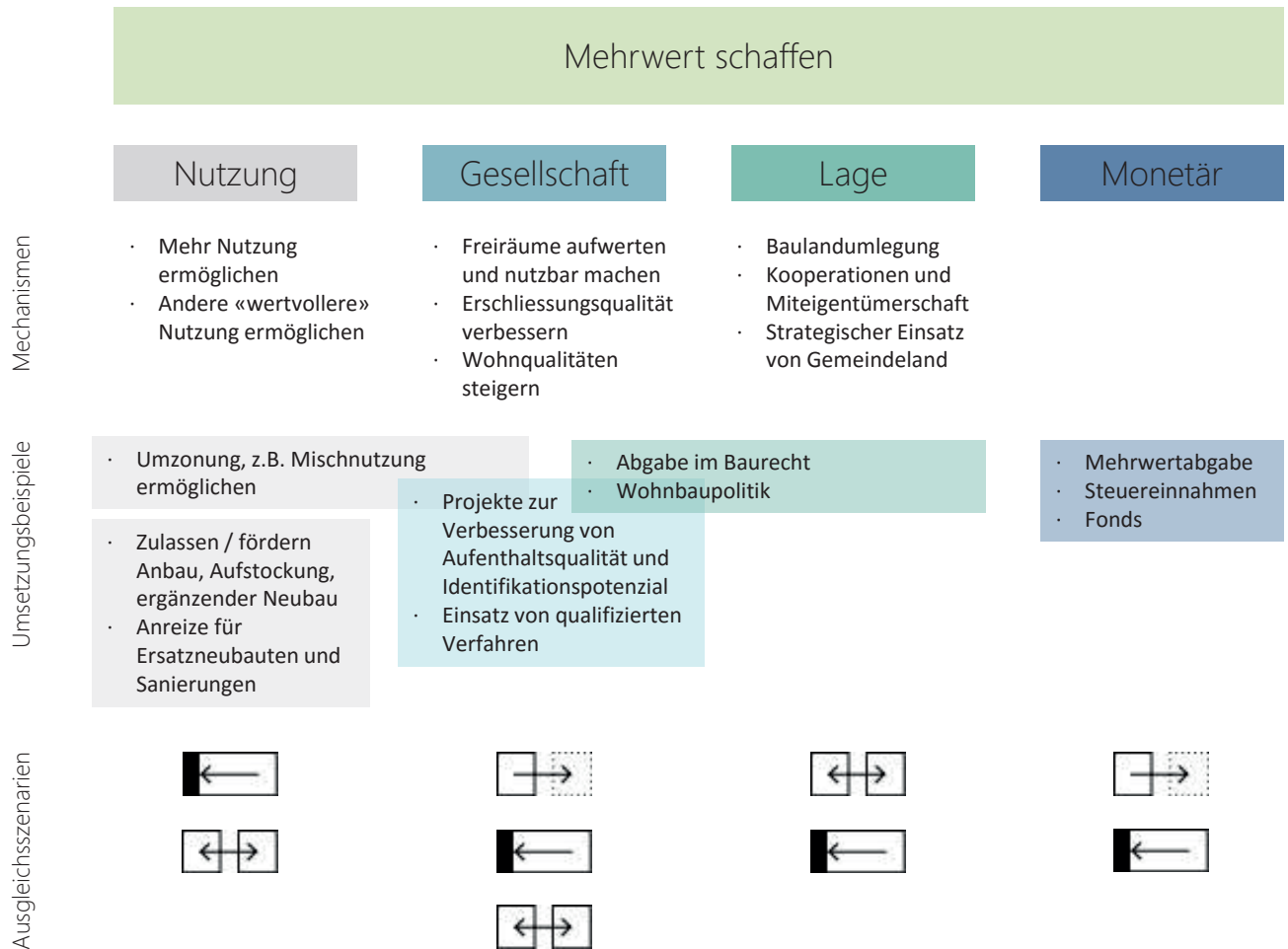




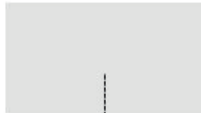






Abbildung 6 Mit Ausgleichsstrategien Mehrwert schaffen (Eigene Darstellung)

	Verlagern 	Konzentrieren 	Rückzonen* 
Region / Kanton Überkommunaler Betrachtungsmassstab			
Gebiet Entwicklungsgebiet, Ortsteil, Stadtteil			
Parzelle Parzellenscharfe Betrachtung, Areal, Quartier			

* entschädigungslos

Abbildung 7 Interventionsmatrix zur Umsetzung des Modellvorhabens (Eigene Darstellung)

Aus der Kombination der Ausgleichsszenarien und den möglichen Interventionsebenen ergibt sich eine Interventionsmatrix zur Umsetzung des Modellvorhabens.

Bei Eingriffen auf übergeordneter, regionaler oder kantonaler Ebene scheint es sinnvoll, Bauzonen zugunsten von Rückzonungen an geeignetere Orte zu verlagern. Dies, indem an eben diesen geeigneten Lagen, beispielsweise durch eine Umzonung, mehr und/oder andere Nutzungen ermöglicht werden. Bei der Gebietssanierung handelt es sich in erster Linie um die Mechanismen "Verlagern und Konzentrieren" und bei parzellenscharfen Eingriffen wird hauptsächlich die Nutzung konzentriert oder zugunsten der Verdichtung einer Parzelle eine andere rückgezont.

Es sind zahlreiche Akteure an der Siedlungsentwicklung beteiligt. Von besonderem Interesse sind bei den beschriebenen Ansätzen die Grundeigentümer. Diese können grob in drei Kategorien eingeteilt werden:



· **Nutzungsinteressierte:** Sie sind nicht an den Standort gebunden und haben ein Interesse daran, mehr Nutzung als bisher zu erhalten. Die beiden Lösungsansätze Verlagern und Konzentrieren können zur Anwendung kommen.



· **Standortinteressierte:** Mit den standortinteressierten Grundeigentümern ist die Umsetzung der beschriebenen Ausgleichsszenarien herausfordernd, da sie nicht an einer Nutzungssteigerung interessiert sind. Für den Ansatz «Verlagern» am gleichen Standort können im Dialog mit diesen Akteuren Lösungen gefunden werden.



· **BaulandhorterInnen:** Sie sind nur schwer für eine Lösung zu gewinnen, da sie nicht an einer unmittelbaren Nutzung interessiert sind. Hier besteht jedoch die Möglichkeit, mit den neuen rechtlichen Mitteln zur Bekämpfung der Baulandhortung etwas zu bewegen. In manchen Fällen wird, gemäss aktueller Rechtssprechung, auch die entschädigungslose Rückzonung zur Anwendung kommen.

Diese Kategorisierung stellt eine starke Vereinfachung der Realität dar. Tatsächlich existieren zahlreiche Mischformen der erwähnten drei Arten von Grundeigentümern. Im Allgemeinen sind für die drei in diesem Bericht betrachteten Mechanismen die nutzungsinteressierten Akteure am interessantesten.

Die Ausgleichsszenarien sollten im Idealfall in verschiedenen Interventionsmassstäben angewendet werden können.

Region /
Kanton

· Beim regionalen oder kantonalen Massstab handelt es sich um Ausgleichsszenarien auf der Makroebene. Solche Interventionen werden von regionaler oder kantonaler Ebene aus koordiniert und erfordern eine regionale Abstimmung der Planung und der Instrumente. Auf dieser Interventionsebene sollen Verlagerungen und Rückzonungen angestrebt werden.

Gebiet

· Auf der Mesoebene werden Ausgleichsszenarien im Quartier- und Gebietsmassstab angestrebt. Dabei handelt es sich um die Sanierung oder die Umstrukturierung ganzer Gebiete.

Parzelle

· Auf der Mikroebene handelt es sich um parzellenscharfe Ausgleichsszenarien. Bei solchen Eingriffen wird beispielsweise die Nutzung auf einer Parzelle konzentriert, um eine benachbarte Parzelle freigeben zu können. Diese Szenarien können im Rahmen von Gestaltungs- oder Quartierplänen umgesetzt werden.

4. Bedeutung für Brig-Glis

4.1 Kantonale Anforderungen

Für das Modellvorhaben «Nachhaltige Raumentwicklung in Brig-Glis» mit dem Themenfokus Bauzonendimensionierung sind insbesondere das kantonale Raumentwicklungskonzept KREK aus dem Jahr 2014, das Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Raumplanung und die Siedlungsstrategie zur Dimensionierung der Bauzonen für die Wohnnutzung von zentraler Bedeutung.

Das kantonale Raumentwicklungskonzept KREK gehört zum strategischen Teil der kantonalen Richtplanung. Dieses steht im Kontext des Projekts "Raumentwicklung 2020 (DT 2020)" des Kantons Wallis. Das Ziel des Projektes ist, eine «umfassende, nachhaltige, rationelle, kohärente und ausgewogene Raumentwicklungspolitik zum Wohle der Walliser Bevölkerung auszuarbeiten». Im KREK wird ein Gesamtüberblick über die gewünschte Raumentwicklung im Kanton und den verschiedenen Teilräumen aufgezeigt und ein Orientierungsrahmen sowie eine Entscheidungshilfe geboten.

Die Stadtgemeinde Brig-Glis wird darin als urbaner Raum mit Zentrum in der Talebene abgebildet. Als solches weist Brig-Glis eine hohe Konzentration an wichtigen öffentlichen und privaten Diensten auf und bildet durch ausgeprägte Pendlerbeziehungen eine funktionale Einheit mit dem umliegenden Einzugsgebiet. Die gesamte Agglomeration Brig-Visp-Naters wird als wirtschaftliches und industrielles Zentrum und Verkehrsknoten des Oberwallis bezeichnet. Charakteristisch für die städtischen Zentren zeichnet sich auch Brig-Glis durch eine dichte Bebauung von hoher städtebaulicher Qualität mit kurzen Wegdistanzen aus.

Für das Modellvorhaben relevante Raumentwicklungsstrategien finden sich unter Punkt 3 – Siedlung. Die Strategien 3.3 bis 3.6 sind dabei speziell zu betrachten:

- Eine hohe Wohn- und Siedlungsqualität fördern
- Der Zersiedelung entgegenwirken, haushälterisch mit dem Boden umgehen und die Siedlung nach innen entwickeln
- Hohe bauliche Dichten in geeigneten Gebieten anstreben und gleichzeitig öffentliche Räume aufwerten
- Die Siedlung begrenzen, um Räume für die Landwirtschaft und die Natur zu bewahren

Gemäss Siedlungsstrategie des Kantons Wallis, welche auf dem Projekt "Raumentwicklung 2020" basiert, sollen Rückzonungen nur auf das Nötigste beschränkt werden. Die aktuellen Bauzonen werden dazu in vier Kategorien unterteilt: «Überbaute Bauzonen», «Bedarf für 15 Jahre», «Bedarf > 15 Jahre» und «Rückzonung». Gemäss diesem Ansatz gehören auch Zonen des «Bedarfs > 15 Jahre» zum Siedlungsgebiet und müssen nicht rückgezont werden, sie gelten aber bis auf weiteres als Nichtbauzonen, im Sinne von Reservezonen (d.h. sind Baubewilligungen nur mit einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff möglich).

Die folgende Graphik zur Definition des Siedlungsgebietes für Wohnnutzungen illustriert die Überlegungen, die der Dimensionierung der Bauzonen in Brig-Glis (nachfolgend im Kapitel 4.2 erläutert) zugrunde liegen.

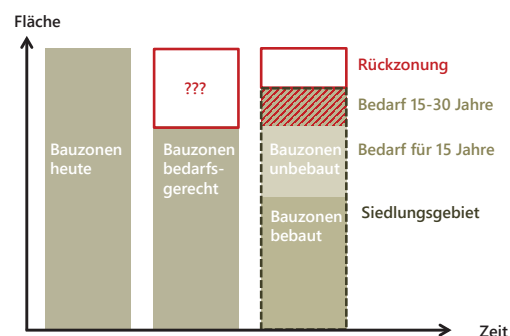


Abbildung 8 Ausschneiden des Siedlungsgebietes (eigene Darstellung, in Anlehnung an Kanton VS)

Das Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom Kanton Wallis (kRPG) wurde am 9. September 2016 vom Grossen Rat und am 21. Mai 2017 vom Volk angenommen. Gemäss diesem sind die mit raumplanerischen Aufgaben betrauten Behörden unter anderem bestrebt, «Massnahmen zu treffen, um die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Beibehaltung einer angemessenen Wohnqualität».

In Kapitel «B. Ausgleich des Mehr- und Minderwertes» wird eine zentrale kantonale Anforderung in Bezug zur Thematik des Modellvorhabens Brig-Glis genannt. Der Grundsatz in Art. 10b lautet: «Erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Raumplanungsmassnahmen entstehen, sind angemessen auszugleichen» und bezieht sich dabei auf die Vorgabe des Bundes in Art. 5 Abs. 1. RPG.

Bei erheblichen Vorteilen durch die Erhöhung des Bodenwertes, beispielsweise durch Ein- oder Umzonung innerhalb der Bauzone, wird eine Mehrwertabgabe erhoben.

Im Falle von erheblichen Nachteilen müssen Raumplanungsmassnahmen, wenn sie durch Eigentumsbeschränkungen einer Enteignung gleichkommen, voll entschädigt werden. In jedem Fall wird bei der Rückzonung von erschlossenen Bauzonen eine teilweise Entschädigung fällig, die dem von der Gemeinde effektiv kassierten Erschliessungsmehrwert entspricht. Diese Entschädigung wird zu 50% durch den kantonalen Fonds und zu 50% durch die betreffende Gemeinde geleistet.

4.2 Definition Siedlungsgebiet in Brig-Glis

Der Entwurf des künftigen Siedlungsgebietes in Brig-Glis erfolgte aufgrund der kantonalen Vorgaben sowie aus den Ergebnissen der qualitativen und quantitativen Analysen:

- Qualitative Analyse (Leitbild der räumlichen Entwicklung) als Grundlage für die Definition des Siedlungsgebietes
- Vergleich der Bauzonenstatistik mit dem Baulandbedarf nach kantonalen Vorgaben
- Analyse der identifizierten Kriterien und Identifikation der potenziellen Rückzonungsflächen (in mehreren Schritten)
- Ausscheidung des künftigen Siedlungsgebietes in den Kategorien «Überbaute Bauzonen», «Bedarf für 15 Jahre» und «Bedarf > 15 Jahre», sowie Definition der Rückzonungsflächen (Abb. 8).



Abbildung 9 Abbildung aus dem Leitbild räumliche Entwicklung - Qualitative Analyse und Differenzierung der Stadträume

Qualitative Analyse

Leitbild der räumlichen Entwicklung als Grundlage für den Entwurf des Siedlungsgebietes

Im Rahmen der Erarbeitung des Leitbildes der räumlichen Entwicklung Brig-Glis wurde das Gemeindegebiet einer umfassenden Gesamtanalyse unterzogen. Dabei wurden die Themen Topographie, Raumrichtung und Wasser, Freiraum, freie Flächen und Flächenpotentiale, Stadtentwicklung, Stadtstruktur, Wege und Erschliessung MIV und ÖV behandelt.

Die sechs erarbeiteten Strategiepläne bilden die Basis für die qualitative Analyse der Bauzonendimensionierung. Dazu werden unterschiedliche Stadträume differenziert und wichtige Freiräume im und um den Stadtkörper aufgezeigt.

Das Leitbild bildet als Strategie der gewünschten räumlichen Entwicklung eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Ausscheidung des künftigen Siedlungsgebietes.



Abbildung 10 Bauzonenstatistik Stadtgemeinde Brig-Glis

Bauzonenstatistik und Baulandbedarf

Für die Ausscheidung des Siedlungsgebietes ist die zahlenmässige Dimensionierung der Bauzone ein wichtiger Zwischenschritt. Die Dimensionierung ergibt sich aus dem Abgleich der Bauzonenstatistik mit dem theoretischen Baulandbedarf nach kantonalen Vorgaben (u.a. Kantonaler Richtplan, Koordinationsblatt C.1 «Dimensionierung der Bauzonen für die Wohnnutzung»).

Bauzonenstatistik (Stand 29.2.2016):

Überbaute Zonen	201.6 ha
Nicht überbaute Zonen	62 ha

Kantonale Vorgabe	
Theoretischer Bedarf	22.5 ha

Abgleich von Bauzonenstatistik und kantonaler Vorgabe	
Theoretischer Überschuss	39.5 ha

Die unüberbauten Flächen wurden statistisch ausgewertet und im Plan lokalisiert. Sie bilden nebst der qualitativen Analyse bereits einen Anhaltspunkt, wo Rückzonungsflächen identifiziert werden können.

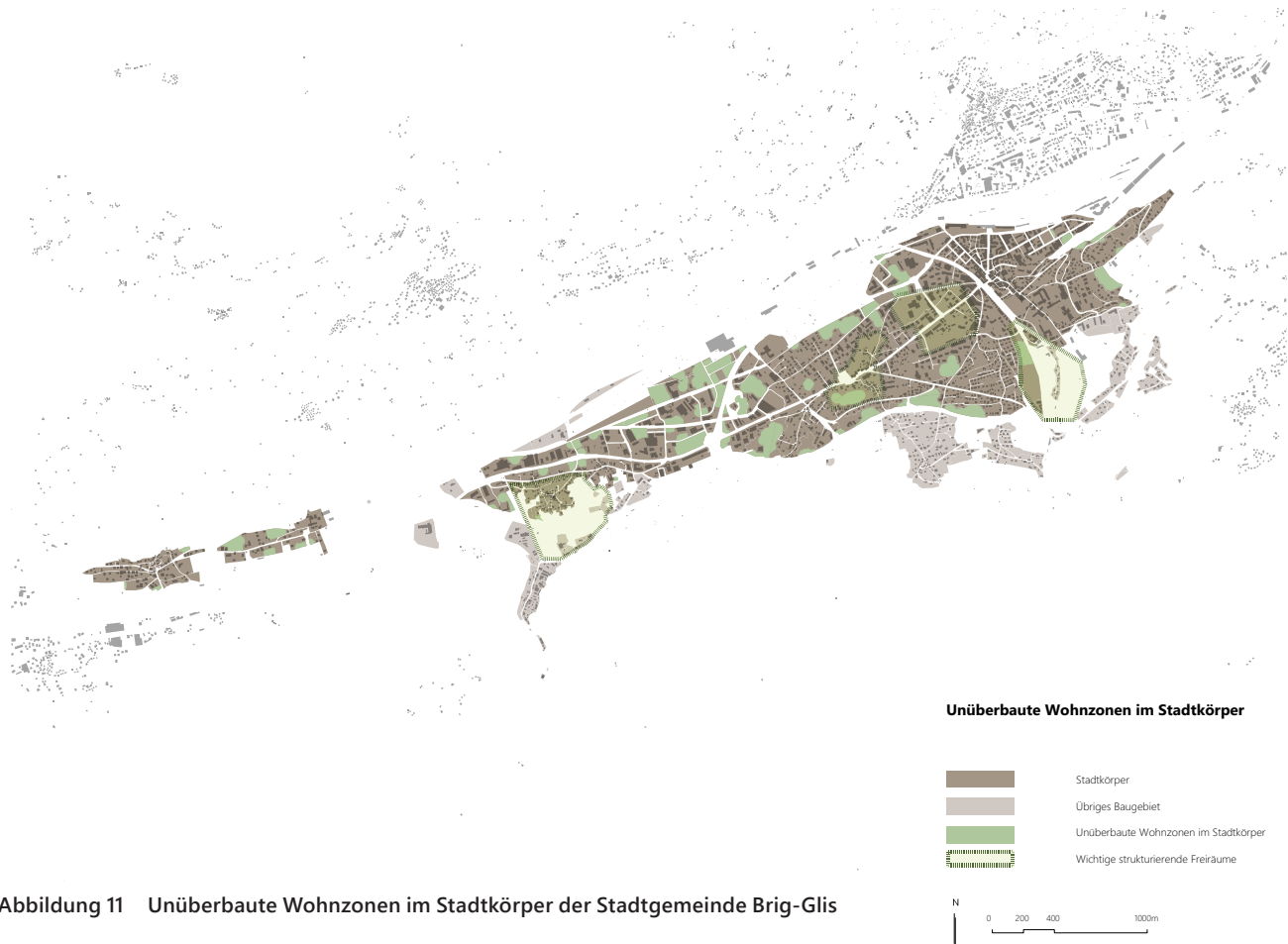


Abbildung 11 Unüberbaute Wohnzonen im Stadtkörper der Stadtgemeinde Brig-Glis

Abbildung des heutigen Stadtkörpers

Der nächste Zwischenschritt dient der Veranschaulichung des heutigen Stadtkörpers und den darin enthaltenen nicht bebauten Flächen. Der Stadtkörper umfasst das kompakte Siedlungsgebiet der Stadtgemeinde als ein zusammenhängendes Gefüge. Eine darum herum gelegte Linie begrenzt diesen räumlich identifizierten Stadtkörper und fasst das Gebiet enger als das theoretische Baugebiet im Plan «Bauzonenstatistik». Im Stadtkörper werden unüberbaute Wohnzonen farblich hervorgehoben. Diese umfassen ca. die benötigte Fläche von 22.5 ha. Ebenfalls hervorgehoben werden wichtige Freiräume, welche im Leitbild identifiziert worden sind.

Mit den Berechnungen und dem Plan der unüberbauten Wohnzonen lässt sich zeigen, dass der theoretische Bedarf an Bauzonen von 22.5 ha für die nächsten 15 Jahre innerhalb des identifizierten Stadtkörpers durch bereits bestehende Bauzonen abgedeckt werden kann.

Analyse zur Bestimmung der Rückzonungsflächen

Eine spezifisch für die Stadtgemeinde Brig-Glis getroffene Auswahl an Kriterien gemäss den «Grundsätzen zur Bauzonenausscheidung (siehe Kapitel 3.6)» wird zur Identifizierung der Rückzonungsflächen beigezogen.

Die Analyse der nicht bebauten Baugebiete aufgrund der gewählten Kriterien kombiniert mit den Vorgaben der qualitativen Analyse des räumlichen Leitbildes ergibt schliesslich Hinweise auf sinnvolle Rückzonungsflächen oder im Umkehrschluss auf das auszuschneidende Siedlungsgebiet.

Im Rahmen des Modellvorhabens wurden für Brig-Glis die folgenden Kriterien ausgewählt und konkret angewendet:

- Erschliessung: ÖV-Güteklasse
- Bauzonen der zweiten Etappe
- Gesundheitsschutz (NIS-Korridor)
- Fehlende Realisierungswahrscheinlichkeit:
- Gebiete mit Sondernutzungsplanpflicht
- Zonen mit späterer Nutzungszulassung
- Lage im Stadtkörper
- Bauliche Eignung: Naturgefahren

Diese Auswahl variiert von Gemeinde zu Gemeinde und die Kriterien können zusätzlich einer Gewichtung unterzogen werden. Für diese Gewichtung spielt wiederum die qualitative Betrachtung im Rahmen des Leitbildprozesses eine wichtige Rolle.



Abbildung 12 Bedarf für 15-30 Jahre

Bedarf für 15–30 Jahre, mögliche Rückzonungsflächen

In einem ersten Schritt wurden Flächen für den Bedarf für 15–30 Jahre für die mittelfristige Entwicklung ausgeschieden. Anschliessend wurden diese gemäss den Resultaten der räumlichen und qualitativen Analyse an erschliessungstechnisch sinnvollen Lagen, wenn möglich angrenzend an den bestehenden kompakten Stadtkörper, unter Berücksichtigung der baulichen Eignung und der bereits geltenden planungsrechtlichen Vorgaben lokalisiert.

Dieser Bedarf umfasst eine Fläche von 10 bis 20 ha. Obwohl diese Fläche zum theoretischen Überschuss von 39.5 ha zählt, handelt es sich dabei nicht um potenzielle Rückzonungsflächen, da ihr Bedarf mittelfristig nachgewiesen ist.

Sämtliche unüberbaute Bauzonen für die Wohnnutzung, welche bei der Analyse weder dem kompakten Stadtkörper noch dem mittelfristigen Bedarf ausserhalb des Stadtkörpers zugeteilt worden sind, gehören zu den potenziellen Rückzonungsfläche von ca. 20–30 ha, da für diese auch mittelfristig kein Bedarf nachgewiesen werden kann. Die potenziellen Rückzonungsflächen bilden zusammen mit dem mittelfristigen Bedarf den theoretischen Überschuss, der gemäss kantonalen Angaben 39.5 ha beträgt.

Die Lokalisierung der möglichen Rückzonungsflächen bildet das Ergebnis einer strategischen Betrachtungsweise mit übergeordnetem Blickwinkel. Eine gebiets- oder parzellenweise Betrachtung wird im Rahmen der konkreten Rückzonungsverfahren zur Verifizierung dieser Rückzonungsflächen erneut notwendig sein.

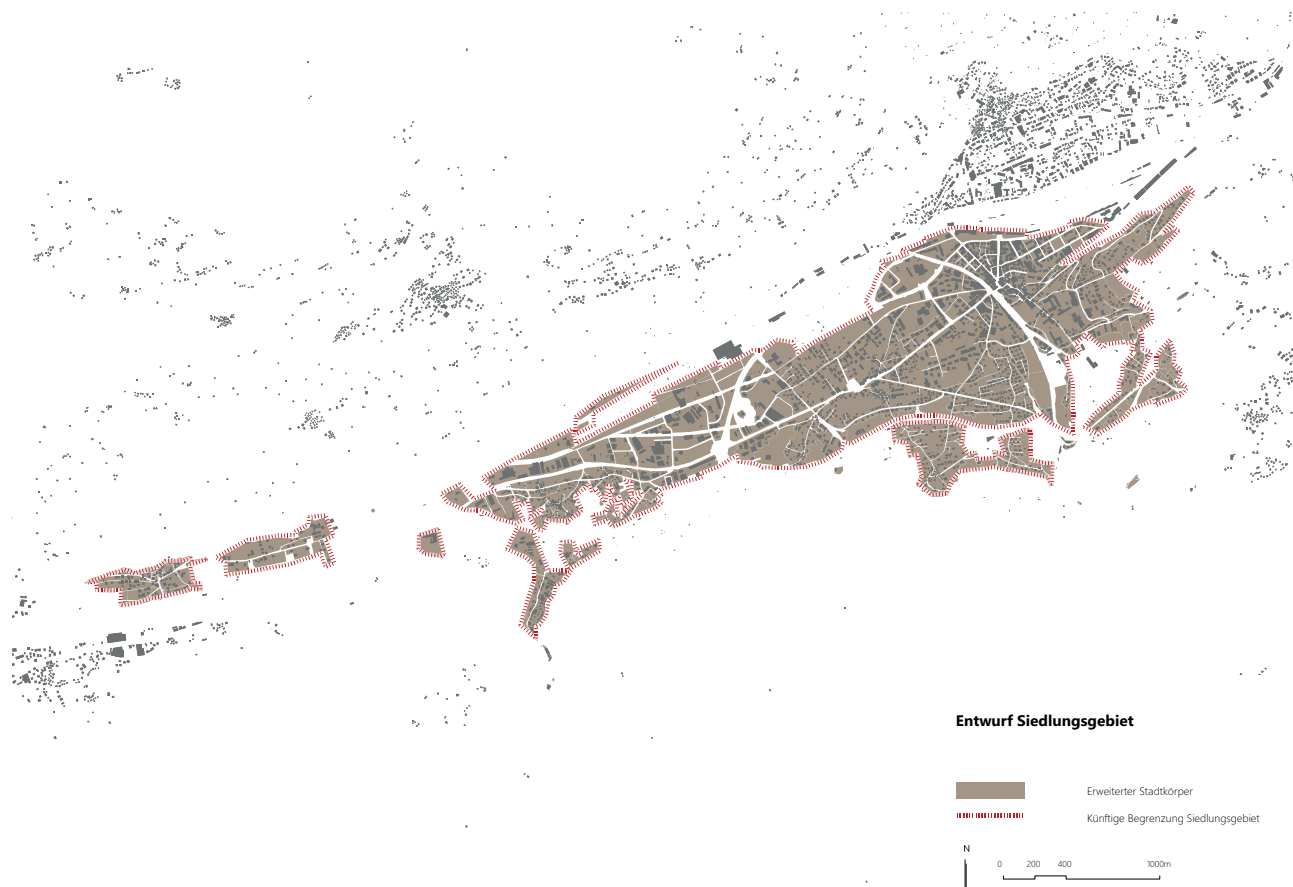


Abbildung 13 Entwurf Siedlungsgebiet für die Stadtgemeinde Brig-Glis

Definition des künftigen Siedlungsgebietes

Aufbauend auf den ermittelten überbauten Bauzonen, den unüberbauten Bauzonen sowie dem mittel- bis längerfristigen Bedarf an Bauzonen und der Ergebnisse der qualitativen Analyse und der Anwendung der für die Stadtgemeinde identifizierten Kriterien zur Bauzonenauscheidung wird die Gestalt des zukünftigen Siedlungsgebietes entworfen.

Die Rückzonungsflächen liegen dabei ausserhalb, der «Bedarf > 15 Jahre» kommt innerhalb der Siedlungsbegrenzungslinie.

Schlussfolgerung

- Die Analyse der Bauzonenstatistik, die kantonalen Vorgaben zur Bauzonendimensionierung stellen die planerische Ausgangslage des Prozesses dar.
- Ergänzend werden lokalspezifischen Kriterien für die Rückzonungsflächen als notwendige Grundlagen für die Definition des Siedlungsgebietes festgelegt.
- Aus dem skizzierten Vorgehen für Brig-Glis kann geschlossen werden, dass dem räumlichen Leitbild eine Schlüsselrolle im gesamten Prozess zukommt.

5. Anwendungsbeispiele




Die nachfolgenden Anwendungen von geplanten oder umgesetzten Rückzonungen auf Gemeindegebiet der Stadtgemeinde Brig-Glis lassen sich in der Interventionsmatrix verorten. Die Beispiele sind nach Massstabebene und Ausgleichsszenario im Raster verzeichnet.

Die bereits umgesetzten oder geplanten Anwendungsbeispiele im Sinne des Modellvorhabens Nachhaltige Raumentwicklung Brig-Glis lassen sich auf den beiden Interventionsebenen «Gebiet» und «Parzelle» verorten.

Das weitläufigste Anwendungsbeispiel wird auf Gebietsebene im Industriegebiet von Gamsen angestrebt. Auf der Parzellenebene liegen mehrere Interventionen vor, wie beispielsweise der Quartier- und Gestaltungsplan Kloster St. Ursula und der Quartierplan Landstrasse Gamsen.

Ebenfalls in diesem Interventionsmassstab sind die Projekte im Dorfkern von Glis anzusiedeln. Es sind dies die Entwicklungsplanung Oberdorf West, der Quartierplan Wieri und der Quartierplan Undri Glismatte.

Ein Anwendungsbeispiel auf regionaler/kantonalen Ebene liegt (noch) nicht vor. Im Sinne des Modellvorhabens Nachhaltige Raumentwicklung Brig-Glis wäre ein solcher Eingriff jedoch durchaus vorstellbar und wünschenswert. Dabei handelt es sich um einen überkommunalen Abtausch, respektive um regionale Ausnutzungsübertragungen. Dies müsste von übergeordneter Ebene (z.B. Kanton oder regionaler Entwicklungsträger) koordiniert werden.

	Verlagern 	Konzentrieren 	Rückzonen* 
Region / Kanton Überkommunal Betrachtungsmassstab	?		?
Gebiet Entwicklungsgebiet, Ortsteil, Stadtteil	Bebauungskonzept Gamsen / Industrie		
Parzelle Parzellenscharfe Betrachtung, Areal, Quartier		GP / QP Kloster St. Ursula	
		Dorfkern Glis	
		QP Gamsen / QP Wieri	

* entschädigungslos

Abbildung 14 Interventionsmatrix mit Anwendungsbeispielen aus Brig-Glis (eigene Darstellung)

Gestaltungs- und Quartierplan St. Ursula, Klostermatte

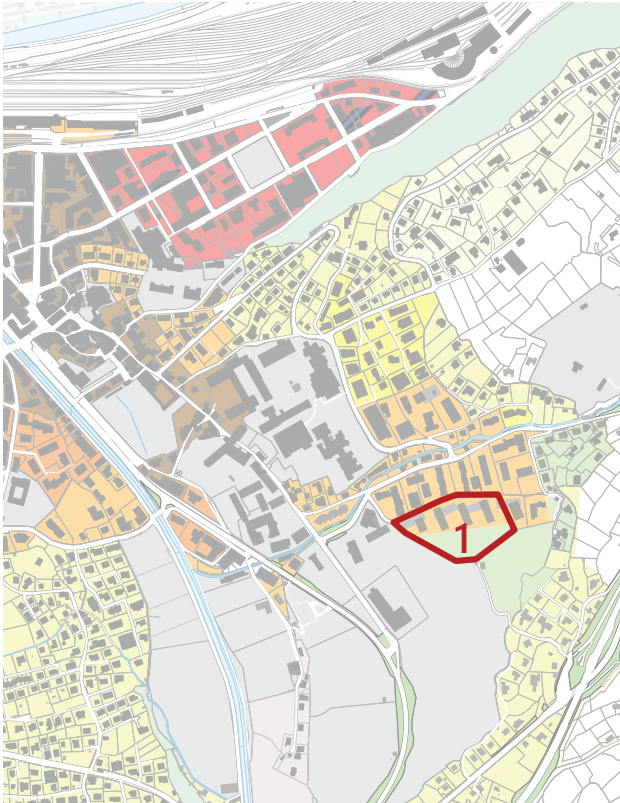


Abbildung 15 Übersichtplan Ortsteil Brig

Im Sinne der Umsetzung der Konzeptgedanken aus dem Leitbild der räumlichen Entwicklung wurde auf der Klostermatte ein Studienauftrag durchgeführt. Dabei spielte die Lage des Perimeters zwischen dem innenstadtnahen Wohnquartier und dem durchgrünten Hangquartier eine wichtige Rolle. Der Erhalt der Durchgrünung am Hang und die Grenzbildung, respektive Verzahnung, zwischen bebautem und unbebautem Gebiet wurden thematisiert und umgesetzt.

Für das Projekt «Sozialbau St. Ursula» auf der Parzelle Nr. 504, Klostermatte in Brig, wurden fünf Architekturbüros zur Teilnahme an einem Studienauftrag eingeladen. Die beurteilende Expertengruppe empfahl der Auftraggeberin die Weiterbearbeitung und Ausführung des Projekts des Büros Walliser Architekten GmbH. Das Siegerprojekt sieht einen Solitärbau vor, welcher nach Bedarf mit den Etappen 2-4 (Baukörper B, C, D) ergänzt werden kann. Die übrige Fläche wurde mit einem Bauverbot belegt und ist als spätere Rückzonungsfläche vorgesehen. Das festgelegte Bauverbot wird im Grundbuch eingetragen.

Dieses Vorhaben entspricht einer Mischung aus den Ausgleichsszenarien «Konzentrieren», bei welchem ein Grossteil eines Gebietes freigespielt wird, indem die Nutzung im restlichen Teil konzentriert wird und dem «entschädigungslosen Rückzonen».

Verfahrenstechnisch war die Ausarbeitung eines Quartierplanes eine wichtige Bedingung für die Erteilung einer Baubewilligung.

5.1 Ortsteil Brig



Abbildung 16 Räumliches Leitbild, Konzeptplan Brig



Abbildung 17 Gestaltungsplan St. Ursula, Walliser Architekten, Brig

Die Differenzierung der Stadträume ist ein wichtiger Bestandteil des Leitbildes der räumlichen Entwicklung. Altstadt und Innenstadt zeugen von hoher stadträumlicher Qualität, die teilweise noch ergänzt und verdichtet werden sollen. Im Gegenzug ist der gut durchgrünte Charakter der Hangquartiere zu bewahren.

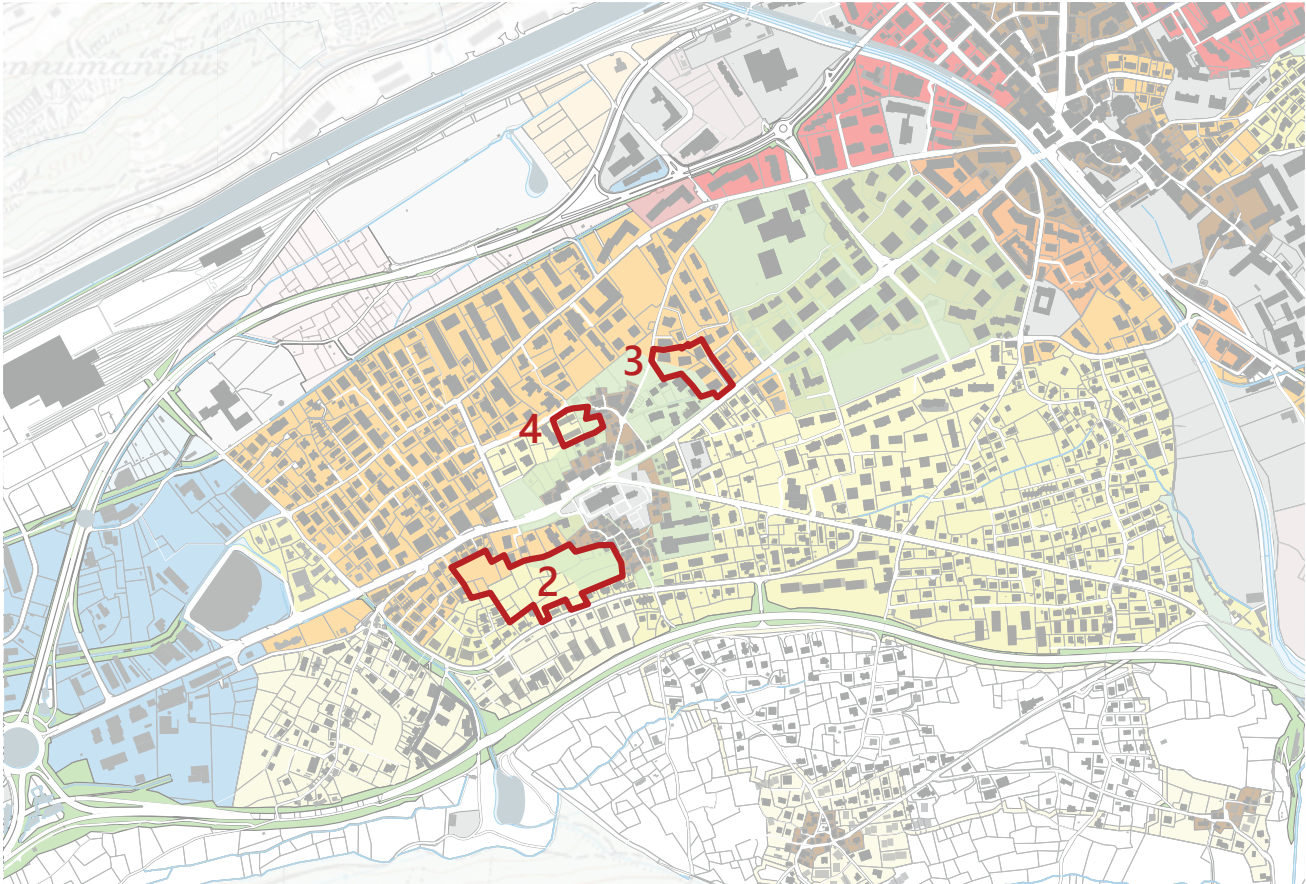


Abbildung 18 Übersichtsplan Ortsteil Glis

5.2 Ortsteil Glis



Abbildung 19 Räumliches Leitbild, Konzeptplan Glis

Der historische Dorfkern von Glis ist von Grünzonen umgeben und es sind kaum Spuren von Verstädterung sichtbar. Diese beiden typischen Eigenheiten sollen erhalten bleiben und so die Entwicklungsgeschichte von Brig-Glis lesbar machen. Der attraktive, freiraumbetonte «Stadtpark» mit grossflächigen öffentlichen Nutzungen verhindert als grüne Zäsur das Zusammenwachsen der Siedlungsstruktur. Es werden Begegnungs- und Spielräume sowie Freiräume mit hoher Aufenthaltsqualität geschaffen, indem die Aussenräume aufgewertet, vernetzt und wenn möglich öffentlich zugänglich und nutzbar gemacht werden. Die städtischen Freiräume bilden die Verbindung zwischen den Naherholungsgebieten der Buckellandschaft im Süden von Brig-Glis und der Rhone.

Entwicklungsplanung Oberdorf West

2



Parzelle



Die Entwicklungsplanung Oberdorf West wurde von der Stadtgemeinde aufgrund der Erkenntnisse des Leitbildes angestoßen. In einem kooperativen Planungsprozess wurde mit zwei Planungsteams (Atelier Summermatter Ritz, Brig und Johannes Saurer Architekt, Thun) untersucht, wie die künftige Bebauungsstruktur und deren Lage im Bezug zum historischen Ortskern Glis aussehen könnte. Im Rahmen der Entwicklungsplanung wurde eine Gesamtbeurteilung über alle betroffenen Parzellen vorgenommen. Die mögliche und im Ortsbaulichen Kontext sinnvolle Nutzung galt es auszuloten und passende Bautypologien auszutesten. Da viele Einzelparzellen heute nicht erschliessbar sind und zudem ein Grossteil des Gebietes in der Bauzone 2. Etappe zu liegen kommt, muss auch ein planerischer Mehrwert angestrebt und einer drohenden Rückzonung entgegengewirkt.

Die Resultate der Entwicklungsplanung wurden im Anschluss an das Verfahren im Begleitgremium zu einer Synthese weiterentwickelt (siehe Abb. 20, unten). Zusammenfassend kann festgehalten werden dass die individuelle Bebaubarkeit des Areals gegeben ist. Mit dem Ausgleichsszenario «Komprimierung» wird auf Teilen des Perimeters mehr Nutzung ermöglicht, so dass gleichzeitig eine Grünfläche mit öffentlichem Charakter erhalten werden kann. Zudem wurden die Grundzüge der gemeinsam zu erstellenden Erschliessung skizziert, die eine öffentlich nutzbare Durchwegung gewährleisten soll.

Die Planung bringt insgesamt einen qualitativen Mehrwert für die gesamte Bevölkerung, ohne dabei den einzelnen Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen finanziell zu schaden.

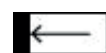
Da das Land nicht der öffentlichen Hand gehört und die Eigentümerstruktur kleinteilig ist, wird eine grosse Herausforderung für die Realisierung des Vorhabens in der Kommunikationsstrategie gesehen. Der frühe und stetige Einbezug der Grundeigentümer (vor- während und nach der Entwicklungsplanung) wird als wichtiger Erfolgsfaktor angesehen. Ängste und Widerstände können so möglichst früh erkannt und thematisiert werden.



Abbildung 20 Synthesepan Oberdorf West

Quartierplan Undri Glismatte und Quartierplan Wieri

3+4



Parzelle



In beiden der nachfolgend erläuterten Beispielen werden mit der Quartierplanung die im Leitbild der räumlichen Entwicklung formulierten Ziele verfolgt. Die zu bebauenden und freizuhaltenen Bereiche werden definiert und mit dem Quartierplan als Instrument nachhaltig gesichert.

Der Quartierplan «Undri Glismatte» liegt nordöstlich des alten Gliser Dorfkerns. Eine gute Einpassung der neuen Bauten und der Erhalt einer grünen Pufferzone sind wichtige Ziele. Dies muss immer auch im grösseren Zusammenhang (Abb. 19, Konzeptplan Glis und Ausführungen zum Quartierplan «Wieri») betrachtet werden.

Der Quartierplan «Wieri» liegt nördlich des alten Gliser Dorfkerns. Wie im vorangehenden Beispiel, dient der Quartierplan dem Schutz eines grünen Puffers und damit der lokalen Aufhebung der Verstädterung. Das, im Leitbild der räumlichen Entwicklung formulierte Motto «Grün ist die Stadt», wird hier mit einem konventionellen planerischen Instrument umgesetzt. Die Parzellen Nr. 4184 und Nr. 4188 können dank einer Ausnutzungsübertragung auf die Nachbarparzellen nachhaltig freigehalten werden.

Beide Beispiele entsprechen dem Ausgleichsszenario «Konzentrieren» und machen es möglich, dass durch einen angemessenen Abstand zum historischen Dorfkern, die Entwicklungsgeschichte lesbar und das Verhältnis zwischen Bebaut und Unbebaut geklärt werden kann.



Abbildung 21 Quartierplan Undri Glismatte, Albrecht Architekten, Brig und Architektur Kummer, Naters

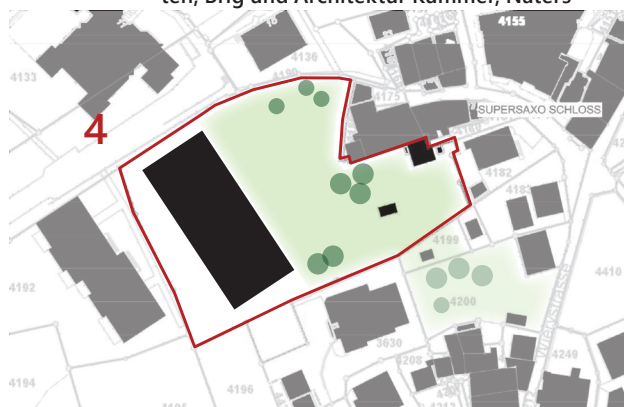


Abbildung 22 Quartierplan Wieri, Balzani Architekten, Brig

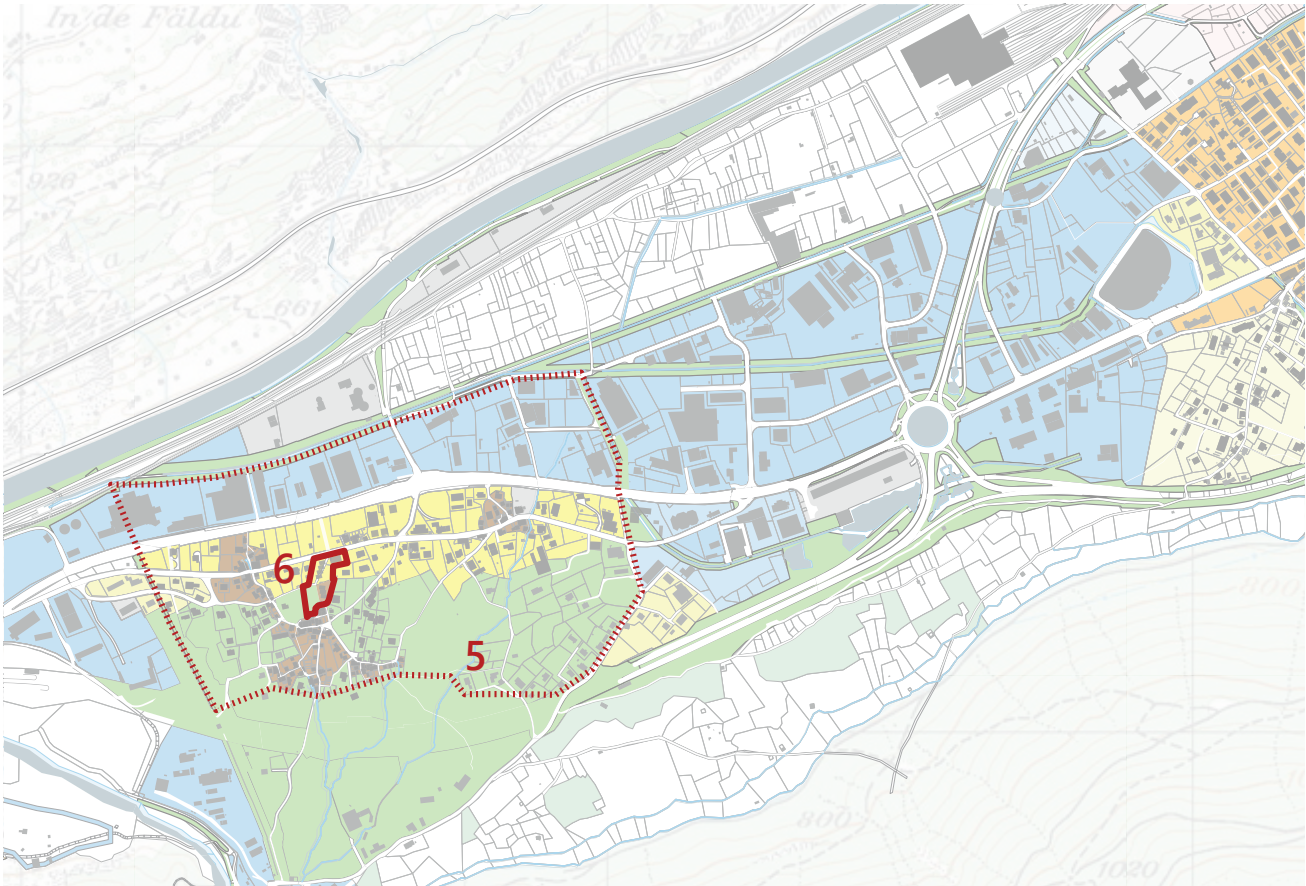


Abbildung 23 Übersichtsplan Ortsteil Gamsen

5.3 Ortsteil Gamsen

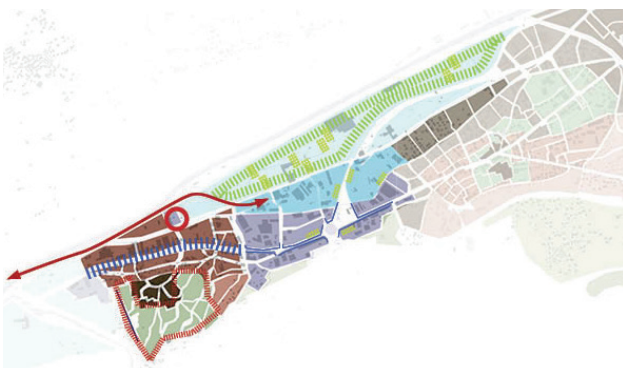


Abbildung 24 Konzeptplan Gamsen, Leitbild der räumlichen Entwicklung Brig-Glis

Das Leitbild sieht vor, dass Gamsen gestärkt und in seinem Charakter erhalten werden soll. Die typischen Freiflächen werden als Besonderheit des Ortes gesichert, gerade die landschaftlich wertvollen Hanglagen. Das talseitig an den Dorfkern angrenzende Siedlungsgebiet wird verdichtet und erfährt eine Transformation. Dank der bereits heute bestehenden Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr eignet sich das Gebiet für eine Entwicklung, bei welcher gerade der Kontrast zwischen dem historischen Gamsen Dorf und den neu zu entwickelnden dichteren Teilen im heutigen Arbeitsgebiet reizvoll ist.

Das Freiraumpotenzial beispielsweise für Naherholung, Tourismus und Landwirtschaft entlang der Rhone soll genutzt und weiterentwickelt werden. Mit strukturierenden Gehölzpflanzen wird das Landschaftsbild und die Umwelt aufgewertet und städtischer Freiraum geschaffen. Die Gewerbezone als ehemaliger Teil des Schwemmlandessoll stadträumlich aufgewertet werden.

Gamsen/Industrie

5



Gebiet



Die Leitbildgedanken für das Gebiet Gamsen/Industrie wurden im Rahmen des Modellvorhabens weiterentwickelt. Ein Bebauungskonzept wurde entworfen, welches eine dichte Wohnbebauung in der Ebene unterhalb (nördlich) des historischen Ortskerns Gamsen vorsieht. Diese lehnt sich an die historisch gewachsenen ländlichen Strukturen an und wirkt so in hohem Masse identitätsbildend. Das Konzept zieht die vom Hang kommenden Wassergräben sowie Erschliessungsachsen weiter nach Norden, wobei die Erschliessung für den motorisierten Verkehr und den Langsamverkehr voneinander getrennt verlaufen.

Im Gegenzug dazu sollen der Dorfkern und die südlich gelegenen durchgrünt Hänge vom Verdichtungsdruck entlastet werden, unbebaute Wohnzonen können rückgezont werden, die nutzungsinteressierten Akteure erhalten im Sinne des Ausgleichsszenarios «Verlagern» eine Fläche mit gleichwertigen Nutzungspotenzialen im Gebiet «Gamsen neu».

Auf der nutzungsplanerischen Ebene ist dazu eine Umnutzung des heutigen Industriegebietes in Wohnnutzungen notwendig. Dazu eignet sich das Gebiet mit seiner guten ÖV-Erschliessung. Gleichzeitig kann der einzigartige Charakter an den Hanglagen bewahrt und die Siedlungs- und Wohnqualität gesichert werden.

Die heute dort bestehenden Industrienutzungen können ins Gewerbegebiet zwischen Gamsen und Glis verlagert werden. Dies hätte positive Effekte zur Folge:

- Das Nutzungsmass im Gewerbegebiet wird erhöht.
- Es entstehen neue Wohnnutzungen mit einer zeitgemässen Dichte.
- Die stadträumliche Qualität kann durch die dichtere Nutzung verbessert werden.
- Die einzigartigen Qualitäten der dörflichen Strukturen in Gamsen bleiben erhalten.

Im Anschluss an das Modellvorhaben erscheint eine Vertiefung dieser Konzeptgedanken im Rahmen eines qualitativen Varianzverfahrens wünschenswert.

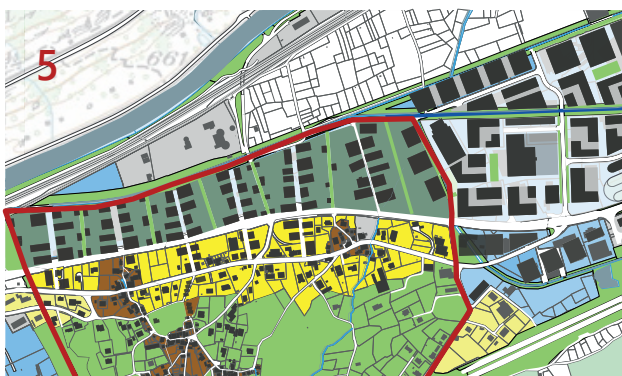


Abbildung 25 Mögliche Bebauungsstruktur «Gamsen neu»

Quartierplan Landstrasse Gamsen

6



Parzelle



Gemäss dem Leitbild der räumlichen Entwicklung soll der Dorfkern Gamsen in seinen Eigenheiten gestärkt und sorgfältig und ortstypisch weiterentwickelt werden. Dies bedeutet insbesondere die Wahrung von typischen Freiflächen als strukturierende Kammern innerhalb des Siedlungskörpers.

Mit dem Quartierplan Landstrasse, Gamsen wird eine Bebauungsstruktur vorgeschlagen, die sich einerseits am historischen bautypologischen Kontext orientiert und die andererseits die Freihaltung einer grösseren zusammenhängenden und siedlungsstrukturierenden Grünfläche ermöglicht.

Das Beispiel Landstrasse, Gamsen dient insbesondere dazu, aufzuzeigen, wie das Ausgleichsszenario «Komprimieren» einen positiven Einfluss auf die Entwicklung und Verdichtung im Bestand haben kann und zur Stärkung des dörflichen Charakters beiträgt.

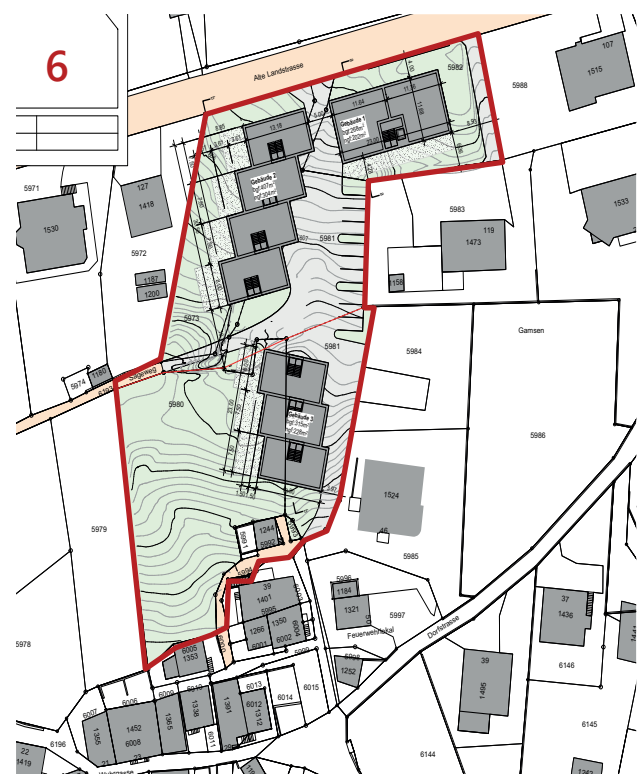


Abbildung 26 Quartierplan Landstrasse Gamsen, Dreipunkt, Brig

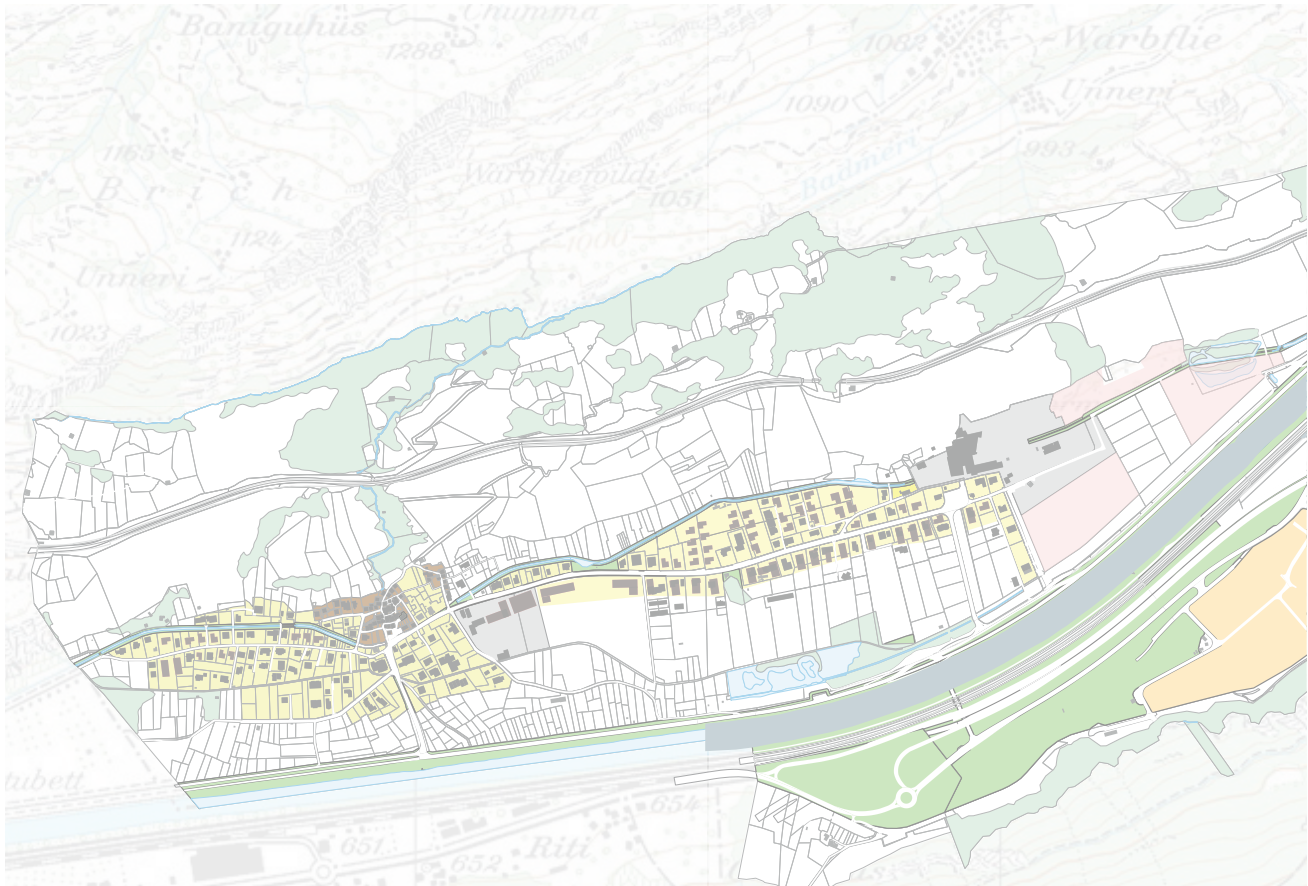


Abbildung 27 Übersichtsplan Ortsteil Brigerbad

5.4 Ortsteil Brigerbad



Abbildung 28 Räumliches Leitbild, Konzeptplan Brig

Gemäss Leitbild der räumlichen Entwicklung besteht im Brigerbad kein Verdichtungsdruck. Die Entwicklung kann hauptsächlich qualitativ stattfinden. Die wichtigen Landschaftselemente, Kulturlandschaft, Naturlandschaft und Fluss, stehen dabei in einem besonderen Fokus, insbesondere deren Nutzbarkeit und Zugänglichkeit.

Aus dem Leitbild lässt sich kein unmittelbarer Handlungsbedarf ableiten, der eine Relevanz für das Modellvorhaben hätte. Es liegen daher keine Anwendungsbeispiele für das Gebiet Brigerbad vor.

6. Kommunikation der Ergebnisse

6.1 Kommunikation und Beteiligung im Rahmen des Modellvorhabens

Der Bund stellt konkrete Anforderungen an die Modellvorhaben, die einen Beitrag zur Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen leisten sollen:

Die Projekte sollen situationsspezifisch und ganzheitlich bearbeitet werden. Dies erfordert massgeschneiderte Lösungsansätze. Dank deren Überprüfung, Nachbereitung und Verallgemeinerung wird eine Übertragbarkeit auf andere Projekte gewährleistet.

Damit die Projekte dem Anspruch der Ganzheitlichkeit gerecht werden können, sind alle relevanten Themen, aber auch Akteure und Betroffene einzubeziehen. Ein möglicher partizipativer Ansatz soll eine hohe Projektakzeptanz bringen und aufzeigen, wie und von wem eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen angetrieben werden kann. In welcher Form dies geschehen soll, ist im Modellvorhaben zu klären.

Der Ansatz einer Partizipation soll die Bildung eines gemeinschaftlichen Bewusstseins für die Qualität der Stadt unterstützen und die Akzeptanz für Verdichtung, Nichteinzonungen und Rückstufungen schaffen. Ziel des Modellvorhabens ist, Verfahren zu finden, um viele Beteiligte in den Prozess einzubinden und eine breite Unterstützung der Vorhaben zu erhalten.

Die Notwendigkeit der Begrenzung des Siedlungsgebietes führt zu Nichteinzonungen und Rückstufungen. Die politische Akzeptanz dafür ist vielerorts (noch) nicht vorhanden. Dass die Gemeinden eine aktive Haltung einnehmen und die Prozesse entsprechend steuern, ist nicht selbstverständlich. Die Erkenntnisse aus dem Modellvorhaben sollen jedoch den Mehrwert einer solchen Haltung aufzeigen und Handlungsanweisungen und Methoden dazu liefern.

Darüber hinaus sollen Überlegungen über die Gemeindegrenzen hinweg angestellt werden und auch Nachbargemeinden einbezogen werden.

6.2 Beteiligungsprozess Brig-Glis

Ein im Rahmen des Modellvorhabens entworfener Beteiligungsprozess hatte zum Ziel, die Zwischenergebnisse zur Festlegung des Siedlungsgebietes und die Vorschläge der Ausgleichsszenarien unter Miteinbezug der betroffenen Akteursgruppen sowie der zuständigen Institutionen kritisch anzureichern und zu konsolidieren.

Der Vorgehensvorschlag zur Spiegelung der Zwischenergebnisse hätte die klassische, planungsrechtlich verlangte Mitwirkung nicht ersetzt.

Da das Modellvorhaben keine unmittelbaren planungsrechtlichen Auswirkungen hat, sollte die Beteiligung modellhaft erfolgen und Betroffene zu Beteiligten machen. Der Vorgehensvorschlag zielte daher auf einen informellen, dialogischen Beteiligungsprozess ab.

Die Möglichkeiten einer Beteiligung setzt nicht nur die Offenheit der politisch Verantwortlichen voraus, sondern insbesondere die Spielräume im Sinne der Zielsetzungen zur Bauzonendimensionierung. Umgekehrt sollen die beteiligten Akteursgruppen nicht zu Entscheidungsträgern werden. Ihre Aufgabe wäre die kritische Reflexion, die Entwicklung von Ideen als Vorbereitung von Entscheiden.

Für einen Beteiligungsprozess ist der Zeitpunkt der Durchführung entscheidend. Im vorliegenden Fall lag ein wichtiges Hindernis in der Unsicherheit, wie Abstimmung über das kantonale Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Raumplanung (im Mai 2017) ausgehen würde. Der Ausgang der Abstimmung war nach der hohen Ablehnung des revidierten Raumplanungsgesetzes im Jahr 2012 höchst unsicher.

Da das Modellvorhaben einen politisch-strategischen Prozess weiterführt, wurde auf eine breite Diskussion verzichtet. Eine Information der Bevölkerung im Rahmen der Ausscheidung des Siedlungsgebietes ist jedoch zwingend notwendig und erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt.

Anstelle eines grossen Beteiligungsprozesses wurden indessen partizipative Ansätze auf Quartierebene umgesetzt, welche als geeignet und wirkungsvoll wahrgenommen worden sind.

6.3 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Erfahrung im Rahmen des Modellvorhabens zeigt einerseits, dass die terminliche Koordination wichtig ist. Andererseits ist ein Beteiligungsprozess auf Gemeindeebene schwer umsetzbar, wenn sehr wenige Gewinner vielen Verlierern gegenüberstehen. Zuerst sollte ein politischer Konsens und eine allgemeine Zustimmung zur Strategie erreicht werden. Dazu ist der Zeitpunkt jedoch zu früh, da insbesondere die Herausforderungen der neuen kantonalen Gesetzgebung noch zu wenig bekannt sind.

Wie jedoch erwähnt, hat sich der Einbezug der Akteure auf Quartierebene als erfolgsversprechend gezeigt. Dies in den laufenden Planungen der Gemeinde, wie z.B. im Rahmen der Entwicklungsplanung Oberdorf West.

7. Handlungsempfehlungen

7.1 Räumliches Leitbild als Grundlage

Das «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung Brig-Glis» zeigt, welche Relevanz und Wichtigkeit ein räumliches Leitbild als richtungsweisendes Instrument für die künftige räumliche Entwicklung einer Gemeinde haben kann. Die Erarbeitung eines Leitbildes der räumlichen Entwicklung erleichtert die Umsetzung einer Nachhaltigen Raumentwicklung massgebend. Speziell hervorzuheben ist dabei der qualitative Ansatz auf räumlich-städtebaulicher Ebene, welcher bei der Erarbeitung eines räumlichen Leitbildes verfolgt wird. Dieser ergänzt die vorwiegend quantitative Herangehensweise der übergeordneten Instrumente auf Bundes- und kantonaler Ebene.

Während auf der übergeordneter Ebene (kantonaler Richtplan) die Siedlungsgebiete und deren Wachstum quantitativ festlegt, liegt das Augenmerk im Leitbild auf der Ausprägung der Siedlungsqualitäten bezüglich Lage und Qualität, respektive Eignung. Diese qualitativen Aspekte der Bauzonendimensionierung erleichtern die Entscheidungsfindung bei der Festlegung des Siedlungsgebietes.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung des revidierten RPG und der Bauzonendimensionierung gibt es in der aktuellen Rechtsprechung richtungsweisende Beispiele. Es zeigt sich, dass Gemeinden, welche der gesetzlichen Rückzonungspflicht nicht nachkommen, mit erheblichen Rechts- und Planungsunsicherheiten rechnen müssen.

In Gemeinden mit zu grossen Bauzonen können unter Umständen - bis zur Anpassung der Zonenpläne - keine neuen Quartierpläne mehr erlassen und Bauzonen nicht mehr erschlossen werden. Auch mit der erfolgreichen Anfechtung von Baubewilligungen für Vorhaben in überdimensionierten Bauzonen ist zu rechnen. Unterbliebene Rückzonungen können angefochten werden.

Bei Rückzonungen ist aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung häufig damit zu rechnen, dass sie entschädigungslos sind, denn das Gericht behandelt Bauzonen, die stark überdimensioniert sind und dem RPG widersprechen, wie Nichtbauzonen. Es spricht dabei anstelle von entschädigungspflichtigen «Auszonungen» von entschädigungslosen «Nichteinzonungen».

Die Zielsetzung des Modellvorhabens Nachhaltige Raumentwicklung Brig-Glis ist, durch Aus- und Rückzonungen einen Mehrwert zu generieren – oder wie es im Untertitel heisst: «Räumliche Entwicklung Brig-Glis: Verdichtung, Nichteinzonungen und Rückzonungen gleichzeitig – ohne Verlierer?». Dabei muss über eine rein monetären Betrachtungsweise hinausgegangen werden. Der Mehrwert ist in einem weiteren Sinn zu verstehen.

Durch Rückzonungen können beispielsweise Grün- und Freiräume im und am Rand des Siedlungsgebietes erhalten werden. Durch die Wahl von geeigneten Ausgleichsszenarien kann qualitativ verdichtet werden, ohne auf wertvolle Siedlungsfreiräume zu verzichten.

Aus den vielfältigen Themen des Modellvorhabens können Ansätze abgeleitet werden, welche auf andere Gemeinden übertragbar sind. Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen zeigen auf, wie diese im Idealfall verankert, umgesetzt und allenfalls weiterentwickelt werden können. Unterscheiden lassen sich die Ansätze bezüglich der Massstabebene, der Planungsebene sowie der Eigentümerstrukturen.

7.2 Mobilisierung der Potenziale

Die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes hat die Siedlungsentwicklung nach innen zum grundlegenden Auftrag für die Raumplanung gemacht. Das Gelingen hängt wesentlich davon ab, ob die Potenziale im Bestand mobilisiert werden können. Ausschlaggebend dafür ist die Bereitschaft der Grundeigentümer der Nutzungsreserven, das Potenzial zu aktivieren.

Die Interessenlagen der Eigentümergruppen unterscheiden sich erheblich, worauf Mobilisierungsstrategien zielgruppenspezifisch eingesetzt werden müssen. Insbesondere Privatpersonen, als vermutlich grösste Eigentümergruppe von Nutzungsreserven im Wallis, zeichnen sich durch eine grosse Heterogenität aus.

Die zahlreichen Akteure können vereinfacht den Kategorien Nutzungs- und Standortinteressierte sowie BaulandhorderInnen zugeteilt werden.

Da die BaulandhorterInnen nur schwer umzustimmen sind, verlangt die Bundesgesetzgebung, dass die Kantone Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland treffen, um der Baulandhortung entgegen zu wirken.

Mit der positiven Abstimmung der kantonalen Gesetzgebung 2017 hat der Kanton Wallis die notwendigen Grundlagen geschaffen. Damit ist zu erwarten, dass mindestens teilweise die Mobilisierung der Baulandreserven erfolgen kann.

Die aktuelle Rechtsprechung betreffend weitgehend entschädigungslosen Rückzonungen kann zudem als Argumentarium für einen aktiven Dialog mit den Grundeigentümern verwendet werden, um sie zu einer aktiven Beteiligung zu motivieren.

Nutzungs- und Standortinteressierten sind zwar aus unterschiedlichen Gründen, jedoch grundsätzlich an einer Siedlungsentwicklung interessiert. Mit geeigneten kooperativen Verfahren, wie im Entwicklungsplanung Oberdorf West (Glis), können innerhalb eines geregelten Ablaufs, massgeschneiderte Lösungsansätze entwickelt werden, welche den beteiligten Eigentümern und gleichzeitig dem Innenentwicklungsvorhaben gerecht werden.

7.3 Handlungsempfehlungen kommunale Ebene

Auf kommunaler Ebene können aus den Erkenntnissen des Modellvorhabens einige Handlungsempfehlungen abgeleitet werden, die insbesondere für andere Gemeinden im Oberwallis richtungsweisend sein werden.

Die Definition des Siedlungsgebietes sollte von den Gemeinden proaktiv in Angriff genommen werden. Die Erarbeitung eines räumlichen Leitbildes auf kommunaler Ebene bildet dabei eine wichtige Grundlage, ergänzend zu den kantonalen Vorgaben und quantitativen Analysen des Siedlungsgebietes. Zudem wird damit die gewünschte räumliche Entwicklung geklärt und abgebildet und der Boden geschaffen für eine sinnvolle Ausscheidung des Siedlungsgebietes und die Identifikation möglicher Rückzonungsflächen.

Die aktive Sensibilisierung der Bevölkerung für die Themen Siedlungs- und Landschaftsqualität sowie die Notwendigkeit von Rückzonungen aufgrund der übergeordneten Gesetzesgrundlagen soll für die Gemeinden, für die Umsetzung von konkreten Vorhaben rund um das Thema der Bauzonendimensionierung, unterstützend wirken.

Die Erfahrungen von Brig-Glis haben nicht zuletzt gezeigt, dass die Information der Betroffenen und somit deren Verständnis zum Gelingen eines Vorhabens beitragen können. Während der Zeitspanne des Modellvorhabens in Brig-Glis konnten v. a. konkrete Erfahrungen mit Beispielen im Quartiermassstab gesammelt werden. Die Übertragbarkeit auf die Gebietsebene kann zum jetzigen Zeitpunkt nur vermutet werden.

Die Stadtgemeinde Brig-Glis hat nun die Chance, auf dem gewonnenen Erfahrungsschatz aufzubauen. Dabei sollten die planerischen Erfolge vermehrt aktiv der Bevölkerung kommuniziert werden, beispielsweise in Form von Erfahrungsberichten oder Best-Practice-Beispielen in den Medien etc.

Zudem können die Erkenntnisse um weitere Beispiele (u. a. auch in anderen Massstabsebenen) erweitert werden. Dafür eignet sich das bereits im Leitbild und auch im Modellvorhaben thematisierte Gebiet Gamsen/Industrie. Insbesondere entspricht dies einer Aufgabe, im Rahmen derer mit der Kantonsstrasse die übergeordneten Planungsbehörden miteinbezogen werden. Der gesetzliche Auftrag der Innenentwicklung wird so modellhaft weiterentwickelt.

7.4 Handlungsempfehlungen überkommunale Ebene

Der Kanton Wallis verfügt – in Bezug auf den Bedarf der nächsten 15 Jahre – über zu viele Bauzonen. Im Richtplan des Kanton Wallis ist eine Siedlungsstrategie vorgesehen, welche auf die besondere Situation des Kantons ausgerichtet ist und erlaubt, die notwendigen Rückzonungen um die Hälfte zu reduzieren ohne die Anforderungen des Bundesgesetzes über die Raumplanung zu missachten.

Das kantonale Raumplanungsgesetz führt neu den Begriff des Siedlungsgebietes ein. Dieses muss von den einzelnen Gemeinden für den Bedarf der nächsten 25 bis 30 Jahren festgelegt werden. Bauzonen, welche ausserhalb dieses Perimeters liegen, eignen sich für Rückzonungen, da diese weder den Erhalt noch die Entwicklung der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Aktivitäten in den betroffenen Gemeinden behindern.

Der kantonale Richtplan gibt weder die Grösse noch den Standort der Flächen an, die in den Gemeinden zurückgezogen werden müssen. Diese Aufgabe fällt den Gemeinden, im Rahmen der Festlegung ihres Siedlungsgebietes und der Anpassung ihrer Zonennutzungspläne, zu. Gestützt auf ihre jeweiligen Stärken und Potenziale definieren die Gemeinden ihre Entwicklungsstrategie in geeigneter Weise auf, um sie in optimaler und nachhaltiger Weise zu nutzen.

Wie das Beispiel Brig-Glis zeigt, lassen sich mit einem räumlichen Entwicklungskonzept nicht nur die Stärken und Potenziale aufzeigen. Es kann ein Beitrag dazu geleistet werden, den gesetzlichen Vorgaben zur Ausscheidung der bedarfsgerechten Bauzonen nachzukommen, ohne bereits grundeigentümergebundene Festlegungen vornehmen zu müssen. Das Leitbild der räumlichen Entwicklung ist ein geeignetes Instrument, um die anstehenden Herausforderungen der Bauzonendimensionierung vorzubereiten.

Im Kanton Wallis ist – im Gegensatz zu verschiedenen anderen Kantonen – der Prozess der Gemeinden zur Festlegung ihrer Entwicklungsoptionen und des künftigen Siedlungsgebietes sehr offen formuliert. Daher bietet das Modellvorhaben Brig die Chance, anderen Gemeinden im Kanton aufzuzeigen, welche Spielräume und Möglichkeiten es bei dieser Aufgabe bestehen, welche Ressourcen dazu notwendig sind und welche Chancen daraus entstehen können.

Einen übergeordneten überkommunalen Blickwinkel nimmt die Agglomeration Brig - Visp - Naters ein, welche als Trägerschaft die Agglomerationspolitik des Bundes anwendet. Die Massstabebene eignet sich zum Testen von überkommunalen Ausgleichsszenarien.

Mit seiner Agglomerationspolitik formuliert der Bund die allgemeinen Ziele auf der überkommunalen Massstabebene: Hohe Lebensqualität, hohe Standortattraktivität, qualitätsvolle Siedlungsentwicklung und wirksame Zusammenarbeit. Das inhaltliche Spektrum der Agglomerationspolitik umfasst sechs Themenfelder. Insbesondere dem umfassenden Themenfeld «Politische Steuerung im funktionalen Raum» wird im Zusammenhang mit dem Modellvorhaben in Brig-Glis einen hohen Stellenwert beigemessen. Da viele Herausforderungen der Raumentwicklung nicht mehr sinnvoll nur innerhalb der politischen Grenzen gelöst (insbesondere kommunale Grenzen) werden können, braucht es bei gewissen Fragestellungen eine überkommunale Koordination: «Ziel der Agglomerationspolitik ist es, die vertikale, horizontale und

multisektorale Zusammenarbeit in funktionalen Räumen möglichst verbindlich und langfristig anzulegen» (*Schweizerische Eidgenossenschaft, 2015, S. 7*). Dazu gehört die sinnvolle Verteilung der Bauzonen im Zusammenhang mit möglichen Rückzonungen, Nichteinzonungen und Verdichtungen, ganz im Sinne des Themenfeldes «Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung» der Agglomerationspolitik.

Was Brig-Glis im kommunalen Massstab mit dem räumlichen Leitbild und den darauf abgestützten getesteten Massnahmen auf Quartiersebene geschafft hat, ist nun auf den regionalen Massstab, also auf die Agglomerationspolitik zu übertragen. Die Agglomeration Brig - Visp - Naters entwirft jeweils ein Zukunftsbild und leitet Massnahmen davon ab, welche in das Agglomerationsprogramm einfließen.

Im Wechselspiel zwischen dem kantonalen Richtplan und den Erfahrungen aus den Gemeinden resultieren daraus überkommunal konsolidierte Strategien für die Bauzonendimensionierung und die konkrete Verortung von Verdichtungsräumen, Auszonungsflächen etc.

Längerfristig ist es erstrebenswert, dass auch der kantonale Richtplan den Gemeinden klare, räumlich verortete und differenzierte Vorgaben bezüglich der Siedlungsentwicklung nach innen machen wird. Diese basieren direkt auf den Erfahrungen der Gemeinden und Regionen, müssen jedoch aus übergeordnetem (kantonalem) Blickwinkel koordiniert und konsolidiert werden, indem Interessenskonflikte gelöst und Synergien zwischen den Gemeinden und Regionen geknüpft werden.

8. Quellenangaben

8.1 Literaturquellen

Für das Modellvorhaben räumliche Entwicklung Brig-Glis wurden folgende Quellen verwendet:

- Avenir Suisse (2010): Das Problem der überdimensionierten Bauzonen und die Mehrwertabgabe als mögliche Lösung.
- Bühlmann, Lukas (2017): Gemeinden müssen ihre Nutzungspläne überprüfen. In: INFORAUM, Magazin für Raumentwicklung, Februar 1/2017. Bern: VLP-ASPAN.
- Institut für Wirtschaftsstudien Basel (2016): Steuerungsinstrumente der Bodennutzung. Faktenblätter. Biel: sanu durabilitas.
- Kanton Wallis, Dienststelle für Raumentwicklung (2017): Ausführungsgesetz zur kantonalen Richtplanung (KRPG).
- Kanton Wallis, Dienststelle für Raumentwicklung (2016): Kantonaler Richtplan.
- Kanton Wallis, Dienststelle für Raumentwicklung (2014): Kantonales Raumentwicklungskonzept (KREK).
- Kissling, Samuel (2017): Einzonungen sind neu Bundesaufgabe. In: INFORAUM, Magazin für Raumentwicklung, Februar 1/2017. Bern: VLP-ASPAN
- Schweizerisches Bundesgericht (2016): Fall Mollens VS, Urteile BGer_1C_568/2014 und 1C_576/2014 vom 13.01.2016.
- Schweizerisches Bundesgericht (2016): Fall St. Niklaus VS, Urteil BGer_1C_447/2015 vom 21.01.2016.
- Schweizerisches Bundesgericht (2016): Fall Bregaglia GR, Urteil BGer_1C_40/2016 vom 05.10.2016.
- Schweizerisches Bundesgericht (2016): Fall Adligenswil LU, BGE 142 II 509.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2000): Raumplanungsverordnung (RPV).

- Schweizerische Eidgenossenschaft (2015«) Agglomerationspolitik des Bundes 2016+

- Thurnherr Daniela (2017): Anmerkung der Redaktion zum Urteil Adligenswil in URP 1/2017, S. 11.

Weitere Grundlagen:

- HES-SO Fachhochschule Westschweiz (2017): Werkzeug für Rückzonungen / Outil au dézonage: <http://www.vlp-aspan.ch/de/aktuell/werkzeug-fuer-rueckzonungen-entwickelt>, Zugriff Juli 2017
- Professur für Raumentwicklung der ETH Zürich (2013): RAUM+: <https://www.raumplus.ethz.ch/de/home/>, Zugriff Juli 2017
- Stadtgemeinde Brig-Glis (2014): Leitbild räumliche Entwicklung Brig-Glis.

8.2 Projektverfassende Anwendungsbeispiele

- Gestaltungs- / Quartierplan St. Ursula Klostermatte: Walliser Architekten, Brig
- Entwicklungsplanung Oberdorf West:
Projektverfassende: Atelier Summermatter Ritz, Brig und Johannes Saurer Architekt, Thun.
Begleitgremium: Patrick Hildbrand, (Stadtrat), Roland Imhof, (Stadtarchitekt), Damian Jerjen (Kanton, Raumentwicklung), (Rolf Mühlethaler (Architekt), Toni Weber (Landschaftsarchitekt), Klaus Troger (Kanton, Denkmalpflege), Marco Walter (Stadtingenieur), Bernhard Straub, (Planteam S AG).
- Quartierplan Undri Glismatte, Glis: Albrecht Architekten, Brig und Architektur Kummer, Naters.
- Quartierplan Wieri, Glis: Balzani Architekten, Brig.
- Quartierplan Landstrasse, Gamsen: Dreipunkt, Brig.

