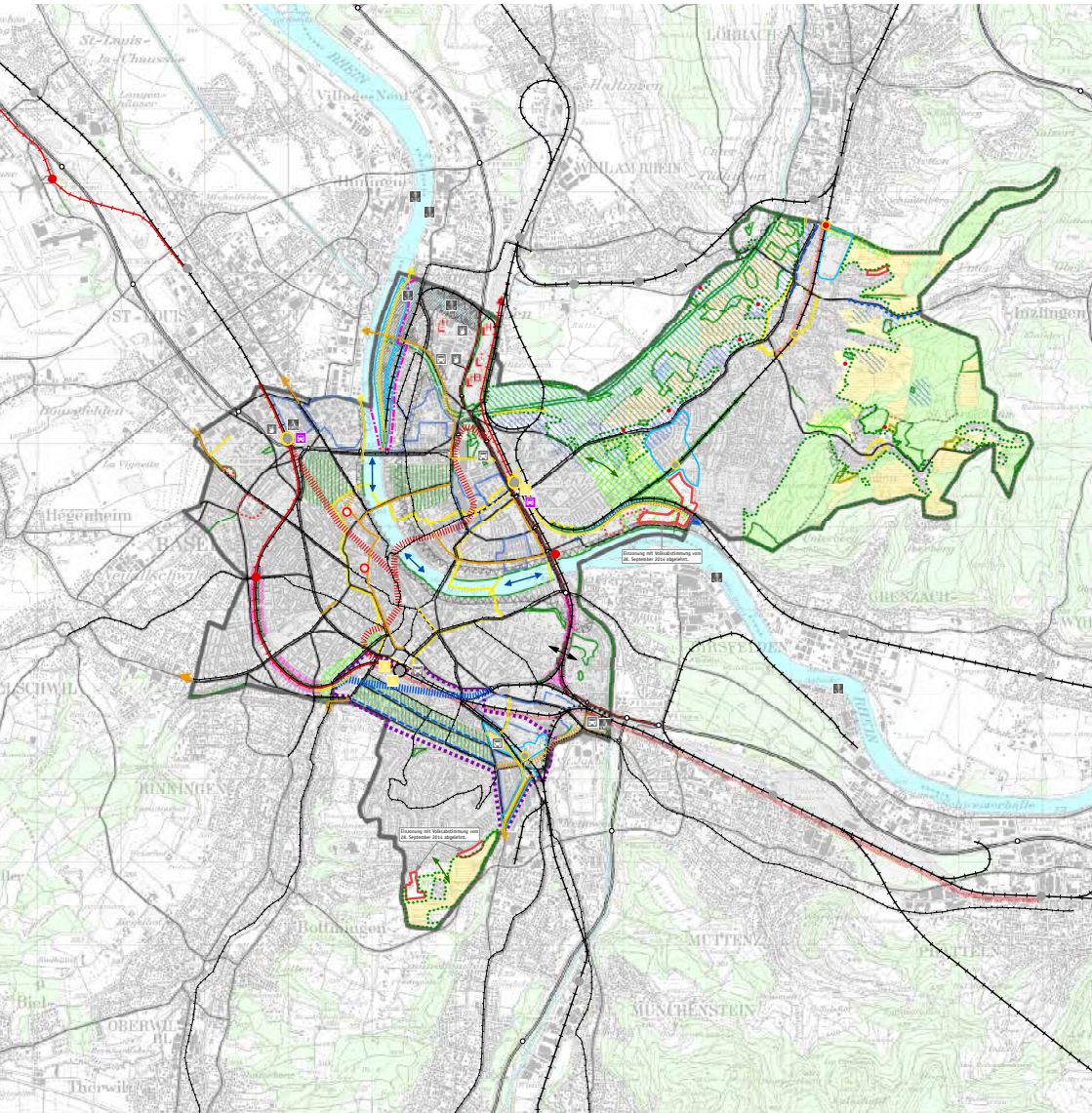
Trends in der kantonalen Richtplanung

VLP-ASPAN

SEPTEMBER 3/2017

RAUM & UMWELT

DOSSIERS ZUR RAUMENTWICKLUNG



Trends in der kantonalen Richtplanung

Eine Zwischenbilanz zur Umsetzung von RPG 1

Am 1. Mai 2014 trat das revidierte Raumplanungsgesetz RPG in Kraft. Die Kantone sind seither daran, ihre Richtpläne anzupassen. Was zeichnet diese «neuen» Richtpläne aus? Entsprechen sie den Vorstellungen des Bundes? Sind allgemeine Trends zu erkennen? Dieses RAUM & UMWELT nimmt die kantonalen Richtpläne unter die Lupe und zieht eine Zwischenbilanz. Der Fokus wird dabei auf den Bereich «Siedlung» gelegt. Denn im Bereich «Siedlung» stellen die Kantone die Weichen für die angestrebte Siedlungsentwicklung nach innen. Hier zeigen die Kantone, wie sie ihre Siedlungsgebiete festlegen und welche Vorgaben an die Gemeinden sie machen.

1	**Einleitung**	5
2	**Die Richtplanung spielt eine Schlüsselrolle**	7
2.1	Revision des RPG	7
2.2	Neue Inhalte des Richtplans	7
2.2.1	Kantonale Strategie: Wegbereiter des Richtplans	7
2.2.2	Mindestinhalte zum Bereich Siedlung	9
3	**Verhältnis Richtplan – Gesetz**	10
4	**Strategische Überlegungen der Kantone**	11
4.1	Erwartetes Bevölkerungswachstum	11
4.2	Kantonale Auslastung der Bauzonen	13
4.3	Verteilung des Wachstums	17
5	**Festlegung des Siedlungsgebiets**	18
5.1	Vornutzungsplan (Methode A)	19
5.2	Siedlungsentwicklung vorzeichnen (Methode B)	21
5.3	Nummerischer Ansatz (Methode C)	21
6	**Vorgaben zu Neueinzonungen**	22
6.1	Siedlungsgebiet abschliessend festlegen	22
6.2	Kompensation bei Neueinzonungen	23
6.3	Minimale Erschliessungsgüten	24
6.4	Dichtevorgaben bei Neueinzonungen	24
6.5	Fruchtfolgeflächen schonen	25
6.6	Klare Vorstellung über die künftige Nutzung erarbeiten	27
7	**Vorgaben für Rückzonungen**	28
7.1	Die Kantone müssen Strategien vorgeben	28
7.2	Beispiele aus den Kantonen	28
8	**Siedlungsentwicklung nach innen**	32
8.1	Hochwertige Siedlungsentwicklung ist Siedlungsqualität	32
8.2	Siedlung erneuern	33
8.3	Innenentwicklung als zentrales Thema behandeln	33
8.4	Kommunale Leitbilder als Grundlage erarbeiten	33
8.5	In bestehenden Bauzonen verdichten	34
8.6	**Grünräume erhalten oder neu schaffen**	37
8.7	Preisgünstigen Wohnraum sicherstellen	38
8.8	Bebauungskonzepte, Siedlungsränder, Lärm - und Ortsbildschutz	39
9	**Abstimmung Siedlung und Verkehr**	42
10	**Fazit**	44

1 Einleitung

Seit das revidierte Raumplanungsgesetz RPG am 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist, läuft die fünfjährige Frist zur Anpassung der kantonalen Richtpläne. In dieser Zeit darf neues Land in der Regel nur eingezont werden, wenn die gleiche Fläche andernorts zeitgleich ausgezont wird. Liegt bis Mai 2019 kein vom Bundesrat genehmigter Richtplan vor, dürfen im gesamten Kanton überhaupt keine Einzonungen mehr vorgenommen werden.

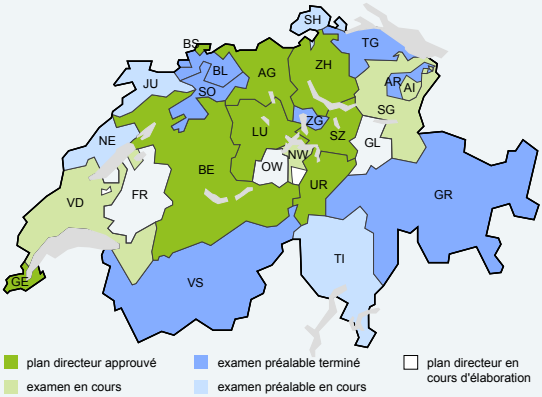
Um dieses Bauzonenmoratorium möglichst kurz zu halten, sind die Kantone mit Hochdruck an der Überarbeitung ihrer Richtpläne. Bereits seit längerem genehmigt sind die Richtpläne der Kantone Basel-Stadt, Zürich und Genf. 2016 hat der Bundesrat auch die Richtpläne der Kantone Bern und Luzern gutgeheissen. In der ersten Hälfte des Jahres 2017 kamen die Richtpläne der Kantone Schwyz und Uri dazu. Mit der Genehmigung des Bundesrats fällt in diesen Kantonen das Bauzonenmoratorium bei Einzonungen dahin. Weitere Richtpläne sind aktuell in der Vorprüfung beim Bundesamt für Raumentwicklung ARE oder warten auf die Genehmigung des Bundesrats (vgl. Übersicht des ARE, unten).

Was zeichnet die «neuen» Richtpläne aus? Entsprechen sie den Vorstellungen des Gesetzgebers? Sind allgemeine Trends zu erkennen? Um diese Fragen zu beantworten, werden im vorliegenden RAUM & UMWELT die kantonalen Richtpläne genauer unter die Lupe genommen.

Anpassung der Richtpläne an das revidierte RPG

Übersicht des ARE, Stand: August 2017

Auf der Website des Bundesamts für Raumentwicklung finden sich unter dem Stichwort «Kantonale Richtpläne» Informationen zum Stand der Arbeiten in den Kantonen sowie eine Übersichtskarte. Weiter sind alle Hilfsdokumente (Leitfaden, Technische Richtlinien usw.) und Rechtsgrundlagen aufgeführt.



Dabei beschränken wir uns auf den Bereich «Siedlung», der das Herzstück der Teilrevision 2012 des RPG darstellt.[1] Als Richtschnur dient die vom Bund im März 2014 erlassene Ergänzung des Leitfadens Richtplanung[2].

Die Richtplanung ist ein kontinuierlicher Prozess mit ständigen Veränderungen. Nachfolgend wird deshalb vor allem auf die bereits vom Bund genehmigten Richtpläne abgestellt. Bei einzelnen Themen werden auch andere Richtpläne hinzugezogen, welche dem Bund zur Genehmigung unterbreitet wurden oder bereits anderweitig fortgeschritten sind. Erst kurz vor Redaktionsschluss wurde der Richtplan des Kantons Aargau vom Bundesrat genehmigt. Er konnte in diesem RAUM & UMWELT deshalb nicht mehr in der Tiefe behandelt werden, wie die anderen bereits genehmigten Richtpläne. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Textes kann es zudem sein, dass gewisse Feststellungen bereits überholt sind, weil einige Kantone ihre Richtpläne bereits weiter überarbeitet haben werden.

1 Zum Bereich Siedlung gehören nicht nur die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen, sondern auch Arbeitszonen. Die Raumplanungsverordnung verlangt, dass der Kanton eine Arbeitszonenbewirtschaftung einführt (Art. 30a Abs. 2 RPV). Darauf wird hier nicht genauer eingegangen; siehe dazu BEURET ALAIN, Was bringt die interkommunale Zusammenarbeit?, in: VLP-ASPAN, INFORAUM vom November 2016, S. 4 ff. Auch die richtplanerische Abstimmung von Grossvorhaben wird nicht näher erörtert; siehe dazu BÜHLMANN LUKAS, Kantonale Grossprojekte: Wann gehört ein Vorhaben in den Richtplan?, in: VLP-APAN, INFORAUM vom Mai 2017, S. 4 ff.

2 ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, Version vom März 2014 (im Folgenden ARE, E-LP).

2 Die Richtplanung spielt eine Schlüsselrolle

2.1 Revision des RPG

Im Abstimmungskampf zur RPG-Teilrevision im Jahr 2012 drehten sich die Diskussionen vor allem um das Bauzonenmoratorium, die Rückzonung überdimensionierter Bauzonen, die Baulandmobilisierung und den Mehrwertausgleich. Dass die Revision auch Änderungen für die kantonale Richtplanung zur Folge hat, ging vielerorts in den Diskussionen unter. Der Bundesrat hatte jedoch bereits in seiner Botschaft zur Teilrevision 2012 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass dem kantonalen Richtplan eine grosse Bedeutung zukommen wird, da er als strategisches Instrument zur Steuerung der Raum- und Siedlungsentwicklung dient.[3] Als dann in den parlamentarischen Beratungen die Streichung der Richtplan-Bestimmungen verlangt wurde, erklärten zahlreiche Ratsmitglieder sowie die zuständige Bundesrätin, dass die Stärkung der kantonalen Richtplanung ein zentraler Baustein des neuen Gesetzes sei.[4] Auch in der Lehre wird diese Meinung geteilt.[5] Der kantonale Richtplan übernimmt also eine Schlüsselrolle bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung.[6]

2.2 Neue Inhalte des Richtplans

2.2.1 Kantonale Strategie: Wegbereiter des Richtplans

Kantonale Raumentwicklungskonzepte oder -strategien sind im Grunde nichts Neues. Viele Kantone verfügten bereits vor der Revision des RPG über solche Instrumente – ähnlich dem «Raumkonzept Schweiz» auf Bundesebene oder den räumlichen Leitbildern und Konzepten vieler Städte und Gemeinden. Schon im alten RPG stand, dass die Kantone «in den Grundzügen» bestimmen sollen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll. Gestützt darauf wurden dann die Richtpläne erstellt. Neu verlangt das revidierte RPG nun explizit, dass alle Kantone im Richtplan selber darlegen müssen, wie sie sich entwickeln wollen. Die Raumentwicklungsstrategie ist also ein wichtiger Teil des behördenverbindlichen Richtplans und wird mit diesem zusammen vom Bund geprüft und genehmigt.[7]

3 Botschaft des Bundesrates zur Revision RPG 2012, S. 1066.

4 AB N 2011 1598.

5 MAHAIM bezeichnet die Richtplan-Bestimmungen als «Herzstück des Gegenvorschlags»: MAHAIM RAPHAËL, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire – Le mitage du territoire à l'épreuve du droit, Diss. Freiburg, Genf/Zürich/Basel 2014, S. 617 (im Folgenden MAHAIM, Principe de durabilité); gemäss MARTI sind die Richtplan-Bestimmungen «sehr wichtig und grundlegend, wenn nicht sogar von entscheidender Bedeutung»: MARTI ARNOLD, Richtplanung im Bereich Siedlung, S. 24 in: ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE/WALDMANN BERNHARD (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014 – Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, Zürich 2015, (im Folgenden MARTI, Richtplanung).

6 Ein ähnliches zweistufiges Verfahren zur Definition der Bauzonen sah schon der erste in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976 verworfene Entwurf eines Raumplanungsgesetzes vor, siehe AEMISEGGER HEINZ/KISSLING SAMUEL, Art. 15 N. 3, in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.): Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016 (im Folgenden: AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar RPG, Art. 15).

7 ARE, E-LP, S. 8 ff.

Übersicht über die Verdichtungsbestrebungen des Kantons Genf. Ausschnitt aus dem kantonalen Raumkonzept.
Quelle: http://ge.ch/amenagement/plan-directeur-cantonal-2030#Envie

Der Kanton muss sich also vorab Gedanken darüber machen, wie er sich räumlich entwickeln will.[8] Dazu gehört es, Ziele, Leitlinien und Strategien zur zukünftigen Entwicklung des Kantons zu formulieren sowie Vorgaben für deren räumliche Umsetzung zu machen. Unter anderem muss der Kanton aufzeigen, wie sich die Bevölkerungs- und die Arbeitsplatz-Zahlen voraussichtlich entwickeln werden. Diese Prognosen sind auf Basis der Szenarien des Bundesamts für Statistik BFS zu erstellen (vgl. Ziff. 4.1). Zudem muss der Kanton in der Raumentwicklungsstrategie skizzieren, wie das erwartete Wachstum im Kantonsgebiet räumlich verteilt werden soll.

2.2.2 Mindestinhalte zum Bereich Siedlung

Zentraler Teil der neuen Regelungen zum Richtplan bilden die Bestimmungen in Artikel 8a Absatz 1 RPG. Hier gibt der Bund den Kantonen im Sinne eines bundesrechtlichen Mindestinhalts ausdrücklich vor, zu welchen Aspekten des Bereichs «Siedlung» sich ihre Richtpläne zu äussern haben (siehe Kasten «Vorgaben für den Bereich Siedlung im Richtplan»). Diese inhaltlichen Vorgaben erlauben es dem Bund, bei der Überprüfung des Richtplans die von den Kantonen vorgesehenen Massnahmen zu würdigen und Anpassungen zu verlangen, wenn die Massnahmen den inhaltlichen Vorgaben des Bundes nicht genügen.

Primär müssen sich die Kantone in ihren Richtplänen mit den Siedlungsflächen auseinandersetzen. So muss der Richtplan gemäss Artikel 8a Absatz 1 RPG festlegen, «wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird» (Bst. a). Zudem hat der Kanton seine Bestrebungen zur Abstimmung von Siedlung und Verkehr (Bst. b) sowie – zentral – die Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen (Bst. c) und zur Siedlungserneuerung (Bst. e) nachzuweisen. Gemäss Buchstabe d soll der Kanton überdies zeigen, wie er sicherstellen will, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 entsprechen (vgl. Ziff. 6). Um diesen Vorgaben nachzukommen, müssen die Kantone im Richtplan konkrete Anforderungen oder Aufträge an die Gemeinden formulieren.

Die Bauzonen sind heute vielerorts überdimensioniert. Wo dies der Fall ist, stellt sich für den Kanton die Frage, wie zu grosse Bauzonen, das heisst solche, die unter Berücksichtigung vorhandener innerer Nutzungsreserven voraussichtlich nicht innert 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut werden, verkleinert werden können. Auch diese Frage ist im Richtplan zu beantworten.

Vorgaben für den Bereich Siedlung im Richtplan

Artikel 8a Absatz 1 RPG

1 Der Richtplan legt im Bereich Siedlung insbesondere fest:
- a. wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird;
- b. wie Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt und eine rationelle sowie flächensparende Erschliessung sichergestellt werden;
- c. wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird;
- d. wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 entsprechen; und
- e. wie die Siedlungserneuerung gestärkt wird.

8 ARE, E-LP, S. 8 ff.; MARTI, Richtplanung, S. 32.

3 Verhältnis Richtplan – Gesetz

Das Raumplanungsgesetz gibt im Sinne einer Mindestregelung vor, zu welchen Themen sich der kantonale Richtplan zu äussern hat (vgl. Ziff. 2.2.2). Weiter werden in der Raumplanungsverordnung die wichtigsten Aufträge aufgezählt, die der Kanton im Richtplan erteilen muss, um eine korrekte Bauzonendimensionierung sicherzustellen (Art. 5a Abs. 3 RPV). Dabei stellt sich die Frage, wann solche Anordnungen in den Richtplan gehören und welche eines Rechtssatzes bedürfen.[9] Der kantonale Richtplan ist grundsätzlich ein raumordnungspolitisch orientiertes Führungs- und Koordinationsinstrument. Er dient der Steuerung und Leitung künftiger Planungsprozesse. In der kantonalen Bau- und Planungsgesetzgebung sollen dagegen die nötigen Instrumente zur Umsetzung der Ziele und Grundsätze im Richtplan bereitgestellt werden. Diese müssen von den rechtsanwendenden Behörden in jedem Fall angewendet und deren Voraussetzungen eingehalten werden. Im Unterschied zu einem Gesetz enthält der Richtplan behördenverbindliche Anordnungen für die nachfolgenden Planungsträger. Diese müssen beachtet, aber nicht in jedem Fall befolgt werden. Ist eine bessere Lösung möglich, so kann der Richtplan auch «durchstossen» werden.[10] In der folgenden Übersicht geht es um Inhalte in den kantonalen Richtplänen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass auch die kantonalen Bau- und Planungsgesetze viele Umsetzungsinstrumente oder zusätzliche Aufträge enthalten. Zum Beispiel werden dort Voraussetzungen bei Neueinzonungen formuliert sowie Mindestdichten, Kulturlandschutz, Bauverpflichtungen und anderes mehr. Auf diese Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen wird aber vorliegend nicht eingegangen.

9 Siehe auch AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar RPG, Art. 15 N. 43; RUCH ALEXANDER, Grundlagen der Revision vom 15. Juni 2012, S. 15 in: ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE/WALDMANN BERNHARD (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014 – Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, Zürich 2015, (im Folgenden RUCH, Grundlagen Revision 2012); MARTI, Richtplanung, S. 38.

10 Zur Rechtsprechung vgl. AEMISEGGER HEINZ, Aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts im Bau-, Planungs- und Umweltrecht, Bern 2015, S. 8 ff.

4 Strategische Überlegungen der Kantone

Wie setzen die Kantone die neuen Vorgaben des Gesetzes um? Im folgenden Kapitel 4 geht es vorab um die strategischen Festlegungen der Kantone (vgl. oben Ziff. 2.2.1). In den Kapiteln 5 bis 9 werden schliesslich einzelne Themen herausgegriffen.

4.1 Erwartetes Bevölkerungswachstum

Bevor im kantonalen Richtplan Festlegungen zur Siedlungsfläche getroffen werden, muss jeder Kanton wissen, mit welchem Raumbedarf in den nächsten 15 Jahren zu rechnen ist und wie die bestehenden Bauzonen ausgelastet sind. Dies ist die Grundvoraussetzung für eine Steuerung der Siedlungsentwicklung. Um den Raumbedarf ermitteln zu können, muss jeder Kanton vorab möglichst genaue Prognosen erstellen, wie sich die Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen entwickeln dürften. Wird ein starkes Wachstum erwartet, ein Rückgang, oder bleiben die Zahlen stabil?[11]

Das Bundesamt für Statistik BFS erstellt dazu standardmässig verschiedene Szenarien (tief, mittel, hoch)[12] und stellt diese der Öffentlichkeit zur Verfügung. Zwar empfiehlt das ARE den Kantonen, vom mittleren Szenario des BFS auszugehen. Der Kanton kann aber dennoch frei wählen, auf welches Szenario er sich abstützt. So können die Kantone also ohne Begründung jederzeit das hohe Szenario wählen und damit einen hohen Bedarf an Bauzonen ausweisen.[13] Überschreiten die Wachstumsannahmen des Kantons jedoch das hohe Szenario, so darf er seine Annahmen nur verwenden, wenn die reale Entwicklung den Bedarf bestätigt oder wenn seine Annahmen die Beschäftigten betreffen und der Kanton im Richtplan nachweist, dass seine Annahmen plausibler sind als diejenigen des BFS (Art. 5a Abs. 2 RPV).

Ein Überblick über die genehmigten und dem Bund zur Genehmigung vorgelegten Richtpläne zeigt, dass die meisten Kantone nicht fix auf ein Szenario des Bundes abgestellt haben, sondern eigene Szenarien über die kantonalen Fachstellen für Statistik berechnet haben. Diese kantonalen Szenarien bewegen sich meist zwischen dem mittleren und dem hohen Szenario des Bundes.

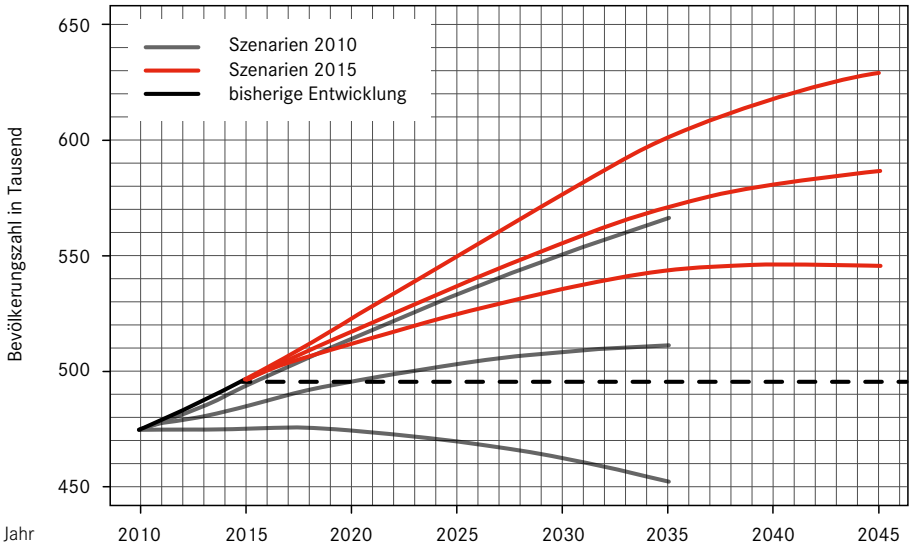
Die meisten Kantone stützen sich nicht fix auf ein Bevölkerungsszenario des Bundes, sondern haben eigene Szenarien erstellen lassen.

11 Artikel 5a Absatz 1 RPV hält dies in Ergänzung zu Artikel 8a Absatz 1 RPG deutlich fest. Die Verordnungsbestimmung beschränkt sich aber nicht nur auf die Ermittlung des gesamtkantonalen Bauzonenbedarfs, sondern zählt in Absatz 3 und 4 die wichtigsten Aufträge auf, die der Kanton im Richtplan erteilen muss.

12 Gemäss BFS ist das mittlere Szenario das Referenzszenario und führt die im Laufe der letzten Jahrzehnte beobachteten Entwicklungen fort. Das hohe Szenario kombiniert die Hypothesen, welche das Bevölkerungswachstum begünstigen. Das tiefe Szenario geht von Hypothesen aus, die dem Bevölkerungswachstum weniger förderlich sind.

13 Einzig Artikel 32 Absatz 2 RPV wirkt dem etwas entgegen.

Jeder Kanton muss im Richtplan aufzeigen, wie sich die Einwohnerzahl und die Arbeitsplätze voraussichtlich entwickeln werden. Im Bild: Zugpendler am Bahnhof Bern. Foto: J.Poux, VLP-ASPAN



Bevölkerungsszenarien des BFS 2015-2045 am Beispiel des Kantons St. Gallen

Ein hohes Szenario erhöht rechnerisch den Bauzonenbedarf und führt dazu, dass in Kantonen mit grossen Bauzonen weniger zurückgezont werden muss. Dass Kantone ohne weitere Abklärung direkt das hohe Szenario wählen können, erscheint in Kantonen mit überdimensionierten Bauzonen störend.[14] Hinzu kommt, dass der Bund im Mai 2016 neue Szenarien präsentiert hat, die sich deutlich von den früheren Szenarien unterscheiden. So entspricht beispielsweise das neue mittlere Szenario für den Kanton St. Gallen in etwa dem Szenario «Hoch» von 2010. Dieser hat sich schliesslich für ein «Szenario mittel plus» entschieden (siehe Grafik oben).

4.2 Kantonale Auslastung der Bauzonen

Die zweite wichtige Grösse zur Berechnung des kantonalen Bauzonenbedarfs ist die sogenannte kantonale Auslastung der Bauzonen. Diese wird berechnet, indem die Bevölkerungsentwicklung mit der Kapazität der Bauzonen verglichen wird. Als Hilfsmittel für diese Berechnung dienen die Technischen Richtlinien Bauzonen TRB.[15] Die Richtlinien äussern sich zur Methode und enthalten die statistischen Grundlagen zur

14 MARTI, Richtplanung, 37 («nicht unproblematische Aufweichungsmöglichkeiten»); GRIFFEL ALAIN, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 2. A., Zürich/St. Gallen 2014 (GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht), S. 47 («fragwürdige Massnahme»); THURNHERR DANIELA, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, S. 233 in: ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE/WALDMANN BERNHARD (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014 – Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, Zürich 2015 («der gesetzlichen Vorgabe von Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG wird damit allerdings nicht Genüge getan»).

15 UVEK, Technische Richtlinien Bauzonen, beschlossen von der BPUK und vom UVEK, März 2014 (im Folgenden UVEK, TRB).

Auslastung der Bauzonen in den genehmigten Richtplänen
Stand: August 2017

	Aargau	Basel-Stadt	Bern	Genf	Luzern	Schwyz	Uri	Zürich
Auslastung	105 %	108.5 %	100.8 %	104 %	100.4 %	103.2 %	96 %	105.6 %

Ist die Auslastung der Bauzonen über 100 Prozent dürfen im betreffenden Kanton die Bauzonen erweitert werden. Kantone mit einer Auslastung unter 100 Prozent haben zu grosse Bauzonen und müssen diese verkleinern.

Berechnung der Grösse von Wohn-, Misch- und Zentrumszonen für den Kanton.[16]

Grundsätzlich sollte die kantonale Auslastung in jedem Kanton mindestens 100 Prozent betragen. Ab 100 Prozent dürfen die Bauzonen noch erweitert werden, da in den nächsten 15 Jahren die Bauzonen im Kanton vollumfänglich ausgelastet sind und damit allenfalls zusätzlicher Bedarf besteht. Die Auslastung ist jedoch stets eine rechnerische Grösse und bezieht sich auf den Kanton als Ganzes. Sie sagt nichts über die reale Situation aus und enthält auch keine Aussage, wo Knappheit und wo ein Überangebot an Bauzonen im Kanton besteht.

Knapp über hundert Prozent liegen beispielsweise die Kantone **Luzern** (100.4 %) und **Bern** (100.8 %). Es liegt in der Verantwortung des jeweiligen Kantons sicherzustellen, dass die Auslastung langfristig nicht darunter fällt. Der Bund wird den Kantonen, die knapp über dem Schwellenwert sind, auf die Finger schauen. Fällt die Auslastung unter hundert Prozent, sind Neueinzonungen grundsätzlich nur noch mit entsprechender Kompensation zulässig, d.h. anderswo muss eine gleich grosse Fläche ausgezont werden. Die RPV schreibt vor, dass die Kantone alle vier Jahre über den Stand der Umsetzung Bericht erstatten. Anlässlich dieser Berichterstattung prüft der Bund, ob die Berechnungen der Kantone plausibel sind, indem er sie mit der realen Entwicklung vergleicht. Die Kantone müssen in ihrem Bericht auch über den Umfang und die konkrete räumliche Anordnung der Bauzonenreserven oder Siedlungserweiterungen Auskunft geben. Der Kanton Bern muss bereits zwei Jahre nach Genehmigung des Richtplans Bericht erstatten. Der Bund verlangt dies, weil das Siedlungsgebiet des Kantons Bern «zu gross bemessen» sei (vgl. Ziff. 5.3).[17]

Von den bereits genehmigten Richtplänen verfügt bisher einzig der Kanton **Uri** über eine Auslastung unter 100 Prozent (96 Prozent). Seine Bauzonen sind also überdimensioniert. Verschärft wird die Situation in Uri dadurch, dass gleichzeitig die Bevölkerungsszenarien des BFS auf ein Abflachen und, ab 2035, gar auf einen Bevölkerungsrückgang hindeuten. Der Kanton ist also besonders gefordert. Er muss aufzeigen, mit welchen Massnahmen und innerhalb welcher Frist die Bauzonenauslastung von

16 Die technischen Richtlinien werden in der Lehre verschiedentlich kritisiert, vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar RPG, Art. 15 N. 120 mit weiteren Hinweisen.

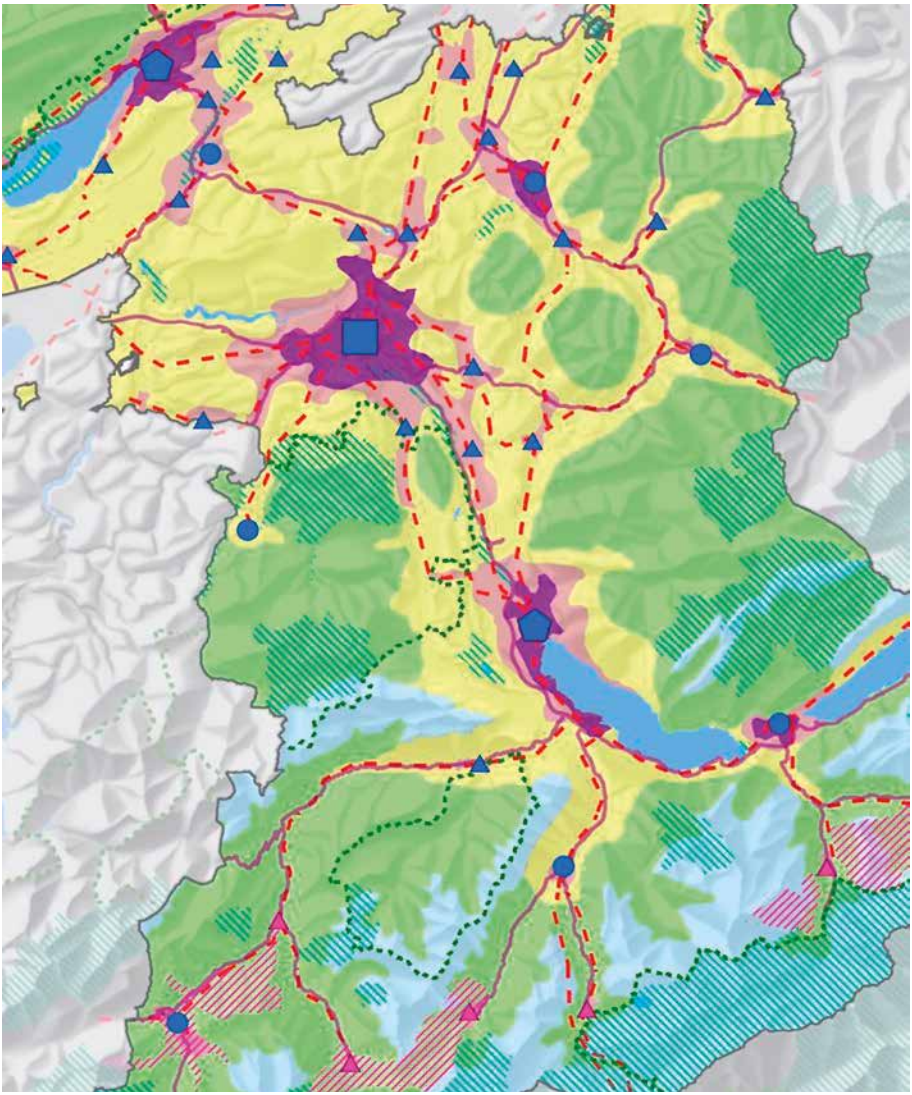
17 Die Grösse des Siedlungsgebiets und insbesondere des Zuwachses sei im Kanton Bern nicht nachvollziehbar begründet. Der Bund will das Siedlungsgebiet überprüfen, sobald es im Rahmen der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte RGSK auf dem Kantonsgebiet verteilt wurde. Vgl. Prüfungsbericht ARE vom 20. April 2016: Richtplan Kanton Bern, Anpassung Richtplan 203 und Genehmigung des Richtplans nach Art. 38a Abs. 2 RPG, S. 17 f.

Verteilung des Wachstums in den genehmigten Richtplänen
Stand: August 2017

	Urbane Gebiete		Ländliche Gebiete
Aargau	Im Richtplan fehlt eine Aussage zur Verteilung des Wachstums auf die Raumtypen. Eine solche findet sich nur in den Erläuterungen. Der Bundesrat hat den Kanton deshalb aufgefordert, die Verteilung des Wachstums in den verbindlichen Teil des Richtplans aufzunehmen.		
Basel-Stadt	Als Stadtkanton mit drei urbanen Gemeinden ist eine Verteilung für Basel-Stadt nicht sinnvoll und auch nicht nötig.		
Bern	**75 %** Urbane Kerngebiete der Agglomeration, Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen		**25 %** Zentrumsnahe ländliche Gemeinden, Hügel und Berggebiete
Genf	In der bisherigen Raumentwicklungsstrategie nimmt der Kanton keine quantitative Verteilung des Wachstums für den Richtplanhorizont von 25 Jahren vor. In der aktualisierten Strategie ist jedoch vorgesehen, das Wachstum (von neuem Wohnraum) wie folgt festzulegen: 96 % in den urbanen Gebieten und 4 % in den ländlichen Gebieten.		
Luzern	**75 %** Zentren, Hauptentwicklungsachse, Agglomeration (Gemeindekategorien Z1–Z4)		**25 %** Ländliche Gebiete (Gemeindekategorien L1-L3)
Schwyz	**60%** Urbaner Siedlungsraum	**30%** Periurbaner Siedlungsraum	**10%** Ländlicher Siedlungsraum
Uri	In der Raumentwicklungsstrategie nimmt der Kanton keine quantitative Verteilung des Wachstums für den Richtplanhorizont von 25 Jahren vor. Im Richtplan werden jedoch Grundsätze zur Verteilung des erwarteten Bevölkerungswachstums festgelegt (vgl. Ziff. 4.3).		
Zürich	**80 %** Stadtlandschaft, urbane Wohnlandschaft		**20 %** Landschaft unter Druck, Kulturlandschaft, Naturlandschaft

100 Prozent erreicht wird (Art. 5a Abs. 4 RPV). Der Kanton Uri trägt diesen Umständen Rechnung, indem er das Siedlungsgebiet im Wesentlichen auf die heutige Bauzone beschränkt. Zusätzlich hat er die Gemeinden beauftragt, ihre Bauzonen im Rahmen der nächsten Nutzungsplanungsrevision zu überprüfen und Massnahmen zur Redimensionierung festzulegen (vgl. Ziff. 5.3).

Im Kanton **Wallis** wurde Anfang 2016 errechnet, dass die kantonale Auslastung etwa 87 Prozent beträgt. In einem solchen Fall (Auslastung von unter 95% gemäss TRB) muss der kantonale Richtplan klare und strenge Vorgaben



Entwicklungsräume

- Urbane Kerngebiete der Agglomerationen: Als Entwicklungsmotoren stärken
- Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen: Fokussiert verdichten
- Zentrumsnahe ländliche Gebiete: Siedlung konzentrieren
- Hügel- und Berggebiete: Als Lebens- und Wirtschaftsraum erhalten
- Hochgebirgslandschaften: Schützen und sanft nutzen

Überlagernde Raumtypen

- Intensiv touristisch genutzte Gebiete: Infrastrukturen konzentrieren
- National bzw. kantonal geschützte Gebiete beachten
- Naturpärke und Weltnaturerbe nachhaltig in Wert setzen

Wie verteilen sich die Entwicklungsräume im Kanton Bern? Ausschnitt aus der Berner Richtplankarte. Quelle: Richtplan des Kantons Bern

Wie stark sind die Bauzonen bereits ausgelastet? Gibt es noch Reserven in den Bauzonen? Diese Fragen sind im Richtplan zu beantworten. Im Bild: Baulücke in Kriens LU. Foto: reportair

enthalten, um rasch eine genügende Auslastung zu erreichen.[18] Dies können beispielsweise Aufträge an die Gemeinden sein, Rückzonungsflächen planungsrechtlich zu sichern und Fristen für Rückzonungen zu setzen.[19] Der Kanton Wallis hat auf diese Herausforderung mit einem eigenen System für Rückzonungen geantwortet (vgl. Ziff. 7.2).

4.3 Verteilung des Wachstums

Die Kantone müssen im Richtplan nicht nur klare Aussagen zur Bevölkerungsentwicklung machen, sondern auch zeigen, wie dieses Wachstum auf dem Kantonsgebiet verteilt werden soll. Die Grundlage für diese Überlegungen bildet die kantonale Raumentwicklungsstrategie; sie ist Teil des behördenverbindlichen Richtplans (vgl. Ziff. 2.2.1). Das erwartete Wachstum soll in abstrakter Weise auf die verschiedenen Raumtypen bzw. Regionen oder sogar Gemeinden verteilt werden. Dies kann auf verschiedene Arten erfolgen. Einerseits können die Raumtypen mit erwünschtem grösserem Bevölkerungswachstum im Text bezeichnet werden. Andererseits kann auch eine absolute oder prozentuale Verteilung des Wachstums auf die Raumtypen erfolgen. In einzelnen Gebieten kann auch ein möglicher Rückgang festgehalten werden, zusammen mit einer kantonalen Strategie für diese Gebiete.[20]

Die meisten Kantone entscheiden sich für eine quantitative Verteilung und unterscheiden dazu zwischen urbanen und peripheren Gebieten. So soll in Zürich 80 Prozent des Wachstums in «Stadtlandschaften» und «urbanen Wohnlandschaften» stattfinden und 20 Prozent in den restlichen Handlungsräumen. Luzern und Bern sehen 75 Prozent des Wachstums in den Zentren und Agglomerationen und 25 Prozent in den ländlichen Gebieten vor. Andere Kantone unterteilen die Handlungsräume in drei Kategorien (bspw. St. Gallen und Schwyz; siehe Kasten «Verteilung des Wachstums in den genehmigten Richtplänen»).

Der Kanton **Uri** nimmt in seiner Raumentwicklungsstrategie keine quantitative Verteilung des Wachstums für den Richtplanhorizont von 25 Jahren vor. Im Richtplan werden jedoch Grundsätze zur Verteilung des erwarteten Bevölkerungswachstums festgelegt. So soll das Bevölkerungswachstum mehrheitlich und verstärkt auf das Hauptzentrum Altdorf, die Regionalzentren sowie die zentrumsnahen Gemeinden gelenkt werden.

18 Siehe ARE, E-LP, S. 26.
19 MARTI, Richtplanung, S. 40; ARE, E-LP, S. 26 ff.
20 ARE, E-LP, S. 9.

5 Festlegung des Siedlungsgebiets

Neben den abstrakten Aussagen zur Verteilung des Bevölkerungswachstums in der Raumentwicklungsstrategie müssen die Kantone konkret im Richtplan festlegen, «wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird» (Art. 8a Abs. 1 Bst. a RPG).

Im Hinblick auf den Planungshorizont des Richtplans (rund 25 Jahre)[21] müssen bestimmte Aussagen zur Gesamtgrösse der Siedlungsfläche gemacht werden. Kantonale Richtpläne dürfen nicht mehr bloss allgemeine und abstrakte Grundsätze zur Bauzonendimensionierung enthalten. Um die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen, müssen sie sich konkret zum Umfang der Siedlungsfläche äussern. Es wird jedoch – anders als bei den Bauzonen – nicht verlangt, dass diese Fläche mit genauen Zahlen ausgewiesen wird. Eine gewisse Ungenauigkeit ergibt sich auch daraus, dass das Siedlungsgebiet auf der Richtplankarte nicht parzellenscharf ausgewiesen wird. Aussagekräftige Angaben zur Grösse des Siedlungsgebietes erleichtern jedoch die spätere Überprüfung der Zonenordnung durch die zuständige kantonale Genehmigungsbehörde sowie durch die Gerichte in allfälligen Rechtsmittelverfahren.[22]

Es gibt verschiedene, mit dem neuen Bundesrecht vereinbare Methoden, um die Siedlungsfläche im Kantonsgebiet festzulegen. Der ergänzte Leitfaden zur Richtplanung sieht grundsätzlich drei Methoden vor (siehe S.19), die auch kombiniert werden können.[23] Diese Methoden erlauben es, die Grösse von Wohn-, Misch- und Zentrumszonen zu berechnen und sie kartografisch abzubilden.[24] Für andere Bauzonentypen, insbesondere die Arbeitszonen, braucht es differenzierte Lösungen. Der

Siedlungsfläche oder Siedlungsgebiet?

Artikel 8a Absatz 1 Buchstabe a RPG verwendet den Begriff der «Siedlungsfläche», den es bis anhin im eidgenössischen Raumplanungsgesetz nicht gab. An anderen Stellen ist vom «Baugebiet» die Rede (Art. 1 Abs. 1 RPG); dieser Begriff findet sich auch in zahlreichen kantonalen Richtplänen. Der ergänzte Leitfaden für die kantonale Richtplanung wiederum spricht von «Siedlungsgebiet». Diese Begriffe können synonym verwendet werden und bezeichnen die maximale Fläche, die im Richtplan für die Siedlungsentwicklung mit einem Horizont von rund 25 Jahren reserviert ist.

Quelle: AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar RPG,

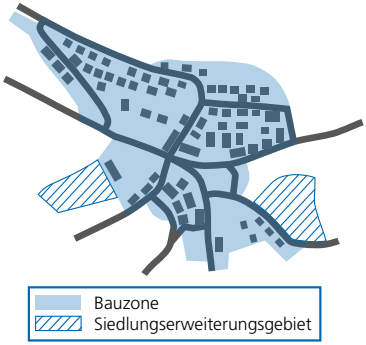
21 «20-25 Jahre» gemäss ARE, E-LRP 2014, S. 4 und 19. Vgl. auch GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 31 (20-25 Jahre); HÄNNI PETER, Planungs-, Bau-, und besonderes Umweltschutzrecht, 6. A., Bern 2016, S. 122 sowie MAHAIM RAPHAËL, principe de durabilité, S. 588 ff. sprechen sich für 15-20 Jahre aus. In der Praxis wurden bisher meist (Ausnahme ZH: 20-25 Jahre) 15-20 Jahre angenommen, vgl. MARTI, Richtplanung, S. 35 FN 39.

22 AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar RPG, Art. 15 N. 26; MAHAIM RAPHAËL, Steuerung der Siedlungsentwicklung im kantonalen Richtplan, in: VLP-ASPAN, RAUM & UMWELT 1/2014, S. 14 ff. (im Folgenden MAHAIM, Steuerung Siedlungsentwicklung); MARTI, Richtplanung, S. 35 ff.

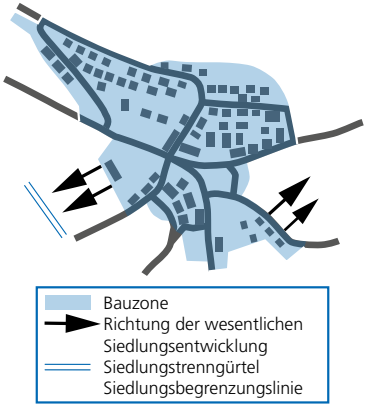
23 ARE, E-LRP 2014, S. 19 ff.; siehe auch MAHAIM, principe de durabilité, S. 582 ff.

24 UVEK, TRB, S. 4.

Methode A: Kartografische Darstellung



Methode B: Kartografische Darstellung



Quelle: ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, 2014, S. 19 und S. 20

Flächenbedarf kann nicht systematisch berechnet werden. In den Arbeitszonen sind die verschiedenen Branchen und Betriebe zu unterschiedlich und können nicht direkt miteinander verglichen werden. Der Kanton muss deshalb für Arbeitszonen eine separate Arbeitszonenbewirtschaftung einführen.[25]

5.1 Vornutzungsplan (Methode A)

Eine Methode (Methode A) besteht darin, im Richtplan mit Hilfe einer Zahl und kartographischen Mitteln die Grösse der Siedlungsfläche anzugeben.[26] Es wird eine Höchstgrenze der Siedlungsfläche festgelegt, die nicht überschritten werden darf. Wird diese Fläche auf der Richtplankarte genügend klar ausgewiesen, wird keine präzise Zahl verlangt. Bauzonen müssen von den Gemeinden innerhalb dieser Flächen ausgeschieden werden. Neueinzonungen ausserhalb dieser Flächen sind nur möglich, wenn eine insgesamt bessere Lösung möglich ist, insbesondere wenn bestimmte raumplanerische Kriterien erfüllt sind: zum Beispiel, wenn das neu einzuzonende Gebiet besonders gut erschlossen ist, wenn dadurch anderswo Fruchtfolgeflächen erhalten werden können oder das eingezonte Gebiet sich gut in den Siedlungs- und Landschaftsraum einordnet. Die Gesamtfläche des Siedlungsgebiets im Kanton darf jedoch nicht vergrössert werden. Bei der Methode A nimmt der Richtplan die räumliche Verteilung der Siedlungsflächen vorweg und erweist sich daher als eigentlicher Vornutzungsplan.[27]

Der Kanton **Zürich** hatte schon vor der RPG-Revision das Siedlungsgebiet in der Richtplankarte abschliessend festgelegt. Dieses blieb im Rahmen der Gesamtüberprüfung

25 Siehe dazu UVEK, TRB, S. 10 f. sowie BEURET ALAIN, Was bringt die interkommunale Zusammenarbeit?, in: VLP-ASPAN, INFORAUM vom November 2016, S. 4 ff.

26 ARE, E-LRP 2014, 19 f.

27 Zu daraus resultierenden Rechtsschutzfragen vgl. MARTI, Richtplanung, 50 ff. und MAHAIM, principe de durabilité, 596 ff.

In der regionalen Arbeitszone (ZAM) in Glovelier JU baut Cartier eine neue Produktionsstätte, in der rund 300 neue Stellen geschaffen werden sollen. Foto: A. Beuret, VLP-ASPAN

2015 gegenüber dem bisherigen Richtplan flächenmässig insgesamt praktisch gleich gross. Indem der Kanton das Siedlungsgebiet in der Richtplankarte verbindlich festlegt, setzt er einen klaren Rahmen für die Siedlungsentwicklung nach innen und kommt damit einem Vornutzungsplan sehr nahe.

Auch die städtischen Kantone Basel-Stadt und Genf orientieren sich an der Methode A. Im Richtplan des Kantons **Basel-Stadt** ist das Siedlungsgebiet abschliessend festgelegt. Die für eine Erweiterung in Frage kommenden fünf Gebiete sind in der Karte und im Text genau ausgewiesen.[28] In **Genf** ist, anders als in der übrigen Schweiz, der Kanton und nicht die Gemeinde für die Nutzungsplanung zuständig. Die Gesamtfläche des Siedlungsgebiets wird im kantonalen Richtplan genau ausgewiesen. Auch allfällige Siedlungserweiterungen werden räumlich klar festgelegt.

Ebenfalls für diese Methode entschieden hat sich der Kanton **Schwyz**. Auch er legt das Siedlungsgebiet abschliessend in der Richtplankarte fest; es umfasst die heute rechtskräftigen Bauzonen und die Siedlungserweiterungsgebiete für Wohn- und Arbeitsnutzungen sowie für übrige Nutzungen (öffentliche Bauten oder Tourismus- und Freizeitnutzungen).

28 Von den fünf geplanten Siedlungsgebietserweiterungen sind drei voraussichtlich nicht in nächster Zeit realisierbar. In einer Referendumsabstimmung gegen die Zonenplanrevision Basel-Stadt im Jahr 2014 hat sich die Bevölkerung gegen diese Erweiterungen ausgesprochen.

Ähnliche Methoden sehen andere Kantone in ihren aktuellen Entwürfen vor, so beispielsweise die Kantone **Aargau** und **Solothurn**.

5.2 Siedlungsentwicklung vorzeichnen (Methode B)

Gemäss dem Leitfaden des Bundes ist es erlaubt, auch nur die bestehenden Bauzonen wiederzugeben und zusätzlich die künftige Siedlungsentwicklung symbolisch auf der Karte einzuzeichnen (Methode B). Bei dieser Darstellungsform ist die Festlegung von «Siedlungsbegrenzungslinien» und/oder «Siedlungstrenngürteln» oder ähnlichen Gebietsbeschränkungen in der Richtplankarte unerlässlich.[29] Zudem sind im Text klare Vorgaben zur Steuerung der Siedlungsentwicklung notwendig (z.B. Kriterien wie ÖV-Erschliessung, Schonung und Erhalt von Fruchtfolgeflächen, Einordnung in den Siedlungs- und Landschaftsraum). Es ist jedoch fraglich, ob diese Methode die Anforderungen von Art. 8a Abs. 1 Bst. a RPG erfüllt, da Aussagen zur Gesamtgrösse der Siedlungsfläche fehlen.[30]

5.3 Nummerischer Ansatz (Methode C)

Die dritte Methode belässt der nachfolgenden Nutzungsplanung den grössten Spielraum. Sie verlangt lediglich, dass die aktuellen Bauzonen und die kantonale Siedlungsfläche zahlenmässig für die nächsten 25 Jahre im Richtplantext festgelegt werden (Methode C: nummerischer Ansatz). In einem zweiten Schritt muss der kantonale Richtplan diese nummerische Vorgabe auf die Raumtypen, Regionen usw. aufteilen. Diese Angaben müssen mit der kantonalen Raumentwicklungsstrategie in Verbindung gebracht werden. Auf eine minimale kartografische Darstellung darf auch hier nicht verzichtet werden.[31] Bei dieser Methode ist es besonders wichtig, dass der Richtplan mit klaren Aussagen und Vorgaben die Entwicklung von Siedlung und Verkehr überkommunal steuert und aufeinander abstimmt.[32]

Die Kantone Bern und Luzern richten sich nach dieser Methode. Dabei gibt es unterschiedliche Ansätze. Im Kanton Bern wird die kantonale Siedlungsfläche rein rechnerisch bestimmt. Konkret festgelegt und verteilt wird sie dann auf regionaler Ebene, in den sogenannten Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepten RGSK. Der Bund kritisiert in seinem Prüfungsbericht, dass das Siedlungsgebiet des Kantons zu gross bemessen scheine. Dies könne aber erst bei dessen Festlegung in den RGSK überprüft werden. Ebenfalls fehlen aus Bundessicht klare inhaltliche Vorgaben, um dem Mindestinhalt des RPG gerecht zu werden.

Auch der Kanton **Luzern** legt das Siedlungsgebiet quantitativ fest. Die Richtplankarte zeigt die Ausgangslage der bestehenden Bauzonen. Dazu legt der Kanton nach Raumtypen differenzierte Entwicklungsreserven fest und formuliert den Auftrag, dass die Gemeinden ihre bestehenden Reservezonen bis 2023 auf die Vereinbarkeit mit den Richtplanvorgaben zu überprüfen und allenfalls anzupassen haben.

Die **meisten Kantone** (mit genehmigten Richtplänen) richten sich nach der Methode A oder C. Die Übergänge sind jedoch oft fliessend. So bestehen beispielsweise beim Kanton Uri auch Ansätze der Methode B, indem er einerseits das Siedlungsgebiet auf die rechtskräftige Bauzone beschränkt sowie im Umfeld der Entwicklungsschwerpunkte auf «Siedlungsbegrenzungslinien» verweist.

29 ARE, E-LRP 2014, 20.

30 MAHAIM, principe de durabilité, 584 f.; MAHAIM, Steuerung Siedlungsentwicklung, 16 f.; MARTI, Richtplanung, 36.

31 Gestützt auf Art. 6 RPV: «Der Richtplan besteht aus Karte und Text, die durch wechselseitige Verweisungen verknüpft sind».

32 ARE, E-LRP, 21; MARTI, Richtplanung, 36.

6 Vorgaben zu Neueinzonungen

Neben der Festlegung des Siedlungsgebiets muss sich der Kanton auch Gedanken zu Neueinzonungen machen. Liegt nämlich die kantonale Auslastung (vgl. Ziff. 4.2) über hundert Prozent, so können im betreffenden Kanton die Bauzonen erweitert werden. Diese Erweiterungen richten sich nach den verschärften gesetzlichen Anforderungen von Artikel 15 Absatz 4 RPG: Das in Frage kommende Land muss für die Überbauung geeignet sein. Weiter muss es voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut werden. Die Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen, wie Baulücken und unternutzte Flächen, sind vorgängig konsequent auszuschöpfen. Mit der Einzonung darf kein Kulturland zerstückelt werden und die Verfügbarkeit des neu eingezonten Landes muss rechtlich sichergestellt sein. Schliesslich müssen die Vorgaben des kantonalen Richtplans eingehalten werden.[33]

Wie das letzte Kriterium verdeutlicht, spielt der kantonale Richtplan für Neueinzonungen eine wichtige Rolle. Der Kanton muss festlegen, in welchen Teilräumen (Raumtypen, Regionen oder Gemeinden) unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang eingezont werden darf.[34] Er muss dabei sicherstellen, dass die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden mit der kantonalen Raumentwicklungsstrategie übereinstimmt.

Neueinzonungen sind künftig nur noch ausnahmsweise erlaubt. Im Bild: Baugespanne in Sarnen OW, August 2017. Foto: E. Egger, VLP-ASPAN

6.1 Siedlungsgebiet abschliessend festlegen

Legt der Kanton das Siedlungsgebiet abschliessend fest (Methode A; vgl. Ziff. 5.1), so bleibt den nachfolgenden Planungsträgern für Neueinzonungen nur ein kleiner und klar begrenzter Spielraum. Der Kanton **Zürich** geht hier wohl am weitesten. Sämtliche Neueinzonungen müssen zwingend im Siedlungsgebiet liegen und sollen «die Ausnahme» darstellen.[35] Durch die genera-

33 Siehe zu Art. 15 RPG: AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar RPG, Art. 15 N. 86 ff.; zur rechtlichen Sicherstellung der Verfügbarkeit im Besonderen: KISSLING SAMUEL, Neue Bauzonen: Neueinzonungen nur noch als Ausnahme, in: VLP-ASPAN, INFORAUM vom Mai 2016, S. 4 ff. (im Folgenden KISSLING, Neueinzonungen).

34 ARE, E-LP, S. 26.

35 Gemäss Erläuterungsbericht des Kantons Zürich vom 18. September 2014.

lisierte und nicht parzellenscharfe Darstellung in der Richtplankarte verbleibt jedoch ein Spielraum, wo genau die Bauzonen angeordnet werden können. Dieser Anordnungsspielraum stellt sicher, dass die Gemeinden bei der Festsetzung von Bauzonen auf örtliche Besonderheiten wie spezielle topografische Verhältnisse oder den Stand der Erschliessung Rücksicht nehmen können. Weitere Kriterien zur Einzonung fehlen im Zürcher Richtplan.

Der Bund hielt bei der Genehmigung des Richtplans fest, dass der Kanton Zürich bei der Überprüfung des Siedlungsgebiets zwar Kriterien wie Zentralität, Verkehrserschliessung, Innenentwicklungspotenziale, Bodenqualität, Orts- und Landschaftsbild verwendet hat. Dies entbinde aber nicht von einer Interessenabwägung im Einzelfall.

Wie erwähnt bezeichnen auch die Kantone **Schwyz**, **Genf** und **Basel-Stadt** in ihren Richtplänen abschliessend die Siedlungserweiterungsgebiete. Neueinzonungen sind explizit nur in diesen Gebieten möglich, sofern zusätzliche Voraussetzungen (folgend in Ziff. 6.2 ff.) gegeben sind.

Legen die Kantone die Siedlungserweiterungsgebiete nicht fest, so muss stets der Nachweis erbracht werden, dass eine Erweiterung der Bauzonen an diesem Ort nötig ist. Die Methoden sind hier unterschiedlich. In jedem Fall müssen vorab die inneren Nutzungsreserven ausgeschöpft worden sein und die kantonale Auslastung darf nicht unter hundert Prozent fallen. Dies halten viele Kantone ausdrücklich so in ihren Richtplänen fest.

Voraussetzungen für eine Einzonung: Nutzungsreserven und kantonale Auslastung

Die Kantone Luzern und Schwyz nennen in ihren Richtplänen beispielhaft, welche Voraussetzungen für eine Neueinzonung erfüllt sein müssen. Nachfolgend wird aus den beiden Richtplänen zitiert.

Kanton Luzern:
«Die Gemeinden dürfen Einzonungen für Wohn-, Misch- und Arbeitsplatznutzungen nur bei kumulativer Erfüllung folgender Anforderungen vornehmen:
[...]

- Die Nutzungsreserven der Bauzonen sind weitgehend ausgeschöpft; das heisst, innerhalb der Bauzonen sind keine für das Vorhaben geeigneten Reserven in Form von unüberbauten Flächen oder in Form von Umnutzungs- oder Verdichtungsmöglichkeiten vorhanden. [...]
- Die gesamtkantonale Bauzonenauslastung gemäss den technischen Richtlinien Bauzonen liegt bei 100 Prozent oder mehr.»

Quelle: Kanton Luzern, Kantonaler Richtplan 2009, teilrevidiert 2015, S1-6

Kanton Schwyz:
«Neue Einzonungen sind unter folgenden kumulativen Voraussetzungen möglich:
[...]

- Die Gemeinde legt ihre Innenentwicklungspotenziale (Brachen, unbebaute Flächen, Baulücken und unternutzte Gebiete) dar und zeigt auf, wie sie diese aktivieren und nutzen wird.» [...]

Quelle: Richtplan des Kantons Schwyz 2016, B-3.2

6.2 Kompensation bei Neueinzonungen

Verfügt ein Kanton bzw. eine Gemeinde über zu grosse Bauzonen, so müssen diese verkleinert werden (vgl. Ziff. 7). Solange dies nicht geschehen ist, gilt das Bauzonenmoratorium weiter. Neueinzonungen sind nur noch möglich, wenn die gleiche Fläche kompensiert oder sogar überkompensiert wird. So hält der Richtplan des Kantons Uri beispielsweise fest, dass in Gemeinden mit einer Bauzonenauslastung zwischen 85 und

90 Prozent mindestens eine doppelte Flächenkompensation erforderlich ist. Liegt die Bauzonenauslastung unter 85 Prozent, ist mindestens eine dreifache Kompensation nötig.

6.3 Minimale Erschliessungsgüten

Fast alle Kantone knüpfen Neueinzonungen an klare Anforderungen zur verkehrlichen Erschliessung. Vorab sollen die Gebiete ausreichend mit dem ÖV erschlossen werden.[36] Als Hilfsmittel dienen oft die ÖV-Güteklassen des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE.[37] Je nach Raumtyp kann eine andere Erschliessungsgüte verlangt werden. Der Kanton **Schwyz** legt im urbanen Raum eine höhere Erschliessungsgüteklasse fest als im periurbanen und ländlichen Raum. Der Kanton **Bern** verfügt über detaillierte Anforderungen an die Erschliessung, je nach Grösse des Areals. In Gemeinden des Raumtyps «Hügel- und Berggebiete» kann von diesen Anforderungen abgewichen werden. Im Kanton **Luzern** muss je nach Gemeindekategorie eine gewisse «Angebotsstufe» (gemäss aktuellem kantonalem ÖV-Bericht) erreicht werden. Gleichzeitig wird im Richtplan aber festgehalten, dass daraus kein Anspruch auf einen Ausbau des ÖV-Angebots abgeleitet werden kann.

Es muss auch sichergestellt werden, dass bei einer Neueinzonung die Kapazität für die Bewältigung des erwarteten Mehrverkehrs gegeben ist. Diverse Kantone verlangen deshalb den Nachweis, dass mit dem zusätzlichen Verkehrsaufkommen das übergeordnete Strassennetz nicht überlastet wird (so beispielsweise der Kanton **Uri**: «Die Erschliessung ist auf das übergeordnete Verkehrsnetz abgestimmt.»). Auch eine gute Erreichbarkeit für den Langsamverkehr kann eine Voraussetzung dafür sein, dass eingezont werden kann (wie dies der Kanton **Bern** verlangt).

6.4 Dichtevorgaben bei Neueinzonungen

Um eine bodensparende Nutzung der neu eingezonten Grundstücke zu gewährleisten, machen einige Kantone konkrete (zahlenmässige) Dichtevorgaben im Richtplan. Damit soll das Verdichtungspotenzial möglichst ausgeschöpft werden (auch bei Umzonungen, vgl. Ziff. 8.5).

Der Kanton **Schwyz** verlangt bei Neueinzonungen einen Dichtenachweis, welcher darlegt, dass festgelegte Mindestdichten erreicht werden können (urbaner Raum: 85 Einwohner + Beschäftigte pro Hektare; periurbaner Raum: 70 E+B/ha; ländlicher Raum: 50 E+B/ha). Diese Mindestdichten sind von den Gemeinden in der Nutzungsplanung sicherzustellen.

Im Kanton **Bern** wird bei den Dichtevorgaben unterschieden, ob Kulturland oder Nichtkulturland eingezont wird.[38] In beiden Fällen sind minimale Geschossflächenziffern (GFZo) einzuhalten. Einzonungen von Kulturland richten sich nach der kantonalen Bauverordnung (minimale GFZo zwischen 1,2 in den Zentren und 0,4 in Hügel- und Berggebieten). Der Kanton Bern hält im Richtplan fest, dass höhere GFZo als die Minimalwerte den 15-jährigen Baulandbedarf nicht reduzieren. Damit soll wohl allfälligen Ängsten entgegengewirkt werden, dass mit einer hohen Mindestdichte der Bauzonenbedarf schrumpfen würde.

36 Was übrigens auch die Planungsgrundsätze verlangen: Wohn- und Arbeitsgebiete [sollen …] schwergewichtig an Orten geplant werden, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind (Art. 3 Abs. 3 Bst. a RPG).

37 ARE, ÖV-Güteklassen, Berechnungsmethodik. Grundlagenbericht für die Beurteilung der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung, Bern 2011.

38 Als Kulturland gelten im Kanton Bern die landwirtschaftlichen Nutzflächen und als Teil davon die Fruchtfolgeflächen. Die Anforderungen an die Einzonung von Kulturland sind in der kantonalen Bauverordnung festgehalten (Art. 11a ff. BauV-BE). Einzonungen von Nichtkulturland (z.B. unproduktive Flächen im Berggebiet, Sömmerungsgebiete, Wald) richten sich nach dem kantonalen Richtplan.

Bebauungskonzepte im Kanton Luzern

Der Kanton Luzern verlangt spätestens bei einer Neueinzonung ab einem Hektar Grundfläche ein Überbauungskonzept von den Gemeinden. Damit soll Planungs- und Rechtssicherheit geschaffen und eine rasche Überbauung der Grundstücke sichergestellt werden. Gleichzeitig wird aber auch für die Stimmbürger, die über Ein- und Umzonungen abstimmen müssen, die Transparenz bei der Ortsplanung erhöht. In einem Überbauungs- oder Bebauungskonzept bestimmen die kommunalen Behörden zusammen mit der Grundeigentümerschaft vorab die Art der angestrebten Überbauung (Nutzungen, Dichte, Struktur, Erschliessung, Freiräume usw.) und sichern diese anschliessend mit Bau- und Zonenvorschriften, die dem Konzept entsprechen. Die Stimmberechtigten können so über die neue Zone in Kenntnis der angestrebten Überbauung entscheiden.
Um den Gemeinden bei der Erarbeitung solcher Konzepte zu helfen, hat der Kanton Luzern die Arbeitshilfe «Ortsplanung mit Bebauungskonzepten» entwickelt. Darin wird das Vorgehen im Detail erläutert. Auch wird erklärt, was es für die verbindliche Umsetzung braucht.

https://rawi.lu.ch/themen/siedlungsentwicklung > Hilfsmittel

Auch in den Kantonen **Aargau**, **St. Gallen** und **Jura** müssen Mindestdichten eingehalten werden; die entsprechenden Mediandichten werden für jede Zonenart und/oder pro Raumtyp einzeln berechnet.
Der **Genfer** Richtplan teilt das Kantonsgebiet in verschiedene Dichtekategorien ein (hoch, mittelhoch, mittel und schwach). Jeder Dichtekategorie werden minimale Nutzungsziffern zugeteilt (von 0,6 in der schwachen Dichtekategorie bis 2,5 in der hohen Dichtekategorie). Die Nutzungsziffern für die (überlagernden) Entwicklungszonen sind im kantonalen Gesetz festgeschrieben (Loi générale sur les zones de développement LGZD vom 29. Juni 1957, Art. 2A Abs. 2). Eine maximale Dichtevorgabe gibt es nicht.

6.5 Fruchtfolgeflächen schonen

Ein wichtiges Anliegen des RPG ist es, Natur und Landschaft zu schonen und Fruchtfolgeflächen (FFF) zu erhalten. Bereits die Raumplanungsverordnung gibt vor, dass FFF nur eingezont werden dürfen, wenn ein aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann. Zudem ist sicherzustellen, dass die Flächen optimal genutzt werden (Art. 30 Abs. 1bis RPV).

Der Kanton muss also im Richtplan dafür sorgen, dass FFF erhalten oder zumindest grösstmöglich geschont werden.[39] In diesem Sinne sehen beispielsweise die Kantone **Bern**, **Zürich**, **Thurgau** und **Luzern** vor, dass beanspruchte Fruchtfolgeflächen grundsätzlich vollumfänglich kompensiert werden müssen, wobei die Kompensation auch überkommunal erfolgen kann, wenn die betroffenen Gemeinden einverstanden sind (z.B. im Kanton Luzern).

39 ARE, E-LP, S. 25.

Ein wichtiges Anliegen des RPG ist es, Natur und Landschaft zu schonen und Fruchtfolgeflächen (FFF), wie hier in Ponthaux FR, zu erhalten. Foto: J.Poux, VLP-ASPAN

Für die Überbauung «Surenweidpark» wurde landwirtschaftlich genutztes Gebiet im Siedlungsgebiet von Oberkirch LU neu eingezont. Damit die Einzonung möglich war, musste vorher ein Überbauungskonzept vorgelegt werden. Foto: R. Brunner, Cyclo Consulting GmbH

6.6 Klare Vorstellung über die künftige Nutzung erarbeiten

Das Gesetz verlangt, dass bei einer Neueinzonung die Verfügbarkeit des Grundstücks rechtlich sichergestellt ist (Art. 15 Abs. 4 Bst. d RPG). Für eine Einzonung genügt es also nicht, dass ein Grundeigentümer bloss seinen Willen zur Überbauung kundtut. Die Gemeinde muss Massnahmen treffen, damit das Grundstück tatsächlich verfügbar ist und überbaut wird. Das kantonale Recht sollte hierzu die nötigen Grundlagen schaffen.[40]

Viele Kantone ergänzen ihren Anforderungskatalog für Einzonungen mit Bestimmungen, welche die Überbauung sicherstellen. Daraus folgt, dass sowohl der Grundeigentümer wie auch die Gemeinde über klare Vorstellungen darüber verfügen müssen, wie das Grundstück künftig genutzt werden soll. Deshalb darf in einigen Kantonen nur eingezont werden, wenn eine vertragliche Vereinbarung zwischen dem Grundeigentümer oder dem Investor und der Gemeinde getroffen wurde. Der Kanton **Schwyz** hält diese Voraussetzung explizit im Richtplan fest.

Im Kanton **Luzern** muss spätestens bei einer Neueinzonung ab einem Hektar Grundfläche ein Überbauungskonzept erstellt werden. Dazu hat er eine Arbeitshilfe erarbeitet (siehe Kasten «Bebauungskonzepte im Kanton Luzern»).

40 KISSLING, Neueinzonungen, S. 4 ff.

7 Vorgaben für Rückzonungen

Überdimensionierte Bauzonen sind zu verkleinern. Dieser Grundsatz ist nicht neu. Das Bundesgericht hat in konstanter Rechtsprechung immer wieder festgehalten, dass zu gross bemessene Bauzonen nicht nur unzweckmässig, sondern gesetzeswidrig sind.[41] Seit der Teilrevision 2012 ist diese Bestimmung explizit im Gesetz enthalten (Art. 15 Abs. 2 RPG). Die Kantone mit überdimensionierten Bauzonen sind gehalten, Wege für Rückzonungen in ihren Richtplänen aufzuzeigen. In der Praxis gibt es verschiedene Möglichkeiten (Rückzonung, Ausscheidung von Reservezonen, Landumlegung usw.). Es liegt an den Kantonen und Gemeinden, sich für ein Vorgehen zu entscheiden.

7.1 Die Kantone müssen Strategien vorgeben

Die Raumplanungsverordnung präzisiert diesen Auftrag und hält fest, dass Kantone mit überdimensionierten Bauzonen (Auslastung von unter 100 Prozent) aufzeigen müssen, mit welchen Massnahmen und innerhalb welcher Frist sie die Anforderungen gemäss Artikel 15 RPG erfüllen werden. Die Kantone können in ihren kantonalen Planungs- und Baugesetzen die Voraussetzungen dazu schaffen. In der Praxis dürfte es aber meist der kantonale Richtplan sein, der die nötigen Vorgaben macht (siehe Ziff. 7.2).

Für Kantone mit einer Auslastung unter 95 Prozent gelten strengere Anforderungen (vgl. Ziff. 4.2). Die Kantone müssen feststellen, in welchen Gemeinden oder Gebieten die Bauzonen zu gross sind oder am falschen Ort liegen und mit welchen Massnahmen sie innerhalb des Kantons umgelagert werden können. Dazu müssen sie eine Strategie entwickeln und das weitere Vorgehen festlegen.

7.2 Beispiele aus den Kantonen

Der Kanton **Uri** weist seine Gemeinden mit tiefer Bauzonenauslastung an, in ihrem Siedlungsleitbild Gebiete für die Rückzonung zu bezeichnen. Dazu nennt er im Richtplan Hilfskriterien (keine zonenkonforme Nutzung möglich aufgrund der Gefahrensituation, Topographie etc.; keine hinreichende Erschliessung vorhanden; Rückzonung von Aussenreserven gemäss «Raum+ Uri»[42]; ungenügende ÖV-Erschliessung; Konflikte mit Ortsbildschutz, Natur- und Heimatschutz oder Fruchtfolgeflächen; keine Überbauungsabsichten bekannt).

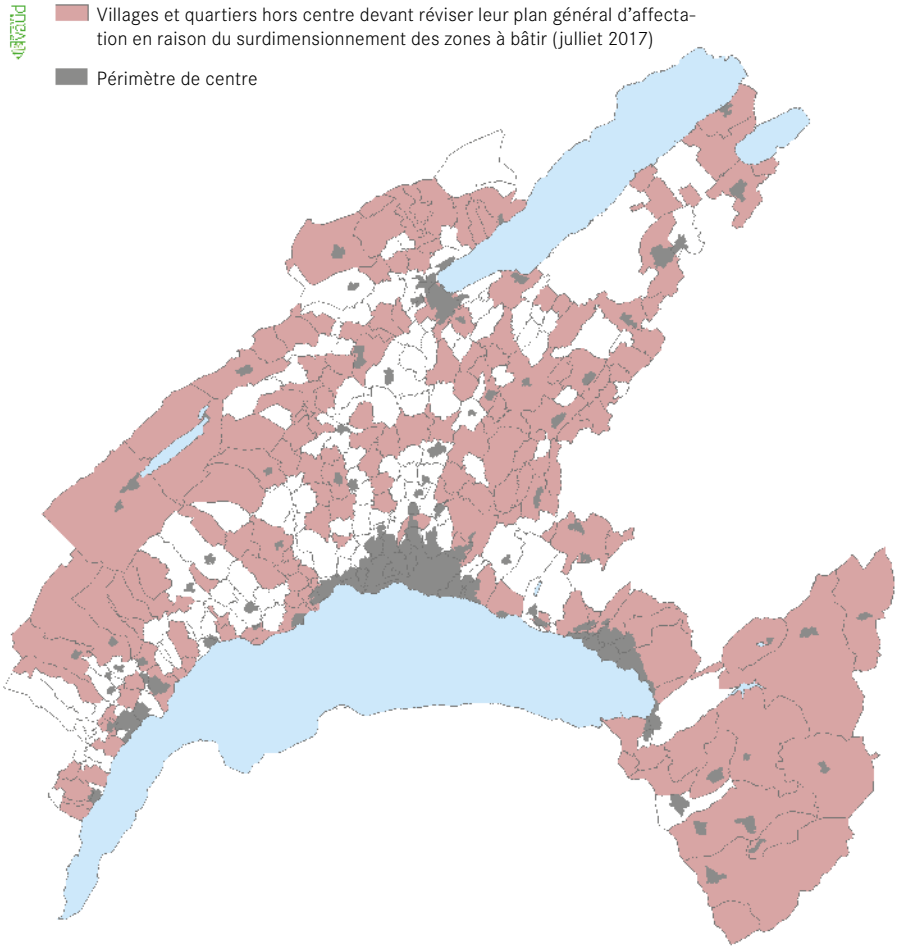
Auch der Kanton **Waadt** hat zu grosse Bauzonen. Gemäss aktueller Erhebung müssen mehr als die Hälfte der Waadtländer Gemeinden ihre Bauzonen verkleinern (siehe Grafik, S. 29). Um diese gewaltige Aufgabe zu erleichtern, hat der Kanton eine Webseite mit zahlreichen Broschüren und Richtlinien zuhanden der Gemeinden lanciert.[43]

41 Statt vieler Urteil BGer 1C_113/2014 vom 3.9.2014, E. 3.1 (Montpreveyres VD); BGE 140 II 25 E. 4.3 S. 31 (Silvaplana GR); siehe auch AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar RPG, Art. 15 N. 57 mit weiteren Hinweisen; RUCH, Grundlagen Revision 2012, 7.

42 Im Rahmen des Projekts Raum+ Uri wurden in Zusammenarbeit mit der ETH Zürich die Siedlungsflächenpotentiale innerhalb des Baugebietes im ganzen Kantonsgebiet ermittelt, bewertet und dargestellt.

43 www.vd.ch > themes > territoire > amenagement > themae tiques-actuelles > zones-a-batir-dhabitation-et-mixtes > redimensionnement-des-zones-a-batir.

Welche Waadtländer Gemeinden müssen ihre Bauzonen verkleinern?



Die rötlich gekennzeichneten Gemeinden müssen ihre Nutzungspläne anpassen, weil sie zu grosse Bauzonen haben.
Quelle: Kanton Waadt, Carte villages et quartiers hors-centres surdimensionnés, Juli 2017

Der Kanton **Appenzell Ausserrhoden** hat in seinem Richtplanentwurf diejenigen Gemeinden bezeichnet, welche ihre Bauzonen reduzieren müssen. Auch die Grösse der zu reduzierenden Fläche wird aufgeführt. Die bezeichneten Gemeinden sind verpflichtet, die Rückzonungen innert 5 Jahren ab Inkrafttreten des Richtplanes zu vollziehen bzw. öffentlich aufzulegen. Innerhalb dieser Frist können die Gemeinden Einzonungen vornehmen, wenn zwecks Kompensation die doppelte Fläche zurückgezont wird.

Der Kanton **St. Gallen** bezeichnet im Richtplan diejenigen Gemeinden, welche mit Rückzonungen starten müssen. Für die Berechnung der überdimensionierten Bauzonen setzt er ein eigenes Modell ein. Ist der sogenannte «Kapazitätsindex» für die Gemeinde kleiner als minus 6 Prozent und die rückzuzonende Fläche insgesamt grösser als 0.5 Hektaren, so muss die Gemeinde einen Rückzonungsprozess initiieren: Innerhalb eines Jahres nach Genehmigung des Richtplans durch den Bund muss die Gemeinde dem Kanton ein Arbeitsprogramm vorlegen. Darin sind die Rückzonungsflächen zu definieren. Auch ist aufzuzeigen, wie diese gesichert werden und wie der Rückzonungsprozess gestaltet wird. Innerhalb von vier Jahren nach Genehmigung des Richtplans durch den Bund muss die Gemeinde das Arbeitsprogramm umgesetzt haben.

Im Richtplan des Kantons **Aargau** werden diejenigen Gebiete, welche sich für eine Reduktion eignen, in einer Teilkarte festgesetzt. Diese Festsetzungen sind annährend parzellen-

Der Kanton Wallis stellt sich der Herausforderung, seine massiv überdimensionierten Bauzonen zu reduzieren. Luftaufnahme von Siders VS. Foto: reportair

scharf und zeigen exakt, wo in welcher Gemeinde Grundstücke zurückgezont werden sollen.

Einen eigenen Weg geht der Kanton **Wallis**. Er steht vor der schwierigen Aufgabe, seine massiv überdimensionierten Bauzonen zu reduzieren (vgl. vorne Ziff. 4.2).

Der Richtplanentwurf sieht vor, dass die Walliser Gemeinden Teile der überdimensionierten Bauzonen in Reservezonen umzonen und für 25-30 Jahre einfrieren können. Auf diese Weise kann die Fläche, die zurückgezont werden muss, um die Hälfte reduziert werden - von über 2'000 Hektaren auf rund 1'100 Hektaren. Jener Teil der Bauzonen, welcher für den Bedarf der nächsten 15 Jahre benötigt wird, wird in der Bauzone belassen. Der Kanton Wallis bezeichnet dies als «pragmatische und auf die spezifische Situation des Wallis angepasste Lösung».[44] Um den Gemeinden zu helfen, die geeigneten Gebiete für Rückzonungen zu finden, hat die Fachhochschule HES-SO Wallis ein «Werkzeug zur Verkleinerung von zu gross dimensionierten Bauzonen» entwickelt.[45]

44 Der Bund hat in einer Vor-Stellungnahme das Walliser Vorgehen in seiner Stossrichtung als zweckmässig und mit dem Bundesrecht vereinbar bezeichnet. Im Einzelnen müssten aber noch Anpassungen vorgenommen werden.

45 www.vlp-aspan.ch > News > Werkzeug für Rückzonungen entwickelt (Stand August 2017).

8 Siedlungsentwicklung nach innen

Das RPG verpflichtet die Kantone, ihre Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen (und zur Siedlungserneuerung) im Richtplan aufzuzeigen. Der Begriff «Siedlungsentwicklung nach innen» beinhaltet viele Aspekte, unter anderem die Siedlungsbegrenzung, die Verdichtung sowie auch die Siedlungserneuerung. Kernanliegen und Hauptvoraussetzung dazu ist die konsequente Mobilisierung der inneren Reserven in den Bauzonen.[46]

8.1 Hochwertige Siedlungsentwicklung ist Siedlungsqualität

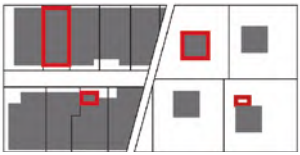
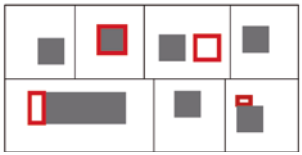
Das Gesetz spricht ausdrücklich von «hochwertiger» Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 8a Abs. 1 Bst. c RPG). Mit der Hochwertigkeit ist nicht etwa ein finanzieller Wert angesprochen, sondern primär der Aspekt der Siedlungsqualität. Mit «hochwertiger» Siedlungsentwicklung nach innen wird grosses Gewicht auf die qualitativen Aspekte der Siedlungen gelegt. Wichtige Qualitätsmerkmale einer solchen Siedlungsentwicklung sind etwa die Gestaltung der Aufenthalts- und Strassenräume sowie der Gebäude, die Nähe zu den Versorgungseinrichtungen und den öffentlichen Dienstleistungen, die Wahrung der kulturellen Identität und der eigenen Geschichte, kurze Distanzen zwischen Wohn-, Arbeits- und Erholungsgebieten, sowie Gebäude, die an die heutigen Wohn- und Arbeitsbedürfnisse angepasst sind. Auch die Umweltqualität ist ein wichtiger Teil der Siedlungsqualität (z. B. weniger Lärm, mehr Frei- und Grünräume).[47]

46 ARE, E-LP, S. 13.

47 STRAUMANN ANNEMARIE, Siedlungen hochwertig verdichten, in: VLP-ASPAN, RAUM & UMWELT 3/2015, S. 5 f.; siehe auch Botschaft des Bundesrates zur Revision RPG 2012, 1070 sowie ARE, E-LP. S. 13. Aspekte der Siedlungsqualität sind bereits seit längerem Thema der Planungsgrundsätze (vgl. Art. 3 Abs. 3 Bst. e RPG).

Wie werden bebaute Gebiete entwickelt?

Auszug aus der Arbeitshilfe Innenentwicklung des Kantons Thurgau

	Strategieansätze	Erhalten	Erneuern
Beschreibung Strategieansatz	Skizze zu Veränderungsprozess		
	Charakterisierung	Es findet eine Entwicklung im Bestand statt durch **geringfügige Anpassung der Baustruktur.** Dies unter Berücksichtigung der erhaltenswerten und historischen Bau- und Siedlungsstrukturen.	Die Innenentwicklung wird durch eine **massvolle Veränderung an der Baustruktur im Rahmen der bestehenden Siedlungsstruktur** umgesetzt. Die Entwicklungsreserven werden möglichst ausgenutzt.

8.2 Siedlung erneuern

Ein Aspekt der Siedlungsentwicklung nach innen ist die Siedlungserneuerung. Sie wird im Gesetz speziell erwähnt (Art. 8a Abs. 1 Bst. e RPG). Die Siedlungserneuerung widmet sich explizit dem Bestand. Überbaute Gebiete sollen umgenutzt, aufgewertet, weiterentwickelt und bewahrt werden (vgl. Grafik, S. 32/33). Siedlungsbrachen sollen umgenutzt, bestehende Quartiere aufgewertet und unternutzte Gebiete, vor allem an zentralen und gut erschlossenen Lagen durch Ersatzneubauten verdichtet werden. Identitätsstiftende Siedlungsteile – zum Beispiel Einzeldenkmäler und historische Ortskerne – sind zu erhalten und zu pflegen.[48]

8.3 Innenentwicklung als zentrales Thema behandeln

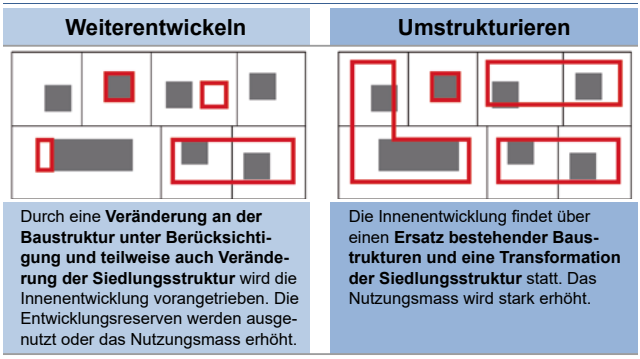
Auch wenn die Siedlungsentwicklung nach innen seit je her ein Grundsatz der schweizerischen Raumplanung ist, wurden die entsprechenden raumplanerischen Massnahmen und die Siedlungsqualität auf Richtplanstufe lange vernachlässigt. In den Richtplänen neuerer Generation ist die Innenentwicklung jedoch zu einem zentralen Thema geworden. Die konkreten Anweisungen mögen je nach Kanton unterschiedlich aussehen; doch äussern sich alle Kantone in ihren Strategien und Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen und zur Siedlungsqualität. Viele widmen dem Thema gleich ein eigenes Kapitel oder ein Massnahmenblatt.

Im Folgenden werden beispielhaft einige Inhalte zum Thema Siedlungsqualität aus den aktuellen Richtplänen aufgegriffen.

8.4 Kommunale Leitbilder als Grundlage erarbeiten

Einige Kantone verpflichten die Gemeinden, kommunale Siedlungsleitbilder zu erarbeiten (z.B. die Kantone **Luzern** und **Uri**). Darin sind auch Aussagen zur Siedlungsentwicklung nach innen und zur Siedlungsqualität aufzunehmen. Im Kanton **Schwyz** sollen Gemeinden, deren Siedlungsgebiet mehrheitlich im urbanen oder

48 ARE, E-LP, S. 14. Vgl. auch Kanton Thurgau, Amt für Raumentwicklung, Arbeitshilfe Innenentwicklung, 2017, S. 22 f. sowie Kanton St. Gallen, Amt für Raumentwicklung, Strategie Siedlungsentwicklung nach innen, 2017.



Quelle: Kanton Thurgau, Amt für Raumentwicklung, Arbeitshilfe Innenentwicklung, 2017

Die Gestaltung der Aussenräume, wie hier in Bern-Brünnen, ist Teil einer hochwertigen Siedlungsentwicklung. Foto: J.Poux, VLP-ASPAN

Dieses rote Häuschen wurde bei der Siedlungserneuerung von Rüti ZH als Identität stiftendes Element inmitten einer modernen Überbauung erhalten.
Foto: A.Straumann, VLP-ASPAN

Zur Siedlungsqualität gehört auch die Wahrung der kulturellen Identität und der eigenen Geschichte. Im Bild: Zeitgemässer Wohnraum in der Stadtmauer von Sempach LU.
Foto: A.Straumann, VLP-ASPAN

periurbanen Raum liegt, einen kommunalen Richtplan erarbeiten. Dieser muss speziell die Themen Innenentwicklung, Siedlungsverdichtung und Siedlungserneuerung behandeln. Anstelle eines kommunalen Richtplans kann auch ein Siedlungsentwicklungskonzept oder -leitbild erarbeitet werden, sofern dieses einer öffentlichen Mitwirkung unterzogen wird. Auch der Kanton **Genf** verlangt von den Gemeinden, dass sie einen kommunalen Richtplan erstellen. Damit sollen sie bei Verdichtungen, insbesondere in den Einfamilienhauszonen (Zone 5), die Qualität sicherstellen.

8.5 In bestehenden Bauzonen verdichten

Ergänzend zu den Dichtevorgaben bei Neueinzonungen (vgl. Ziff. 6.4) geben einige Kantone Zielwerte für Siedlungsdichten vor, die in den bestehenden Bauzonen erreicht werden sollen. Der Kanton **Bern** setzt beispielsweise «Richtwerte der Raumnutzerdichte RN-Dichte» pro Raumtyp im Richtplan fest. Dieser rechnerisch ermittelte Wert muss von allen Gemeinden, die sich unter diesem Wert befinden, mit Hilfe von Nachverdichtungen erreicht werden.

Auch im Kanton **Luzern** wird ein bestimmter Dichtewert pro Gemeindekategorie vorgegeben. Dieser Wert (Bauzonenflächen-

Solche «Gartenstädte» sollen sanft verdichtet werden, hier am Beispiel Küsnacht ZH. Foto: reportair

Basel kennt im Richtplan Kapitel zu den Themen «Vertikale Verdichtung» und «Hochhäuser», definiert aber auch Gebiete zur «Entdichtung». Im Bild der Roche Tower. Foto: R.Rieder, VLP-ASPAN

bedarf pro Einwohner) ist in jeder Gemeinde innert dreier Ortsplanungsperioden von je 15 Jahren anzustreben. Gemeinden, die diesen Durchschnittswert bereits erreicht oder unterschritten haben, müssen ihren spezifischen Wert wenigstens halten.

Der Kanton **Schwyz** schreibt ebenfalls Zielwerte pro Raumtyp vor: Im urbanen und periurbanen Raum haben die Gemeinden die Dichte bis zum Jahr 2040 um 10 Prozent gegenüber der heutigen Dichte zu erhöhen. Im ländlichen Raum soll die Dichte mindestens gehalten werden. Der Nachbarkanton Zürich hat in seiner Stellungnahme zum Richtplan darauf hingewiesen, dass die angestrebten Siedlungsdichten in Schwyz deutlich tiefer liegen als im angrenzenden Raum des Kantons Zürich. Dies erhöht den Druck auf Neueinzonungen im Kanton Schwyz und führt dazu, dass Zürcherinnen und Zürcher vermehrt auch in Schwyzer Gemeinden Wohnsitz nehmen. Die Schwyzer Behörden haben diese Bedenken zur Kenntnis genommen und wollen die Verdichtungsabsichten auf regionaler und kommunaler Ebene mit dem Nachbarkanton koordinieren.

Der **Zürcher** Richtplan beinhaltet keine Dichteziele oder Dichtevorgaben. Er formuliert jedoch verbindliche Aufträge an die Regionen: Diese müssen Nutzungs- und Dichtevorgaben gebietsweise festlegen. Fehlen solche Dichtevorgaben, so bestimmt das Zürcher Planungs- und Baugesetz minimale Ausnützungsziffern in den verschiedenen Zonen.

Der Kanton **Uri**, verpflichtet – ebenfalls auf gesetzlichem Weg – die Gemeinden, Mindestausnützungen für die einzelnen Zonen in ihren Bauordnungen vorzuschreiben. Dabei handelt es sich jedoch nicht um Dichtevorgaben an die Gemeinden für die Ausscheidung von Nutzungszonen, wie in den obigen Fällen, sondern um bauliche Vorgaben an die Grundeigentümer. Bei ihren Bauvorhaben dürfen sie die Mindestausnützungen nicht unterschreiten.

Im **Genfer** Richtplan werden, wie erwähnt (Ziff. 6.4), jeder Dichtekategorie minimale Nutzungsziffern zugeteilt (von 0,6 in der schwachen Dichtekategorie bis 2,5 in der hohen Dichtekategorie). Die Einfamilienhauszone (Zone 5) ist in zwei verschiedene Dichtekategorien aufgeteilt. 10 Prozent der Einfamilienhauszonen sollen stark verdichtet werden. Es handelt sich dabei um Gebiete, die bestens gelegen und gut erschlossen sind. Die anderen 90 Prozent werden demgegenüber nur «sanft verdichtet»; dies mit dem Ziel, Gartenstädte zu schaffen. Dazu hat der Kanton Genf eine Wegleitung publiziert, welche sich an die Gemeinden, Investoren und Grundeigentümer richtet.[49] Um die Qualität sicherzustellen, verlangt der Kanton Genf von den Gemeinden zudem, dass sie einen kommunalen Richtplan erstellen, worin sie festlegen, wie sie die Einfamilienhauszonen verdichten wollen.

Dass Verdichtung zulasten der Siedlungsqualität gehen kann, weiss auch der Kanton **Basel-Stadt**. Er kennt zwar eigene Richtplankapitel zu den Themen «Vertikale Verdichtung» und «Hochhäuser», definiert aber gleichzeitig sogenannte «Vorzugsgebiete zur Entdichtung», in denen die Siedlungs- und Lebensqualität verbessert werden soll. In solchen Stadtquartieren mit heute wenigen Freiräumen sollen geeignete Grundstücke aus dem Mehrwertabgabefonds erworben und in Parkanlagen umgewandelt werden können.

8.6 Grünräume erhalten oder neu schaffen

Grün- und Freiräume tragen wesentlich zu einer hohen Siedlungsqualität bei. Dies berücksichtigen alle Kantone in ihren kantonalen Richtplänen und weisen darauf hin, dass «im Interesse einer hohen Lebensqualität in den Wohn- und

49 Kanton Genf, Les nouveaux quartiers-jardins du XXIe siècle, guide pour une densification de qualité de la zone 5 sans modification de zone à Genève, Juni 2017.

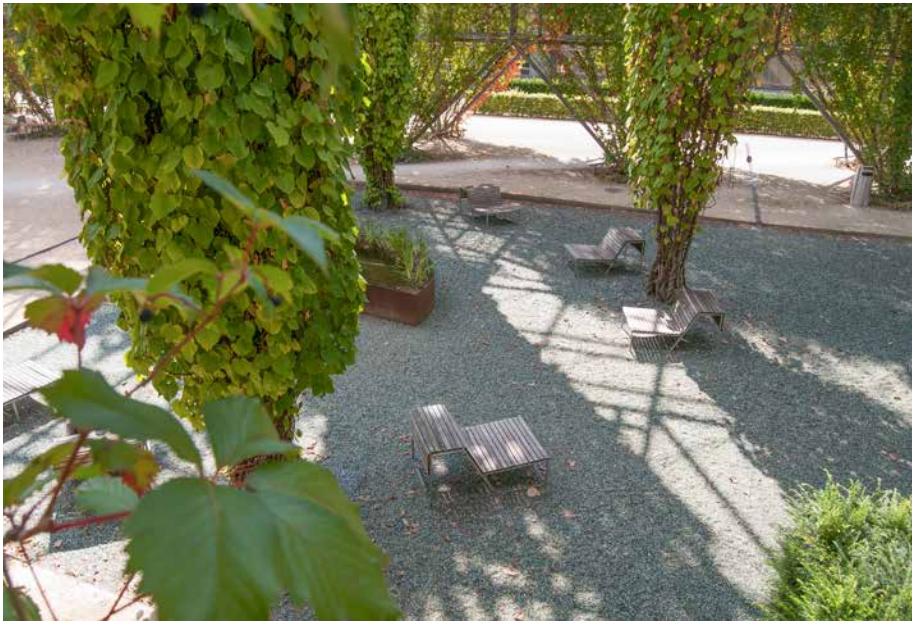
Arbeitsgebieten die Gemeinden diese angemessen mit Grün-, Frei- und Naherholungsräumen ausstatten und diese so anlegen, dass sie für alle Bevölkerungsteile gut erreichbar sind» (Aussage aus den Richtplänen der Kantone **Luzern** und **Uri**).

Der Kanton **Genf** betont in seinem Richtplan die Wichtigkeit von Grünräumen für eine qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung. Er ist daran, eine Strategie «Natur in der Stadt» zu erarbeiten. In den Grundlagen für den revidierten **Tessiner** Richtplan werden die Grünräume und öffentlichen Freiräume gar als das «Rückgrat einer qualitativ hochwertigen Siedlungsentwicklung» bezeichnet.

8.7 Preisgünstigen Wohnraum sicherstellen

Der Bund verlangt von Kantonen mit ausgewiesenem Bedarf Ziele und Massnahmen im Richtplan, um ein preisgünstiges oder gemeinnütziges Wohnraumangebot sicherzustellen.[50] Der **Zürcher** Richtplan enthält deshalb einen generellen Auftrag an die Gemeinden, auf ein ausgewogenes Angebot an Wohnungen zu ach-

50 ARE, E-LP, S. 15; siehe auch SPORI NIKLAUS/BÜHLMANN LUKAS, Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, in: VLP-ASPAN, RAUM & UMWELT 1/2010.



Wie wichtig Grün- und Freiräume für die Siedlungsqualität sind, ist mittlerweile allseits bekannt. Alle Kantone weisen in ihren Richtplänen darauf hin. Freiräume wie hier der MFO-Park in Zürich-Oerlikon sind oft auch Ruheorte. Foto: A.Straumann, VLP-ASPAN

Vorgaben zu preisgünstigem Wohnraum, Richtplan Kanton Zug Nachführung 2017, S 10.1

«Kanton und Gemeinden unterstützen die Schaffung und den Erhalt von Miet- und Eigentumswohnungen als preisgünstigen Wohnraum. Dazu unterstützen sie unter Berücksichtigung der Interessen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer u.a.:

a. die Förderung des preisgünstigen Wohnraums bei Arrondierungen der Bauzonen;
b. die Verwendung von eigenen Grundstücken (Selbstverpflichtung);
c. das Fördern einer aktiven Landpolitik des Gemeinwesens;
d. das vorgängige Festlegen von Anteilen für preisgünstigen Wohnraum bei Umzonungen, welche eine Mehrnutzung zulassen;
e. den Verzicht auf Teile des vorgegebenen Gewerbeanteils zugunsten preisgünstigen Wohnraums in Mischzonen.

Bei Vorliegen eines konkreten Bedarfs und auf Ersuchen des Kantons prüft der Bund einen Beitrag an die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum auf seinen Grundstücken, wenn deren ursprünglicher Zweck teilweise oder ganz wegfällt.»

ten, das auch preisgünstigen Wohnraum umfasst. Im Richtplan des Kantons **Schwyz** wird festgelegt, dass der Kanton und die Gemeinden insbesondere im urbanen und periurbanen Raum günstige Rahmenbedingungen für den Bau von Wohnungen mit moderaten Mietpreisen zu schaffen haben.

Im Kanton **Genf** sollen mittelfristig mindestens 20 Prozent aller Mietwohnungen gemeinnützige Wohnungen sein. Dazu setzt der Kanton auf eine aktive Bodenpolitik. Auf Gesetzesstufe wird festgehalten, dass je nach Zone und je nach Eigentümerschaft (öffentliche Hand oder Private) eine gewisse Anzahl gemeinnütziger Wohnungen erstellt werden muss. Gleichzeitig wird im Richtplan mehrmals betont, dass eine soziale Durchmischung Teil der Siedlungsqualität ist.

Der Kanton **Zug** enthält in seinem Richtplan seit längerem Vorgaben, um preisgünstigen Wohnraum zu fördern (siehe Kasten «Vorgaben zu preisgünstigem Wohnraum»).

Aussagen zum preisgünstigen Wohnraum fehlen sowohl im Richtplan des Kantons Basel-Stadt wie auch im Berner Richtplan. Der Kanton **Basel-Stadt** verfügt aber in der kantonalen Gesetzgebung über ein ausreichendes wohnungspolitisches Instrumentarium, um diese Ziele umzusetzen. Den Kanton **Bern** forderte der Bund dagegen auf, den Richtplan um Aussagen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum zu ergänzen oder darzulegen, mit welchen anderen Mitteln der Kanton für mehr preisgünstigen Wohnraum sorgen will.

8.8 Bebauungskonzepte, Siedlungsränder, Lärm- und Ortsbildschutz

Die Richtplaninhalte zur Siedlungsentwicklung nach innen und zur Siedlungsqualität sind vielfältig. Die Kantone sind sensibilisiert und stellen in ihren Richtplänen viele zusätzliche Anforderungen. Folgend noch eine kurze Auswahl an weiteren Themen:

- Der Kanton Zürich stellt fest, dass Siedlungsgebiete mit wenig **Lärm** eine knappe Ressource sind. Solch «lärmarme» Siedlungsflächen seien zu erhalten und gezielt für das Wohnen zu nutzen. Der Kanton Basel-Stadt widmet dem Lärmschutz sogar ein ganzes Kapitel im Richtplan. Er hält darin fest, dass durch planerische und ökonomische Instrumente eine Reduktion des motorisierten Individualverkehrs anzustreben sei. Die Lärmbelastung der Bevölkerung sei zu vermindern, gleichzeitig sollen aber

kulturelle Angebote in zentrumsnahen Lagen Platz finden.

- Im Kanton Schwyz müssen die Gemeinden bei grösseren Vorhaben in bestehenden Bauzonen (Gesamtüberbauungen, Verdichtungs- oder Umstrukturierungsareale) zusammen mit den Eigentümern oder Investoren vorgängig die notwendigen **Bebauungskonzepte** erarbeiten (vgl. auch Ziff. 6.6). Dabei sollen speziell die Wohn- und Aussenraumqualität sowie sämtliche Mobilitätsfragen berücksichtigt werden.
- Wie andere Kantone auch, verlangen die Kantone Genf und Uri im Richtplan, dass der Übergang vom Siedlungs- zum Nichtsiedlungsgebiet bewusst gestaltet wird. An den **Siedlungsrändern** sollen Bauten und Anlagen besonders sorgfältig in das Orts- und Landschaftsbild eingeordnet werden.
- Zur Siedlungsqualität gehört auch, dass die Planungsbehörden die Bundesinventare, insbesondere das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (**ISOS**) angemessen berücksichtigen. Diverse kantonale Richtpläne enthalten deshalb Grundsätze und Anweisungen zum sorgfältigen Umgang mit dem ISOS. Der Kanton Zürich hält im Richtplan unter anderem fest, dass die Regionen die Ortsbilder von regionaler Bedeutung in den regionalen Richtplänen darstellen und bei Bedarf Gebiete zur Erhaltung der Siedlungsstruktur bezeichnen. Auf kommunaler Stufe erfolge der Schutz von Ortsbildern in erster Linie durch Kernzonen und detaillierte Kernzonenpläne. Auch die Kantone Basel-Stadt und Genf tragen dem ISOS in eigenen Richtplankapiteln oder Massnahmeblättern Rechnung.

Kantonale Arbeitshilfen zur Siedlungsentwicklung nach innen

Viele Kantone haben in den letzten Jahren Wegleitungen und Arbeitshilfen zum Thema Innenentwicklung und Siedlungsqualität erarbeitet. Es folgt eine Auswahl von neueren Publikationen:

Der Kanton **Bern** hat für die Gemeinden und Planungsbüros einen Leitfaden «Siedlungsentwicklung nach innen (SEin)» entwickelt. Ergänzend zu diesem Leitfaden stellt der Kanton in einer Broschüre eine Sammlung von guten Beispielen aus Berner Gemeinden sowie im Internet weitere Informationen zur Verfügung.
www.be.ch/sein

Eine ähnliche «Arbeitshilfe Innenentwicklung» hat der Kanton **Thurgau** publiziert.
Sie soll den Thurgauer Gemeinden als Orientierungshilfe dienen, die sich spezifisch auf die kommunalen Bedürfnisse und Ausgangslagen anpassen lässt.
Ergänzt wird die Arbeitshilfe mit einigen Beispielen.
www.raumentwicklung.tg.ch
> Publikationen und Arbeitshilfen

Die drei Kantone **Neuenburg**, **Freiburg** und **Wallis** haben einen Leitfaden «Siedlungsentwicklung nach innen» publiziert. Er enthält 32 gute Beispiele für Verdichtung in der Schweiz.
www.vs.ch/web/sdt/siedlungsentwicklung-nach-innen

Im Rahmen eines Modellvorhabens des Bundes hat der Kanton **Luzern** das «Netzwerk Innenentwicklung» aufgebaut. Auf einer Webseite werden Orientierungshilfen für Gemeinden und Basisdokumente zu vielen Fragen der Innenentwicklung zur Verfügung gestellt. Dazu kommen Informationen über Innenentwicklungsprojekte aus verschiedenen Gemeinden.
rawi.lu.ch > Themen > Siedlungsentwicklung > Netzwerk Innenentwicklung

Speziell für die Verdichtung der Einfamilienhauszone hat der Kanton **Genf** eine Wegleitung für Gemeinden, Investoren und Grundeigentümer erarbeitet. In dieser werden Wege aufgezeigt, wie die Einfamilienhauszone sanft verdichtet werden kann, dies mit dem Ziel, Gartenstädte zu schaffen: «Les nouveaux quartiers –jardins du XXIe siècle – guide pour une densification de qualité de la zone 5 sans modification de zone à Genève».
www.ge.ch/dale/directives/ac_zone5_guide.pdf

Der Kanton **St. Gallen** hat eine «Strategie Siedlungsentwicklung nach innen» für die Gemeinden erstellt. In einem Faltblatt werden kurz und bündig die wichtigsten Leitplanken einer qualitativ hochwertigen Innenentwicklung aufgezeigt.
www.areg.sg.ch > Publikationen

Im Kanton **Tessin** wurden zwei Studien zur Siedlungsqualität auf der Webseite des Kantons aufgeschaltet, eine davon mit vielen konkreten Beispielen.
www.ti.ch/pd > Procedure > Pubblicazioni recenti > «Sviluppo insediativo centripeto di qualità» und «Qualità insediativa - Raccolta d'esempi»

9 Abstimmung Siedlung und Verkehr

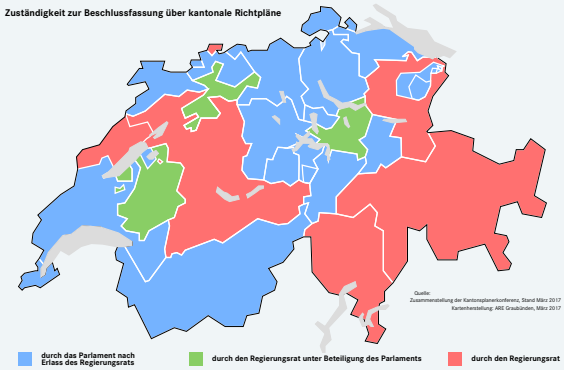
Dass über die Abstimmung Siedlung und Verkehr erst an dieser Stelle berichtet wird, soll nicht darüber hinwegtäuschen, wie wichtig dieser Punkt für die mit der RPG-Revision 2012 verfolgten Ziele einer Siedlungsentwicklung nach innen ist. Schliesslich ist die Koordination der Siedlungs- und der Verkehrsplanung ein zentraler – bis heute vernachlässigter – Faktor in der Raumplanung. Denn wenn neue Infrastrukturen für den Verkehr gebaut werden, so führt das häufig dazu, dass neue Siedlungen rund um diese Infrastrukturen entstehen.[51]

Siedlung und Verkehr sollen optimal aufeinander abgestimmt werden. Dazu gehören **Planungsgrundsätze** und -**anweisungen**. Die meisten Kantone halten in ihren Richtplänen fest, dass die Siedlungsentwicklung mit regionalen Gesamtverkehrskonzepten abgestimmt werden soll. Sie soll sich primär an den vorhandenen Infrastrukturen, insbesondere jenen des öffentlichen Verkehrs und des Langsamverkehrs, ausrichten.

51 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 31.

Wer ist für den kantonalen Richtplan zuständig?

Das RPG enthält nur sehr beschränkte Vorgaben an das Verfahren und die Zuständigkeiten bei der Richtplanung. Welche Behörde den Richtplan erlässt, ist deshalb in den Kantonen unterschiedlich geregelt. In gewissen Kantonen erlässt die Regierung (Exekutive) den Richtplan, in anderen das Parlament. Zum Teil gibt es auch Mischformen: konzeptionelle Entscheide trifft das Parlament, operationelle die Regierung.



Die Schweizerische Kantonsplanerkonferenz KPK hat in Zusammenarbeit mit der VLP-ASPAN eine Übersicht zur «Beschlussfassung von kantonalen Richtplänen» erstellt (Stand März 2017).

Quelle: www.vlp-aspan.ch > Themen > Kantonale Planung

Zu den Umsetzungsmassnahmen im Bereich Siedlung und Verkehr gehören in erster Linie Vorgaben zur **Erschliessungsqualität** von Bauzonen. Wie in Ziffer 6.3 erwähnt, knüpfen fast alle Kantone Neueinzonungen an klare Anforderungen zur verkehrlichen Erschliessung. Dabei geht es vorab um die Erschliessung mit dem ÖV. Gleichzeitig muss aber auch die Erschliessung durch Strassen und die **Leistungsfähigkeit des Strassennetzes** gegeben sein. Verdichtungsmassnahmen, erhöhte Nutzungen oder Erweiterungen des Siedlungsgebiets können sich wesentlich auf die Strasseninfrastruktur auswirken. So hat zum Beispiel der Bund bei der Genehmigung der Richtpläne die Kantone Luzern und Schwyz angehalten, diesen Aspekten künftig eine grössere Beachtung zu schenken.

Alle Kantone bezeichnen in ihren Richtplänen **Entwicklungsschwerpunkte**. Es handelt sich dabei um ausgezeichnet erschlossene Gebiete (mit dem ÖV und MIV), welche auf die wirtschaftliche Entwicklung und/oder das Wohnen ausgerichtet sind. Diese Entwicklungsschwerpunkte werden meistens in der Richtplankarte und im Text festgelegt.

Einen wichtigen Beitrag zur Abstimmung von Siedlung und Verkehr in Agglomerationen leisten die **Agglomerationsprogramme**. Die in den Agglomerationsprogrammen enthaltenen Massnahmen müssen mit dem Richtplan koordiniert und in diesen überführt werden. Damit wird schliesslich die Behördenverbindlichkeit der Massnahmen sichergestellt.

Innenentwicklung kann nur erfolgreich sein, wenn Verkehr und Siedlung schon früh in der kantonalen Planung aufeinander abgestimmt werden. Im Bild: Liestal BL. Foto: A.Straumann, VLP-ASPAN

10 Fazit

Die kantonalen Richtpläne haben mit der RPG-Revision 2012 stark an Bedeutung gewonnen. Sie spielen eine Schlüsselrolle für die Konzentration der Siedlungen und den Kampf gegen die Zersiedelung.[52] Dieser Rolle werden die «neuen» vom Bundesrat genehmigten Richtpläne gerecht. Sie nehmen ihre Funktion als Steuerungs- und Koordinationsinstrument auf kantonaler Ebene wahr und formulieren klare Ziele und Entwicklungsvorstellungen. Die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden wird viel stärker als früher über den kantonalen Richtplan gesteuert. Die Kantone sind mit grossem Engagement an der Umsetzung des RPG und stehen dabei vor grossen Herausforderungen; gerade auch in der Zusammenarbeit mit den Gemeinden.

Der Bundesrat nimmt seine Aufgabe als Genehmigungsbehörde ebenfalls ernst und unterzieht die Richtpläne einer strengen Überprüfung. Als Grundlagen dienen ihm die Vorgaben des Gesetzes und der Leitfaden zur Richtplanung. Acht Kantone verfügten im Sommer 2017 über genehmigte Richtpläne. Dies darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass in einigen Kantonen noch Anpassungsbedarf besteht. Diesen hat der Bundesrat in seinen Genehmigungen zuhanden der Kantone bezeichnet. Spätestens anlässlich der vierjährlichen Berichterstattung der Kantone wird er prüfen, ob diese Anpassungen erfolgt sind.

Der Blick auf die Karte des ARE zur Richtplanrevision (vgl. Kasten auf Seite 5) zeigt, dass sämtliche Kantone intensiv daran sind, ihre Richtpläne zu überarbeiten. Dazu hat wohl auch das «Damoklesschwert des Bauzonenmoratoriums» beigetragen. Dieses bedeutet, dass bis im Mai 2019 die Richtpläne vom Bundesrat genehmigt sein müssen – ansonsten dürfen keine neuen Bauzonen mehr ausgeschieden werden. Die Zeit drängt.

Danach ist die Arbeit aber nicht erledigt – im Gegenteil. Wenn mit den Richtplänen das Fundament für eine nachhaltigere Raumentwicklung gelegt ist, geht es an die Umsetzung in den Gemeinden. Hier wird sich zeigen, wie erfolgreich diese «neuen» Richtpläne schliesslich sind. Die Gemeinden müssen die erteilten Aufträge effizient umsetzen und die vorhandenen Instrumente erfolgreich nutzen. Noch ist das mit dem revidierten RPG verbundene Gebot der Innenentwicklung nicht überall angekommen. Noch haben nicht alle Gemeinden begriffen, dass Neueinzonungen heute die Ausnahme sind und es vorerst darum geht, das bestehende Siedlungsgebiet besser zu nutzen. Andere Gemeinden erkennen die Notwendigkeit der Verdichtung, stossen aber bei der Bevölkerung nicht immer auf die gewünschte Unterstützung und müssen erst noch eine Planungskultur entwickeln, die dem veränderten Paradigma von der Aussen- zur Innenentwicklung gerecht wird. Schwierig ist die Situation für Gemeinden, die über zu grosse Bauzonen verfügen und diese zurückzonen müssen. Auch hier ist jedoch einiges in Bewegung gekommen. Erste Gemeinden haben ihre Bauzonen verkleinert.

Die Planungs- und Genehmigungsbehörden auf allen Stufen werden weiterhin stark gefordert sein.

52 Botschaft Revision RPG 2012, S. 1066; MARTI, Richtplanung, S. 53; AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar RPG, Art. 15 N. 21.

Samuel Kissling
MLaw

Samuel Kissling ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Geschäftsstelle der VLP-ASPAN in Bern. Als Jurist berät er Kantone, Städte und Gemeinden sowie Planungs- und andere Fachleute bei raumplanerischen, bau- und umweltrechtlichen Problemen. Zudem hat er am Praxiskommentar zum RPG mitgeschrieben, verfasst Beiträge für die Publikationen INFORAUM und RAUM & UMWELT und hält Vorträge an Weiterbildungsveranstaltungen.

Impressum
RAUM & UMWELT, VLP-ASPAN

Dossiers zur Raumentwicklung für Mitglieder der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN. Erscheinen viermal jährlich in deutscher und französischer Sprache.

Herausgeberin
VLP-ASPAN
Sulgenrain 20
CH-3007 Bern

Redaktion
Lukas Bühlmann, Direktor
Annemarie Straumann, Kommunikation

Fotos und Grafiken
VLP-ASPAN

Titelfoto
Auszug aus dem Richtplan des Kantons BS.

Gestaltung
Ludwig Zeller

Druck
galledia ag, 9442 Berneck

Nachdruck von Texten und Bildern unter Angabe der Quelle erlaubt

Mitglieder der VLP-ASPAN erhalten 10% Rabatt

Neuerscheinung

Kommentierung zum Bauen ausserhalb der Bauzone nach revidiertem RPG

Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone

Heinz Aemisegger
Pierre Moor
Alexander Ruch
Pierre Tschannen (Hrsg.)

Februar 2017

Print

ca. 400 Seiten, gebunden
ISBN 978-3-7255-7195-6
CHF 133.20 ~~statt ca. CHF 148.00~~

PrintPlus§

ca. 400 Seiten, PrintPlu§
ISBN 978-3-7255-7617-3
CHF 160.20 ~~statt ca. CHF 178.00~~

Herausgeber:

Dr. iur. Dr. h.c. Heinz Aemisegger
Prof. Dr. iur. Pierre Moor
Prof. Dr. iur. Alexander Ruch
Prof. Dr. iur. Pierre Tschannen

Der Gesetzgeber hat die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen in jüngerer Zeit mehrfach geändert. Diese Änderungen und die Entwicklung der Rechtsprechung werden im zweiten Band des Praxiskommentars RPG erläutert. Er ist dem Bauen ausserhalb der Bauzone gewidmet. Der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet und die gesellschaftlichen und landwirtschaftspolitischen Hintergründe, die zur heutigen Rechtslage führten, werden einleitend dargestellt. Anschliessend werden die einzelnen Gesetzesartikel zu Bauten und Anlagen, die in der Landwirtschaftszone zonenkonform sind, unter die Lupe genommen. Weiter sind die vielen Ausnahmen für landwirtschaftsfremde Zwecke Thema dieses Bandes.

Bestelltalon

Ich bestelle folgenden Titel mit 10% Rabatt gegen Rechnung:

Fax +41 (0)44 200 29 28
Online-Shop: www.schulthess.com

____ Ex. Aemisegger | Moor | Ruch | Tschannen (Hrsg.) **Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone (Print),** 978-3-7255-7195-6, CHF 133.20 ~~statt ca. CHF 148.00~~

____ Ex. Aemisegger | Moor | Ruch | Tschannen (Hrsg.) **Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone (PrintPlus§),** 978-3-7255-7617-3, CHF 160.20 ~~statt ca. CHF 178.00~~

Vorname/Name _____ Titel/Funktion _____

Firma/Behörde _____

Strasse/Nr. _____ PLZ/Ort _____

Datum/Unterschrift _____ E-Mail _____

Es gelten die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (www.schulthess.com). Rabatte können nicht kumuliert werden, ausser wenn explizit erwähnt.

Schulthess Juristische Medien AG Zwingliplatz 2 8001 Zürich www.schulthess.ch

Schulthess §

VLP-ASPAN

Schweizerische Vereinigung
für Landesplanung VLP-ASPAN
Sulgenrain 20
CH-3007 Bern

Tel. +41 31 380 76 76
info@vlp-aspan.ch
www.vlp-aspan.ch