



Bauzonenbegrenzung nach dem Richtplan des Kantons Bern

Hansjakob Wettstein

Exposé
MAS Raumplanung / Zertifikatslehrgang in Raumentwicklung

17.7.2006



Master of Advanced Studies in Raumplanung
Zertifikat in Raumentwicklung



Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

Exposé im MAS Raumplanung / ZLG in Raumentwicklung

Bauzonenbegrenzung nach dem Richtplan des Kantons Bern

Hansjakob Wettstein, Raumplaner FH
Moosstrasse 28
3425 Koppigen

Telefon: 034 413 00 81
Telefax: 031 310 50 82
E-mail: wettstein@ecoptima.ch

17. Juli 2006

Kurzfassung

In vielen Gemeinden sind die Baulandreserven wesentlich grösser als der Bedarf. Im Vergleich mit den Kantonen Aargau, Luzern und Solothurn zeigt sich, dass der Kanton Bern bei der quantitativen Begrenzung der Bauzonen im kantonalen Richtplan einen eigenen Weg beschreitet: Er beschränkt die Einwohnerkapazität pro Gemeinde und die Grösse des Siedlungsgebiets, legt jedoch nicht dessen Lage fest.

Der bernische Richtplan ist im Grundsatz ein wirksames Instrument, um die Siedlungsentwicklung einzuschränken. Bei der Ermittlung des zulässigen Wohnbaulandbedarfs von ländlichen Gemeinden fehlt jedoch die Berücksichtigung der Erschliessungsqualität, womit die Ausdehnung der Wohn- und Mischzonen in schlecht erschlossenen Gebieten zu wenig gebremst wird. Zudem weist der Richtplan des Kantons Bern ein Defizit bei der Begrenzung der Arbeitszonen auf.

Ein repräsentatives statistisches Richtplan-Controlling dürfte in allen vier untersuchten Kantonen erst in einigen Jahren möglich sein und für einen quantitativen interkantonalen Vergleich fehlen derzeit noch kompatible statistische Grundlagen. Für die Beschränkung der Siedlungsflächen wird es langfristig wichtig sein, Statistiken zu vereinheitlichen, um damit die Grundlage für eine Erfolgskontrolle zu schaffen.

Schlagworte

Bauzonenbegrenzung; Baulandreserven; Richtplan; Baulandhortung; Baulandbedarf; Baulandkapazität; Einwohnerkapazität; Kapazitätsberechnungen; Flächenverbrauch; Zersiedelung; Siedlungsgebiet

Zitierungsvorschlag

Wettstein, Hansjakob: Bauzonenbegrenzung nach dem Richtplan des Kantons Bern. Exposé zum Nachdiplomstudium «MAS Raumplanung», ETH Zürich, Juli 2006.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
1.1	Ausgangslage	5
1.2	Problemstellung	6
1.3	Aufbau	6
2	Der Richtplan des Kantons Bern	7
2.1	Zielsetzung	7
2.2	Berechnung der kommunalen Wohnbaulandreserven	7
2.3	Kommunaler Baulandbedarf für Arbeitszonen	8
2.4	Revision des kantonalen Richtplans 2002	9
2.5	Umsetzung bei kommunalen Planungen	9
2.6	Überprüfung der Baulandreserven im Kanton Bern	10
3	Bauzonenbegrenzung im interkantonalen Vergleich	11
3.1	Bauzonenbegrenzung in anderen Kantonen	11
3.2	Überprüfung der Bauzonen in den Kantonen Aargau, Luzern und Solothurn	13
3.3	Zusammenfassung	15
4	Problemübersicht	17
4.1	Baulandhortung	17
4.2	Gleichbleibende Nachfrage trotz Baulandverknappung?	18
4.3	Kommunale Betrachtung der Baulandreserven	18
4.4	Unsicherheiten bei statistischen Prognosen	19
5	Lösungsansätze	20
5.1	Massnahmen zur Bekämpfung der Baulandhortung	20
5.2	Verdichtung und Etappierung als Reaktion auf Baulandverknappung	21
5.3	Regionale Betrachtung der Baulandreserven	23
5.4	Laufende Überarbeitung statistischer Prognosen	24
6	Fazit	25
7	Ausblick	26
8	Literatur	27
	Anhang: Massnahmenblatt A_01 mit Berechnungstabelle	29

1 Einleitung¹

«Die Siedlungsfläche der Schweiz wächst täglich um mehr als elf Fussballfelder. Damit wächst die Siedlungsfläche seit den 60er-Jahren wesentlich rascher als die Bevölkerung. Die Gründe liegen einerseits im Wohlstandswachstum und den gesellschaftlichen Veränderungen (z. B. Zunahme der Einpersonenhaushalte). Andererseits haben viele Gemeinden und Kantone aus wirtschaftlichen Überlegungen eine Interesse, immer neue Flächen einzuzonen.

Die Zunahme der Siedlungsfläche ist aber nur eine Seite der Problematik. Die andere Seite stellt die Zersiedelung dar: Eine zerstreute, flächige Siedlungsentwicklung führt gegenüber einer kompakten Siedlungsentwicklung zu hohen Mehrkosten. Zudem werden Lebensräume von Pflanzen und Tieren, landwirtschaftliche Nutzflächen und Naherholungsgebiete quantitativ reduziert und qualitativ beeinträchtigt.»

1.1 Ausgangslage

Nach Art. 15 RPG umfassen Bauzonen nur Land, das weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Damit wird angestrebt, die Zersiedelung einzuschränken und eine haushälterische Nutzung des Bodens sicherzustellen. Erhebungen verschiedener Kantone zeigen jedoch, dass viele Gemeinden über wesentlich grössere Baulandreserven verfügen.

Der Richtplan des Kantons Bern begrenzt die Wohnbaulandreserven aller Gemeinden restriktiv. Bei der Ermittlung werden vor allem die erwartete Bevölkerungsentwicklung und der zusätzliche Raumbedarf der bereits ansässigen Bevölkerung berücksichtigt. Zudem wird jede Gemeinde einem strategischen Entwicklungsfaktor zugeordnet, der die Stärkung der Zentren und der übergeordneten Entwicklungsachsen sicherstellen sowie die Bautätigkeit in den ländlichen Gebieten einschränken soll.

¹ Quelle: Pro Natura (2006): Flächen gewinnen – Flächennutzungszertifikate in der Raumplanung

1.2 Problemstellung

Um trotz den Auflagen des kantonalen Richtplans weiterhin eine moderate Bautätigkeit zu ermöglichen, sind die Berner Gemeinden gezwungen, Massnahmen gegen die Baulandhortung zu ergreifen. Leider wird der Baulandbedarf in den meisten Fällen nur im kommunalen, statt im regionalen Zusammenhang beurteilt und die Unsicherheiten über die zukünftige Entwicklung behindern eine verlässliche Prognose über die erforderlichen Baulandreserven. Zudem stellt sich die Frage, ob eine Baulandverknappung die Bautätigkeit in ländlichen Gebieten effektiv bremst.

1.3 Aufbau

In einem ersten Teil werden die Zielsetzungen des bernischen Richtplans sowie die Methode zur Berechnung des Baulandbedarfs erläutert. Im zweiten Teil wird aufgezeigt, wie die Baulandreserven in den benachbarten, ähnlich strukturierten Mittellandkantonen Aargau, Luzern und Solothurn begrenzt werden und wie gross die vorhandenen Reserven im interkantonalen Vergleich sind. Der dritte Teil stellt dar, wo die Probleme, Nachteile und Schwächen bei der Umsetzung des bernischen Richtplans in Bezug auf die Begrenzung der Bauzonen liegen. Im vierten Teil werden schliesslich Lösungsansätze aufgezeigt, wie auf diese Probleme und Nachteile reagiert werden könnte.

2 Der Richtplan des Kantons Bern

2.1 Zielsetzung

Der haushälterische Umgang mit dem Boden ist eines der sechs inhaltlichen Hauptziele der Raumordnung des Kantons Bern. Mit Grundsätzen zur Siedlungsbegrenzung, zur Situierung der erwünschten Siedlungsentwicklung und zur Förderung eines weniger Flächen beanspruchenden Verkehrs soll dieses Ziel erreicht werden.

2.2 Berechnung der kommunalen Wohnbaulandreserven

Der Richtplan des Kantons Bern begrenzt die Wohnbaulandreserven aller Gemeinden. Die Berechnung basiert auf dem Massnahmenblatt A_01 «Baulandbedarf Wohnen bestimmen». Bei der Ermittlung werden vor allem die erwartete Bevölkerungsentwicklung und der zusätzliche Raumbedarf der bereits ansässigen Bevölkerung berücksichtigt. Das Massnahmenblatt und die Berechnungstabelle befinden sich im Anhang.

2.2.1 Bevölkerungsentwicklung

Jeder Gemeinde wird Wohnbauland zugestanden, das eine Bevölkerungszunahme von 4 % ermöglicht. Wenn in einem genehmigten Entwicklungskonzept ein stärkeres Wachstum vorgesehen ist, wird der Wert zwischen Kanton und Gemeinden ausdiskutiert.

2.2.2 Wohnungsbelegung

Der Kanton geht für die nächsten 15 Jahre von einer Abnahme der durchschnittlichen Wohnungsbelegung von 10 % aus. Zudem rechnet man damit, dass die durchschnittliche Wohnungsbelegung in Zentrumsgemeinden nicht unter 1.7 und in den übrigen Gemeinden nicht unter 2.1 fallen wird.

2.2.3 Strategischer Entwicklungsfaktor

Den Orten von hoher Zentralität und damit guter Erschliessungsqualität wird ein erhöhter Baulandbedarf zugestanden: Die mit dem Regelbedarf berechnete Bauzonengrösse wird dort mit einem Gewichtungsfaktor zwischen 1.3 und 1.5 multipliziert. Auf der anderen Seite wird darauf verzichtet, bei schlechter Erschliessung Gewichtungsfaktoren unter 1.0 anzuwenden (vgl. 2.4). Zudem wird jeder Gemeinde ein Mindestbedarf von 0.5 ha zugestanden.

2.2.4 Bruttogeschossfläche (BGF) pro Wohnung

Die durchschnittliche Wohnungsgrösse bei Neubauten im Kanton Bern beträgt 140 m² BGF pro Erstwohnung. Bei Gemeinden, bei denen der Wert bei der Volkszählung 2000 über dem kantonalen Durchschnitt lag, wird für die Berechnung des Baulandbedarfs der effektive Wert aus der Volkszählung herangezogen. Bei den Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Wohnungsgrösse wird der kantonale Durchschnitt von 140 m² BGF pro Erstwohnung eingesetzt.

2.2.5 Ausnützungsziffer (AZ) für neue Wohnzonen

Bei ländlichen Gemeinden geht der Kanton bei der Berechnung des Wohnbaulandbedarfs von einer durchschnittlichen AZ von 0.3 aus. In Zentrums- und Agglomerationsgemeinden, die auf dem Massnahmenblatt A_01 des kantonalen Richtplans aufgeführt sind, wird eine AZ zwischen 0.4 und 0.7 angenommen, wobei die historisch gewachsene Siedlungsdichte als Referenzwert gilt.

2.2.6 Reduktion des Bedarfs

Bei gemischten Zonen wie z. B. Wohn-Gewerbebezonen, Kern- oder Dorfzonen werden nur 80 % der Fläche an den Wohnbaulandbedarf angerechnet, sofern in den Zonenvorschriften kein Mindestanteil bezeichnet wird.

2.3 Kommunalen Baulandbedarf für Arbeitszonen

Im Gegensatz zum Wohnen gibt es für den Bedarf des Gewerbes keine konkreten Vorgaben des Kantons. Es gelten die allgemeinen Ziele und Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes (Art. 1 und 3 RPG).

2.4 Revision des kantonalen Richtplans 2002

Der Kanton Bern setzt sich gegen eine gleichmässige Entwicklung und für eine Stärkung der Zentren und der übergeordneten Entwicklungsachsen ein.

Ursprünglich war im kantonalen Richtplan für ländliche Gemeinden ein Entwicklungsfaktor von 0.8 vorgesehen. Im Rahmen der Mitwirkung zur Revision des kantonalen Richtplans 2002 wurde jedoch bemängelt, dass das Massnahmenblatt K1_01 falsche Anreiz- und Bremswirkungen habe. Es verhindere die Entwicklung in ländlichen Räumen.

Deshalb wurden die Bestimmungen für die Bemessung der Bauzonengrösse überprüft und das Massnahmenblatt A_01 (früher K1_01) angepasst. In diesem Zusammenhang wurde darauf verzichtet, bei schlechter Erschliessung Gewichtungsfaktoren unter 1.0 anzuwenden.

2.5 Umsetzung bei kommunalen Planungen

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) verlangt bei Ortsplanungsrevisionen von den Gemeinden eine detaillierte Darstellung der vorhandenen Reserven und Neueinzonungen. Übertrifft die Summe den der Gemeinde zustehenden Wohnbaulandbedarf, wird die Ortsplanung vom AGR bereits im Rahmen der Vorprüfung als nicht genehmigungsfähig beurteilt. Seit der Inkraftsetzung des kantonalen Richtplans 2002 gesteht der Kanton den Gemeinden in Bezug auf den maximalen Wohnbaulandbedarf keinen Spielraum mehr zu. Ein entsprechender Fall betraf im Jahr 2005 die Gemeinde Rüti bei Büren, deren Ortsplanung im Genehmigungsverfahren zurückgewiesen wurde.

Der kantonale Richtplan legt fest, dass alle genehmigten Ortsplanungen RPG-konform sind. Deshalb müssen Gemeinden, deren Zonenplan bereits vor der Revision eine zu grosse Bauzone auswies, ihre Bauzone nicht reduzieren. In diesen Gemeinden sind Einzonungen genehmigungsfähig, wenn flächengleiche Auszonungen vorgenommen werden (z. B. Ortsplanung Lyss).²

² Die Beispiele der Ortsplanungen Rüti bei Büren und Lyss stammen aus einem Gespräch mit J.-M. Vetter, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Abteilung Orts- und Regionalplanung.

Zudem legt das AGR bei der Prüfung von Ortsplanungen Wert darauf, dass neu einzuzonende Gebiete in einem kommunalen Siedlungskonzept bezeichnet sind und den wesentlichsten Kriterien entsprechen:

- Sie grenzen an das weitgehend überbaute Gebiet an.
- Sie passen sich in die bestehende Siedlungsstruktur ein

2.6 Überprüfung der Baulandreserven im Kanton Bern

Das AGR ist derzeit damit beschäftigt, eine Arealstatistik mit den bebauten und unbebauten Bauzonen aller Gemeinden des Kantons Bern zu erfassen. Die Erhebungen des AGR sind jedoch noch nicht vollständig, da noch nicht die Bauzonen aller Gemeinden erhoben wurden; unter anderem fehlen noch diejenigen der Städte Bern und Biel. Zudem bestehen zwischen den exakten Erhebungen einzelner Gemeinden und den in der GIS-Analyse des AGR ermittelten Flächen gewisse Differenzen.

Im Rahmen dieser Studienarbeit wurde mit den bereits verfügbaren Rohdaten eine grobe Analyse durchgeführt: Bei allen erfassten Gemeinden wurde der Wohnbaulandbedarf nach kantonalem Richtplan durch 15 dividiert, um den ungefähren Jahresbedarf zu ermitteln. Dieser wurde anschliessend mit der anzunehmenden Anzahl Jahre bis zur nächsten Ortsplanungsrevision multipliziert um festzustellen, wie viel Wohnbaulandreserven die Gemeinden gemäss den Berechnungen des Kantons bis zur nächsten Revision benötigen. Dieser Betrag wurde mit der vom AGR ermittelten Wohnbaulandreserve verglichen. Damit konnte festgestellt werden, welche Gemeinden – gemessen an den Berechnungen nach Richtplan – zu grosse resp. zu kleine Wohnbaulandreserven aufweisen.

Zusammenfassend ergaben diese Ermittlungen, dass diejenigen Gemeinden, deren letzte Ortsplanungsrevision bereits zehn und mehr Jahre zurück liegt, beinahe alle zu grosse Wohnbaulandreserven aufweisen. Auf der anderen Seite verfügen nur etwa die Hälfte der Gemeinden mit einer jüngeren Ortsplanung über zu grosse Reserven. Bei denjenigen Gemeinden, deren Ortsplanung bereits auf der Basis des Richtplans von 2002 vorgeprüft und genehmigt wurde, liegt der Anteil noch etwas tiefer. Diese Resultate sind zwar nicht repräsentativ, sind aber ein Hinweis darauf, dass der Richtplan eine gewisse Wirkung entfaltet.

3 Bauzonenbegrenzung im interkantonalen Vergleich

3.1 Bauzonenbegrenzung in anderen Kantonen

3.1.1 Kanton Aargau

Die Basis für die Begrenzung der Bauzonen im Kanton Aargau sind nebst dem RPG im Wesentlichen das Baugesetz (insbesondere § 40 BauG), das Kapitel S 2.1 des kantonalen Richtplans und der Entwurf der Richtlinie 2.1 vom 25. April 1996.

Während das Baugesetz keine quantitativen Aussagen zur Grösse der Bauzonen und Bauzonenreserven macht, wird der Richtplan konkret: Im Richtplantext wird festgelegt, dass die rechtsgültige Bauzone in der Richtplan-Gesamtkarte als Siedlungsgebiet festgelegt wird. Dies bedeutet, dass jede Neueinzonung eine Anpassung des kantonalen Richtplans erfordert. Bei kleineren Einzonungen (weniger als 3 ha oder weniger als 3 % des Baugebiets, höchstens aber 5 ha pro 10 Jahre), bei solchen mit relativ geringen räumlichen Auswirkungen (z. B. Einzonung von weitgehend überbautem Gebiet) und bei Einzonungen mit flächengleicher Auszonung kann diese Anpassung nachträglich im Sinne einer Fortschreibung des Richtplans erfolgen. Bei Einzonungen, die über diese Kriterien hinausgehen, muss das Siedlungsgebiet vor der Nutzungsplanänderung angepasst werden.

Eine weitere wesentliche Grundlage für Kapazitätsberechnungen bei Ortsplanungen ist die Richtlinie 2.1, die das Schwergewicht auf das Nutzungspotenzial innerhalb der weitgehend überbauten Bauzonen legt. Zur Berechnung der maximalen Einzonungsflächen muss das Nutzungspotenzial zusammen mit den unüberbauten Bauzonen von der Gesamtkapazität subtrahiert werden. Die angestrebte Einwohnerkapazität können die Gemeinden jedoch aufgrund von begründeten Zielprognosen selbst festlegen, sofern die Vorgaben des kantonalen Richtplans berücksichtigt werden.

3.1.2 Kanton Luzern

Im Kanton Luzern ist die gesetzliche Grundlage in Planungssachen das Planungs- und Baugesetz. Im § 2 wird auf das RPG verwiesen und auf die dortigen Planungsgrundsätze und Ziele (u.a. haushälterische Bodennutzung). In § 20 Abs. 2 (Genehmigungspflicht der kommunalen Nutzungsplanungen) wird festgehalten, dass die Pläne und Vorschriften auf ihre Übereinstimmung mit den Richtplänen zu überprüfen sind.

Im kantonalen Richtplan, Kapitel S1-2, Siedlungsgebiete und Bauzonen, sind die Grundsätze der Bauzonenbegrenzung festgelegt. In der Praxis ist vor allem die Koordinationsaufgabe S1-24 des kantonalen Richtplans von Bedeutung: Demzufolge sind Neueinzonungen, die nicht durch flächengleiche Auszonungen kompensiert werden nur dann möglich, wenn der Bedarf nachgewiesen werden kann und innerhalb der Bauzonen keine geeigneten Nutzungsreserven mehr bestehen. Die in der Richtplankarte festgesetzten Siedlungsgebiete sind auf den mutmasslichen Bedarf der nächsten 20 bis 25 Jahre ausgelegt. Neueinzonungen müssen innerhalb dieser Siedlungsgebiete erfolgen.

Die Abteilung Raumentwicklung des Amts für Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation (rawi), versucht bei Neueinzonungen, diese Festlegung nach Möglichkeit zu beachten. Nachdem die Koordinationsaufgabe S1-24 in den ersten Jahren des Richtplans 98 relativ strikte angewendet wurde, ist das rawi in der Zwischenzeit gemäss eigenen Aussagen in verschiedenen Fällen unter einen gewissen politischen Druck geraten, den Richtplan nicht mehr derart scharf anzuwenden.

3.1.3 Kanton Solothurn

Im Kanton Solothurn sind die Kriterien zur Erweiterung des Siedlungsgebiets sowie zur Begrenzung der Bauzonen im kantonalen Richtplan 2000 festgelegt. In der Richtplankarte wird das Siedlungsgebiet dargestellt. Dieses umfasst die Bauzone (§ 26 PBG) und «Land das aus siedlungspolitischen Gründen für eine spätere Überbauung in Frage kommt» (Reservezone gemäss § 27 PBG).

Ebenfalls im Richtplan werden die Gemeinden in die folgenden sechs Kategorien eingeteilt: Zentrumsgemeinden, Entwicklungsgemeinden in Zentrumsnähe, weitere Entwicklungsgemeinden, Wohngemeinden, Stützpunktgemeinden und ländliche Gemeinden.

Die in der Richtplankarte festgelegte Siedlungsgebiet hat eine ähnliche Verbindlichkeit wie im Kanton Aargau: Neueinzonungen, die ausserhalb des Siedlungsgebiets liegen, erfordern eine Anpassung des kantonalen Richtplans. Bei Einzonungen im Umfang von maximal 3 ha innerhalb von 10 Jahren (bei Stützpunktgemeinden und ländlichen Gemeinden gilt maximal 1 ha in 10 Jahren) erfolgt diese Anpassung nachträglich im Sinne einer Fortschreibung des Richtplans. Bei Neueinzonungen von Industriezonen in Arbeitsplatzgebieten von kantonom resp. regionaler Bedeutung liegen diese Maximalwerte bei 5 resp. 3 ha innerhalb von 10 Jahren. Neueinzonungen die über diese Kriterien hinausgehen, bedürfen vor der Genehmigung einer Überprüfung und Anpassung des Richtplanes.

Der kantonale Richtplan schreibt vor, dass jede Gemeinde ein kommunales Leitbild erarbeiten muss und ihre Entwicklungsabsichten mit der zugewiesenen Gemeindekategorie abstimmen muss. Der Baulandentwicklungsbedarf ist «nachvollziehbar zu begründen». Zudem muss die Gemeinde mit einer Berechnung des theoretischen Fassungsvermögens der Bauzonen nachweisen, «dass die Bauzonen aus kantonom und kommunaler Sicht auf die erwünschte Entwicklung ausgerichtet sind.»

3.2 Überprüfung der Bauzonen in den Kantonen Aargau, Luzern und Solothurn

3.2.1 Kanton Aargau ³

Seit 1999 erheben sämtliche Gemeinden des Kantons Aargau jährlich den Stand der Erschliessung und der Bebauung. Die Resultate werden von der Abteilung Raumentwicklung in Plänen und Statistiken dargestellt.

Ende 2004 waren 17.5 % der Wohn- und Mischzonen und 27.5 % der Industrie- und Gewerbezone noch nicht bebaut. Seit der Erhebung von 1999 hat der Umfang der Bauzone im Kanton Aargau um 156 ha zugenommen. Gleichzeitig wurden 652 ha innerhalb der Bauzonen überbaut und der Überbauungsgrad ist damit von 79 % auf 82 % gestiegen.

³ Quelle: Kanton Aargau, Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Abteilung Raumentwicklung (2005): Stand der Erschliessung 2004: Erläuterungsbericht und gemeindeweiser Nachweis

Die 2450 ha unüberbauten Reserven an Wohn- und Mischzonen könnten bei einer durchschnittlichen Dichte von 45 E/ha rund 110'000 Einwohner aufnehmen was – ohne Berücksichtigung des zunehmenden Wohnflächenbedarfs pro Kopf innerhalb der bestehenden Bauzonen – einen Bevölkerungszuwachs von ca. 20 % bedeuten würde. Die Szenarien des ARE sehen für die nächsten 15 Jahre jedoch nur eine Bevölkerungsentwicklung zwischen -0.5 % (Szenario «Negative Dynamik») und +6.0 % («Positive Dynamik») vor. Kapazitätsberechnungen zeigen, dass in den meisten Gemeinden genügend Wohn- und Mischzonen ausgeschieden sind, um den für die nächsten 15 Jahre (Planungshorizont für Nutzungspläne nach Art. 15 RPG) zu erwartende Bevölkerungszuwachs aufnehmen zu können. Die räumliche Verteilung der Reserven korrespondiert allerdings nicht immer mit der regionalen Nachfrage.

3.2.2 Kanton Luzern

Der Kanton Luzern führt eine detaillierte Statistik über die Entwicklung der Bauzonen pro Gemeinde und erhebt diese jedes Jahr. Eine Erhebung der Baulandreserven machte das rawi jedoch erst kürzlich stichprobenweise in neun ausgewählten Gemeinden. Die diesbezüglichen Aussagen sind somit nicht repräsentativ.

Statistisch erhärtet sind jedoch die Vergleiche zwischen der Zunahme der Bauzonen und dem Bevölkerungswachstum: Der Bauzonenzuwachs hat im Kantonsdurchschnitt von jährlich 0.2 % (1991–99) auf 0.5 % (1999–2004) zugenommen, während sich das Bevölkerungswachstum in den gleichen Zeiträumen von jährlich 1.6 % auf 0.9 % reduziert hat. In den letzten 5 Jahren wurde in den Arbeitszonen ein leicht höherer Zuwachs festgestellt als in den Wohn- und Mischzonen. Aufgrund der neun Stichproben kann davon ausgegangen werden, dass der Anteil der nicht überbauten Bauzonen seit einigen Jahren zwar abnimmt, aber die im Richtplan 1998 formulierten Ziele einer haushälterischen Bodennutzung und einer Siedlungsentwicklung nach innen bisher trotzdem nicht erreicht wurden.

3.2.3 Kanton Solothurn

Im Kanton Solothurn wurde erstmals per 1. Januar 2003 eine Umfrage bei den Gemeinden über den Stand der Bebauung und Erschliessung der Bauzonen durchgeführt. Diese Umfrage lieferte insbesondere Erkenntnisse zur regionalen Verteilung der Bauzonen und zum Verhältnis zwischen bebauten und unbebauten Bauzonen.

Da derzeit erst die Zahlen von 2003 vorliegen, lässt sich noch keine zeitliche Entwicklung der Bauzonengrössen ablesen.

Anfangs 2003 waren 21 % der Wohn- und Mischzonen und 30 % der Gewerbe- und Industriezonen noch nicht bebaut. 21 % der unbebauten Wohn- und Mischzonen befinden sich im ländlichen Raum (257 ha), 75 % in den Agglomerationen (905 ha). Nimmt man an, dass die Bevölkerungsdichte innerhalb der Reserven gleich hoch sein wird wie in der bebauten Wohn- und Mischzone, so finden im ländlichen Raum zusätzlich über 10'000 Personen und in den Agglomerationen über 50'000 Personen Platz. Somit erlauben die unüberbauten Wohn- und Mischzonen im ländlichen Raum theoretisch eine Bevölkerungszunahme von einem Drittel, während die Bevölkerung in den Agglomerationen um einen Viertel zunehmen könnte.⁴ Gemäss den Szenarien des ARE ist in den nächsten 15 Jahren jedoch nur mit einer Bevölkerungsentwicklung zwischen -0.5 % (Szenario «Negative Dynamik») und +5.0 % («Positive Dynamik») zu rechnen.

3.3 Zusammenfassung

Da die statistischen Grundlagen der vier Kantone Bern, Aargau, Luzern und Solothurn eine stark differierende Tiefe aufweisen, unterschiedliche Kenngrössen verwenden und sich auf verschiedene Zeitspannen beziehen, ist ein repräsentativer Vergleich zwischen den Kantonen nicht möglich. Auch die Wirkung der kantonalen Richtpläne auf die Bauzonengrösse ist quantitativ schwierig zu überprüfen, da teilweise nur Zahlen aus einem Jahr vorliegen resp. der Richtplan noch zuwenig lange in Kraft ist. Im Wesentlichen sind in Bezug auf die Bauzonengrössen und das Richtplan-Controlling trotzdem qualitative und vergleichende Aussagen möglich:

Der Kanton Bern ist von den vier untersuchten Kantonen der einzige, der den Gemeinden in seinem Richtplan konkrete beschränkende Vorgaben zur Bevölkerungsentwicklung macht. Auf der anderen Seite wird im Kanton Bern im Gegensatz zu den anderen drei Kantonen auf eine Richtplankarte und damit auf eine räumliche Definition des Siedlungsgebietes verzichtet. Eine repräsentative statistische Überprüfung der Wirkung des 2002 überarbeiteten Richtplans des Kantons Bern dürfte zwar erst in einigen Jahren möglich sein, trotzdem lässt sich bereits heute feststellen, dass

⁴ Quelle: Kanton Solothurn, Amt für Raumplanung (2006): Raumb Beobachtung im Kanton Solothurn; Bereich Siedlung: Bauzonen der Gemeinden

diejenigen Gemeinden, deren letzte Ortsplanungsrevision bereits etwas länger zurück liegt, grössere Wohnbaulandreserven aufweisen als Gemeinden mit jüngeren Ortsplanungen.

Im Kanton Aargau übertreffen die aktuellen Bauzonenreserven die gemäss den Szenarien des ARE benötigten Reserven deutlich. Der Überbauungsgrad innerhalb der Bauzone ist zwischen 1999 und 2004 von 79 % auf 82 % gestiegen. Ob dies auf die Wirkung des Richtplans zurückzuführen ist, ist jedoch schwierig abzuschätzen. Interessant ist der Ansatz, dass das Verdichtungspotenzial bei den Kapazitätsberechnungen einbezogen werden muss.

Im Kanton Luzern hielt der Trend zu Neueinzonungen trotz den Bestimmungen im Richtplan 1998 unvermindert an. Nach wie vor ist auf dem Land eine ausgeprägte Entwicklung in die Fläche zu beobachten. Nennenswerte Beispiele von Erneuerungen und Verdichtungen gibt es gemäss rawi ausserhalb der Stadt Luzern kaum. Bemerkenswert ist die Aussage aus dem rawi, dass bei der Umsetzung des kantonalen Richtplans gewisse «politische Abnützungserscheinungen» festzustellen sind.

Im Kanton Solothurn könnten mit den heutigen Bauzonenreserven ein Bevölkerungswachstum von 25 % aufgefangen werden. Damit übertreffen diese die voraussichtlich benötigten Reserven deutlich. Da bisher nur eine Berechnung zum Stand der Überbauung vorliegt, kann die Wirkung des kantonalen Richtplans nicht aufgrund dieser Statistik überprüft werden.

4 Problemübersicht

Die Ermittlungen in Kapitel 3 haben gezeigt, dass der Kanton Bern bei der quantitativen Begrenzung der Bauzonen im kantonalen Richtplan einen eigenen Weg beschreitet indem er die Einwohnerkapazität und die Grösse des Siedlungsgebiets beschränkt, nicht jedoch dessen Lage festlegt. Die nachfolgende Problemübersicht soll die Probleme, Nachteile und Schwächen bei der Umsetzung des bernischen Richtplans in Bezug auf die Begrenzung der Bauzonen darstellen.

4.1 Baulandhortung

Unter Baulandhortung wird der bewusste Verzicht auf die Nutzung von ausgeschiedenem Bauland verstanden, dem oftmals die Erwartung einer Steigerung des Verkehrswertes oder zu hohe Erschliessungskosten zu Grunde liegen. Oft machen Grundeigentümer auch künftige Bedürfnisse eines Betriebes oder Eigenbedarf für ihre Nachkommen geltend, die über den Planungshorizont von Nutzungsplänen hinausgehen.

Baulandhortung tritt grösstenteils in eher ländlichen Gebieten mit relativ geringen Landpreisen auf. Damit wird die bauliche Entwicklung von peripheren Gemeinden eingeschränkt, was grundsätzlich den übergeordneten raumplanerischen Zielen entsprechen würde. Baulandhortung stellt jedoch trotzdem ein grosses Problem dar, weil sie oft eine Siedlungsentwicklung nach innen verhindert. Zudem sind die Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand beschränkt, da den Grundeigentümern im «weitgehend überbauten Gebiet» per Gesetz Bauzone zusteht (Art. 15 RPG).

Entscheidet sich die Gemeinde für eine Auszonung, stellt sich die Frage, ob dadurch für den Grundeigentümer eine Eigentumsbeschränkung entsteht und ob die Gemeinde aufgrund einer materiellen Enteignung entschädigungspflichtig wird. Gegen diesbezügliche Entscheide hat der Grundeigentümer sogar die Möglichkeit, eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht einzureichen (Art. 33 RPG).

4.2 Gleichbleibende Nachfrage trotz Baulandverknappung?

Die Frage, ob sich eine Verknappung von Bauland in wesentlichem Ausmass auf die Nachfrage auswirkt, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt noch nicht schlüssig beantworten. Es ist anzunehmen, dass die quantitative Abnahme des Angebots zu einem Preisanstieg führen wird. In grenznahen Regionen könnte dieser Umstand zusammen mit den vergleichsweise hohen Kantonssteuern dazu führen, dass ein Teil des Siedlungsdrucks in die angrenzenden Kantone entweicht.

Es ist unklar, wie sich das AGR verhalten wird, wenn in einer Gemeinde, deren Wachstum stärker als 4% ausfällt, die vorhandenen Wohnbaulandreserven nach einigen Jahren bereits annähernd überbaut sind und der Bedarf nach neuen Wohnzonen angemeldet wird. Dies zeichnet sich beispielsweise bereits in der gut mit dem ÖV erschlossenen Gemeinde Utzenstorf ab, deren Einwohnerzahl im Jahr 2005 um 2.5 % (ca. 100 Einwohner) gewachsen ist. Und auch in den gut mit dem ÖV erschlossenen, ländlicheren Teilen der Gemeinde Köniz sind ähnliche Tendenzen ablesbar.⁵

4.3 Kommunale Betrachtung der Baulandreserven

4.3.1 Wenig differenzierter strategischer Entwicklungsfaktor

Es ist fraglich, ob bei der Berechnung des Wohnbaulandbedarfs die Gleichstellung aller «ländlichen Gemeinden» adäquat ist. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass eine grosse Anzahl dieser Gemeinden in den nächsten 15 Jahren kaum ein Wachstum von 4 % erreichen wird. In einigen gut erschlossene «ländlichen Gemeinden» ist hingegen ein grösseres Bevölkerungswachstum zu erwarten (vgl. Gemeinde Utzenstorf unter 4.2). Eine differenziertere Festlegung des strategischen Entwicklungsfaktors und des angenommenen Bevölkerungswachstums sowie eine Erhöhung der für die Berechnung massgebenden durchschnittlichen AZ (bisher 0.3) erscheint prüfenswert.

⁵ Quelle: Berner Zeitung vom 8. Februar 2006 zum Bevölkerungswachstum in den Gemeinden Köniz und Utzenstorf

4.3.2 Grosser Flächenverbrauch in den Arbeitszonen

Der Richtplan des Kantons Bern will die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung aufeinander abstimmen (Hauptziel B) und die Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen schaffen (Hauptziel C). Mit verschiedenen Massnahmenblättern wird festgelegt, wo die grossen Arbeitsstandorte angesiedelt werden sollen. Nicht festgehalten wird jedoch, welche Gebiete für die Ausscheidung von grossen Arbeitszonen ungeeignet sind.

In Bezug auf die Arbeitszonen in ländlichen Gemeinden macht der kantonale Richtplan also keine konkreten und einschränkenden Vorgaben. Der Kanton Bern gesteht den Gemeinden einen grossen Ermessensspielraum zu (vgl. 2.4). Dieser wird in ländlichen Gebieten oft auch ausgenützt. Gemäss AGR muss die Gemeinde zwar den Bedarf nach einer Einzonung nachweisen, in der Praxis sind jedoch vor allem Erweiterungen bestehender Arbeitszonen meistens problemlos möglich.

4.4 Unsicherheiten bei statistischen Prognosen

Die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung, zur Wohnungsbelegung und zur durchschnittlichen Bruttogeschossfläche pro Wohnung sind mit gewissen Unsicherheiten behaftet.

Das Bundesamt für Statistik prognostiziert für den Kanton Bern für die nächsten 15 Jahre (2006–2021) in Bezug auf das durchschnittliche Bevölkerungswachstum die folgende Bandbreite:

- Szenario «Trend»: ca. - 4.0 %
- Szenario «Negative Dynamik»: ca. - 6.0 %
- Szenario «Positive Dynamik»: ca. +3.5 %

Demgegenüber geht der kantonale Richtplan von einer durchschnittlichen Bevölkerungszunahme von 4 % aus. Zudem gesteht er jeder Gemeinde – also auch den schrumpfenden – einen Baulandbedarf für ein Bevölkerungswachstum von 4 % zu und nimmt damit nur ungenügend Rücksicht auf die unterschiedlichen Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden. Damit liegt es auf der Hand, dass die Wohnbaulandreserven in zahlreichen peripher gelegenen Gemeinden zu gross bemessen sind.

5 Lösungsansätze

5.1 Massnahmen zur Bekämpfung der Baulandhortung

5.1.1 Mehrwertabschöpfung

Mit der Einzonung von Grundstücken entstehen erhebliche Mehrwerte, die nur zu einem kleinen Teil der Allgemeinheit zu Gute kommen, wenn sie bei einem Verkauf durch die Grundstückgewinnsteuer erfasst werden. Darüber hinaus ermöglicht die Baugesetzgebung den Gemeinden im Kanton Bern, einen angemessenen Anteil des Planungsmehrwertes auf vertraglicher Basis für bestimmte öffentliche Zwecke abzuschöpfen und eine Einzonung von der Unterzeichnung eines Mehrwertabschöpfungsvertrags abhängig machen. Die angemessene Abgeltung von Planungsvorteilen stützt sich auf Art. 5 Abs. 1 RPG sowie im Kanton Bern auf das Baugesetz (Art. 142 BauG).

Die Mehrwertabschöpfung ist ein effektives Mittel zur Bekämpfung der Baulandhortung, da sie bei einer Neueinzonung gegenüber dem Grundeigentümer einen finanziellen Druck erzeugt. Die Erfahrung zeigt, dass bei Ortsplanungsrevisionen in Gemeinden, welche einen Anteil des Planungsmehrwerts abschöpfen, nur Grundeigentümer ihr Land einzonen lassen, die auch ein Interesse an der Überbauung, resp. am Verkauf ihres Grundstücks haben.

In Gemeinden, in denen grosse Teile des Baulands gehortet werden, entsteht jedoch durch die Einführung einer Mehrwertabschöpfung eine gewisse Unfairness: Grundeigentümer, die seit Jahrzehnten im weitgehend überbauten Gebiet Bauland horten, haben weiterhin keinen finanziellen Druck, während die meisten Grundeigentümer, deren Grundstück neu eingezont wird, praktisch gezwungen sind, das Land unter Zeitdruck zu veräussern.

5.1.2 Kaufrechtsverträge

Eine weitere Möglichkeit zur Bekämpfung der Baulandhortung ist der Abschluss eines Kaufrechtsvertrages zwischen der Gemeinde und dem Grundeigentümer. Damit

könnte sich die Gemeinde ein Kaufrecht zu einem definierten, niedrigen Preis sichern, sofern ein eingezontes Grundstück nicht innert einer bestimmten Zeit überbaut wird. Wie beim Abschluss eines Mehrwertabschöpfungsvertrages kann die Gemeinde eine Einzonung vom Abschluss eines Kaufrechtsvertrages abhängig machen. Es besteht die Möglichkeit, einen Kaufrechtsvertrag im Grundbuch eintragen zu lassen.

Der Abschluss von Kaufrechtsverträgen kann im Gegensatz zur Mehrwertabschöpfung auch bei bereits eingezonten Flächen angestrebt werden. Kaufrechtsverträge sind für die Gemeinde vor allem im Zusammenhang mit jahrelang gehorteten Parzellen interessant, deren Auszonung für die Gemeinde eine materielle Enteignung zur Folge hätte. In diesen Fällen fehlt der Gemeinde jedoch ein Druckmittel, um die Unterzeichnung eines Vertrages durch den Grundeigentümer zu erwirken.

5.1.3 Richtplaneintrag⁶

Im Richtplan des Kantons Solothurn findet sich ein Beispiel, wie die Kantone in Bezug auf die Baulandhortung einen gewissen Druck auf die Gemeinden und damit indirekt auf die Grundeigentümer ausüben können: Einerseits wird im Richtplantext festgelegt, dass die Nichtverfügbarkeit von Bauzonen keine Neueinzonungen rechtfertigt (Ziff. SW-2.1.4), andererseits wird postuliert, dass die Gemeinden neue, grössere zusammenhängende Areale in der Regel nur dann einzonen, «wenn vorgängig durch vertragliche Vereinbarungen sichergestellt ist, dass die betroffenen Grundeigentümer das erschlossene Land für eine Bebauung auch tatsächlich freigeben» (Ziff. SW-2.1.5).

5.2 Verdichtung und Etappierung als Reaktion auf Baulandverknappung

5.2.1 Verdichtung

In Zukunft wird ein Schwergewicht der Zonenplanung auf der Evaluation von inneren Nutzungsreserven liegen. Um das Verdichtungspotenzial von Gebieten und Gemeinden eruieren zu können, ist eine umfassende Analyse der potenziellen Verdich-

⁶ Quelle: Kanton Solothurn (2000): Kantonaler Richtplan, Richtplantext

tungsgebiete erforderlich, wie dies der Kanton Aargau bei Ortsplanungen von den Gemeinden verlangt (vgl. 3.1.1). In diesem Zusammenhang muss abgeklärt werden, ob die Gemeinde über Umstrukturierungsgebiete verfügt und ob eine Verdichtung oder Umnutzung den Zielsetzungen der Gemeinde und der Raumplanung entspricht. Im Weiteren müssen im Rahmen einer Ortsplanungsrevision die Zonenvorschriften auf die gewünschte Entwicklung abgestimmt werden.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob das Verdichtungspotenzial einer Gemeinde vollumfänglich in die Berechnung des Baulandbedarfs einfließen soll, wie dies im Kanton Aargau üblich ist. Da in diesem Fall ein hohes Verdichtungspotenzial zu einer Reduktion des maximalen Baulandbedarfs führt, könnte dies den Anreiz für eine innere Verdichtung mindern und von den Gemeinden als Strafe und nicht als Chance angesehen werden.

5.2.2 Etappierung

Eine Baulandverknappung dürfte als alleinige Massnahme nicht ausreichen, um die Nachfrage nach Bauland in dezentralen Lagen zu reduzieren. Um zu verhindern, dass die Baulandreserven in einer kleinen Gemeinde bereits nach wenigen Jahren aufgebraucht sind, müsste eine etappierte Überbauung sichergestellt werden.

Um eine Etappierung festzulegen, ist nach bernischem Recht beispielsweise der Erlass einer Zone mit Planungspflicht (ZPP) möglich. Nebst den Nutzungsvorschriften und den Gestaltungsgrundsätzen zur ZPP können die einzelnen Etappen räumlich und zeitlich festgelegt werden. Vor der Realisierung muss eine auf die ZPP basierende Überbauungsordnung oder für jede Etappe eine Teil-Überbauungsordnung⁷ erarbeitet werden. Damit kann die Bautätigkeit vor allem in Gemeinden, deren Baulandreserven in wenigen grossen Gebieten liegen, auf 15 Jahre verteilt werden.

Etappierte Überbauungen von grösseren Arealen können auch privatrechtlich sichergestellt werden: Die Gemeinde kann eine Einzonung von einem Vertrag abhängig machen, in dem sich der Grundeigentümer verpflichtet, das Gebiet in zeitlich definierten Etappen zu überbauen und kann diese Regelung im Grundbuch eintragen lassen. Ein solcher Vertrag zwischen der Gemeinde und dem Grundeigentümer kann

⁷ Überbauungsordnungen sind Sondernutzungspläne nach bernischem Baugesetz; wird eine ZPP bei der planerischen Weiterentwicklung räumlich aufgeteilt, spricht man von Teil-Überbauungsordnungen. Diese können zeitlich gestaffelt werden.

jedoch nur zu Stande kommen, wenn die Gemeinde ein ausdrückliches Interesse an einer massvollen und gleichmässigen Entwicklung hat.

5.3 Regionale Betrachtung der Baulandreserven

5.3.1 Differenzierterer strategischer Entwicklungsfaktor

Neueinzonungen sollten nur in Gebieten mit hinreichender ÖV-Erschliessung vorgenommen werden. Die Erfahrung zeigt, dass sich diese aus wirtschaftlichen Überlegungen nicht nachträglich realisieren lässt.

Deshalb scheint es angebracht, die Qualität der ÖV-Erschliessung auf dem Massnahmenblatt A_01 zu berücksichtigen und insbesondere ländliche Gemeinden aufgrund ihrer Anbindung an den ÖV – allenfalls auch aufgrund ihrer MIV-Erschliessung – unterschiedlich zu beurteilen. Schlecht erschlossene Gemeinden könnten damit weniger Bauland einzonen.

5.3.2 Flächennutzungszertifikate⁸ und Bauzonenbörse

Seit einigen Jahren werden verschiedene Modelle entwickelt und diskutiert, von denen sich Bund, Kantone und Gemeinden eine Verflüssigung des Bodenmarktes, ein haushälterischer Umgang mit dem Boden und eine grössere Einflussnahme bei der Situierung von Überbauungen versprechen.

Mit einem Markt, auf dem Flächennutzungszertifikate gehandelt werden, würde nicht nur das Bauen auf raumplanerisch geeigneten aber noch nicht eingezonten Gebieten möglich. Vielmehr würde er auch die Chancen verbessern, dass ein Grundeigentümer, der seit Jahren Bauland hortet, zu einem guten Preis auf seine Nutzungsrechte verzichtet und sein Land auszonen lässt.⁹

Eine regionale Bauzonenbörse würde nicht nur die Baulandhortung bekämpfen, sondern auch den raumplanerischen Spielraum vergrössern. Mit einem finanziellen Ausgleich könnten wohl einige peripher gelegene Gemeinden dafür gewonnen wer-

⁸ Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung (2006): Flächennutzungszertifikate: Systemdesign und wirtschaftliche Auswirkungen

⁹ Quelle: Pro Natura (2006): Flächen gewinnen – Flächennutzungszertifikate in der Raumplanung

den, auf eine überdimensionierte Wohnzone und insbesondere auf eine Arbeitszone auf der grünen Wiese zu verzichten. Erfolgt der Bauzonenhandel über die Gemeindegrenzen hinaus, könnte diejenige Gemeinde, die Land abtritt beispielsweise mit der Hälfte der Mehrwertabschöpfungsbeiträge entschädigt werden.¹⁰

5.4 Laufende Überarbeitung statistischer Prognosen

Um den Unsicherheiten über die zukünftige Entwicklung Rechnung zu tragen, wird im kantonalen Richtplan auf dem Massnahmenblatt zur Bestimmung des Baulandbedarfs Wohnen auf die laufende Überprüfung von Kriterien und Kenngrössen hingewiesen: «Im Rahmen des Richtplan-Controllings überprüft das AGR das Berechnungsschema sowie die verwendeten Kriterien und Kenngrössen, wenn neue offizielle statistische Daten oder neue Erkenntnisse aus der Raumb Beobachtung vorliegen.»

Damit schöpft das AGR alle Möglichkeiten aus, die bei der Überarbeitung der Prognosen bestehen. Zudem dürfte die effektive Entwicklung nicht derart weit von den aktuellen Prognosen – beispielsweise in Bezug auf die Wohnungsbelegung oder die BGF pro Wohnung – abweichen, dass die daraus abgeleiteten Ergebnisse den Zielsetzungen widersprechen könnten.

¹⁰ Quelle: Meier U. (2003): Brauchen wir eine Bauzonenbörse? In: Collage 6/2003

6 Fazit

Die Begrenzung der Bauzonen ist eine zentrale Aufgabe der Kantone, um die räumliche Entwicklung positiv – das heisst im Sinne der Nachhaltigkeit – zu beeinflussen. Das Massnahmenblatt A_01 des bernischen Richtplans ist im Grundsatz ein wirksames Instrument, um die Siedlungsentwicklung durch die Beschränkung der Einwohnerkapazität zu bremsen, ohne auf einer Richtplankarte ein verbindliches Siedlungsgebiet festzulegen. Bei der Ermittlung des zulässigen Wohnbaulandbedarfs von ländlichen Gemeinden fehlt jedoch die Berücksichtigung der ÖV-Erschliessung, womit die Ausdehnung der Wohn- und Mischzonen in schlecht erschlossenen Gebieten zu wenig gebremst wird. Zudem weist der Richtplan des Kantons Bern ein Defizit bei der Begrenzung der Arbeitszonen auf.

Ein Bevölkerungswachstum von mindestens 4 % in 15 Jahren, das im Kanton Bern jeder Gemeinde zugestanden wird, entspricht nicht der anzunehmenden differenzierten Entwicklung (vgl. 4.4). Es werden weitere politische Anstrengungen nötig sein, um diesen Einheitswert differenziert anzupassen und der Zielsetzung eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden näher zu kommen. Damit die Gemeinden ihre angestrebte Entwicklung auch mit kleineren, raumplanerisch richtig gelegenen Bauzonen umsetzen können, muss die Baulandhortung mit zusätzlichen Planungsmassnahmen resp. Verträgen zwischen Gemeinde und Grundeigentümern verhindert werden.

Zudem sind Lösungen gefragt, wie die ländlichen Gemeinden davon überzeugt werden können, dass Wachstum nicht in jedem Fall ein Fortschritt darstellt und dass die Konsolidierung der Bevölkerung, die Siedlungsverdichtung und -erneuerung, die Erhaltung des Orts- und Landschaftsbilds sowie der Naherholungsgebiete mindestens so erstrebenswert sein können. Ein System zum regionalen Austausch von Bauzonen (vgl. Ziff 5.3.2) könnte dabei für peripher gelegene Gemeinden attraktive finanzielle Anreize für den Verzicht auf Wachstum schaffen. In Bezug auf die Arbeitszonen kann ein zusätzliches Argument sein, dass die juristischen Personen in den meisten Gemeinden einen überaus kleinen Anteil an die gesamten Steuereinnahmen leisten.

Um die Zielsetzungen zu erreichen, sind aber bestimmt bei allen vier Richtplänen eine strikte Umsetzung und eine politische Rückendeckung erforderlich.

7 Ausblick

Leider konnten die innerhalb der Kantone unterschiedlichen Strukturen (ländliche Gebiete, Agglomerationen, Kernstädte) nicht differenziert betrachtet werden, obwohl die vom AGR zur Verfügung gestellten Daten eine dementsprechende Analyse zulassen würden. Ein weiterer interessanter Aspekt, wäre die Beschränkung und Entwicklung der verschiedenen Nutzungszonen (Wohnzonen, Arbeitszonen, gemischte Zonen), gerade im interkantonalen Vergleich.

Damit wird deutlich, dass die Thematik aufgrund ihrer Breite im Rahmen dieser Arbeit nur angerissen werden konnte. Für eine vertiefte und breitere Betrachtung im Rahmen der Diplomarbeit wäre demzufolge ein grosses Potenzial vorhanden.

Ein repräsentatives statistisches Richtplan-Controlling dürfte in allen vier untersuchten Kantonen erst in einigen Jahren möglich sein und für einen quantitativen interkantonalen Vergleich fehlen derzeit noch einheitliche oder zumindest kompatible statistische Grundlagen. Für die Raumplanung im Allgemeinen und die Beschränkung der Siedlungsflächen im Speziellen wird es langfristig wichtig sein, Statistiken zu vereinheitlichen, um längere Zeitreihen verfolgen zu können und damit die Grundlage für eine Erfolgskontrolle zu schaffen.

8 Literatur

- Bundesamt für Raumentwicklung (2006): Flächennutzungszertifikate: Systemdesign und wirtschaftliche Auswirkungen
- Bundesamt für Raumentwicklung: Prüfungsberichte zu den Richtplänen der Kantone Aargau, Bern, Luzern und Solothurn, www.are.admin.ch/are/de/raum/richtplanung_kt
- Bundesamt für Statistik (2004): Demografische Entwicklung in den Kantonen von 2002 bis 2040, www.bfs.admin.ch
- Gilgen K. (1999): Kommunale Raumplanung in der Schweiz
- Gilgen K. (2001): Kommunale Richt- und Nutzungsplanung
- Hochschule für Technik Rapperswil (2002): Methoden zur Bemessung der Bauzonenkapazität – Erläuterungen
- Kanton Aargau (2005): Richtplan Kanton Aargau
- Kanton Aargau, Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Abteilung Raumentwicklung (1996): Richtlinie Nr. 2.1: Flächen- und Kapazitätsberechnung im Rahmen der Nutzungsplanung
- Kanton Aargau, Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Abteilung Raumentwicklung (2005): Stand der Erschliessung 2004: Erläuterungsbericht und gemeindeweiser Nachweis
- Kanton Bern (2002): Richtplan Kanton Bern
- Kanton Bern, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Tiefbauamt, Amt für öffentlicher Verkehr (2003): Mobilitätsstrategie Region Bern; Bauzonenreserven und Baulandbedarf
- Kanton Luzern (1998): Richtplan 1998
- Kanton Luzern (2006): Controllingbericht 2006 zum Richtplan von 1998, Entwurf
- Kanton Luzern, Raumplanungsamt (2000): Übersicht über den Stand der Siedlungsgebiete und der Überbauung 1999
- Kanton Solothurn, Bau-Departement (2000): Kantonaler Richtplan

Kanton Solothurn, Amt für Raumplanung (2006): Raumbbeobachtung im Kanton Solothurn; Bereich Siedlung: Bauzonen der Gemeinden

Meier U. (2003): Brauchen wir eine Bauzonenbörse? In: Collage 6/2003

Pro Natura (2006): Flächen gewinnen – Flächennutzungszertifikate in der Raumplanung

Anhang: Massnahmenblatt A_01 mit Berechnungstabelle

Richtplan des Kantons Bern

Massnahme A_01

Baulandbedarf Wohnen bestimmen

Zielsetzung

Im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung ist der Bodenverbrauch zu stabilisieren und die Bauentwicklung an die geeigneten Standorte zu lenken. Dazu werden klare, auf die übergeordneten raumordnungspolitischen Ziele (haushälterischer Umgang mit dem Boden, Zentralitätsstruktur) abgestimmte Kriterien bezüglich der Bemessung des 15-jährigen Baulandbedarfs für das Wohnen festgelegt.

Leitsatz: 2 Wir fördern qualitatives Wachstum in Verantwortung für Umwelt, Gesellschaft und Kultur

Hauptziel: A Den Boden haushälterisch nutzen

Beteiligte Stellen

Kanton Bern AGR
Regionen Alle Regionen
Gemeinden Alle Gemeinden

Federführung: AGR

Realisierung

- ☐ Sofortmassnahme bis 2002
☐ Kurzfristig 2002 bis 2006
☐ Mittelfristig 2006 bis 2010
☒ Daueraufgabe

Stand der Koordination der Gesamtmassnahme

Festsetzung

Massnahme

Die Kriterien zur Bemessung des 15-jährigen Baulandbedarfs Wohnen und die Kriterien zur Zonenausscheidung werden mit der Genehmigung des Richtplans formell festgesetzt (siehe Rückseite). Sie sind bei den Zonenplanrevisionen der Gemeinden zu berücksichtigen.

Vorgehen

- Die Gemeinden begründen ihre Ein- und Umzonungen gestützt auf die Kriterien zur Bemessung des 15-jährigen Baulandbedarfs Wohnen und die Kriterien zur Zonenausscheidung.
- Im Rahmen des Richtplan-Controllings überprüft das AGR das Berechnungsschema sowie die verwendeten Kriterien und Kenngrössen, wenn neue offizielle statistische Daten oder neue Erkenntnisse aus der Raumb Beobachtung vorliegen.

Abhängigkeiten/Zielkonflikte

- Eidgenössische Volkszählung, Bevölkerungsprojektion BfS
- Baulandreserve im Kanton Bern
- Bevölkerungsentwicklung Kanton Bern
- Fahrleistungsmodell

Grundlagen

- Arbeitshilfe zur Beurteilung des kommunalen Baulandbedarfs (JGK 1998)
- Grundlagenbericht: Strukturanalyse Kanton Bern (AGR 1999)
- Provisorische Ergebnisse Volkszählung 2000

Hinweise zum Controlling

- Zonenplanrevisionen
- Statistik Bauzonen (nach Nutzungsart und Verfügbarkeit): total eingezont, überbaut, nicht überbaut nach Teilräumen
- Raumb Beobachtung Bodenverbrauch
- Digitaler Übersichtszonenplan

Beschlossen durch den Regierungsrat am 27. Februar 2002 (RRB 0684)

Ermittlung des 15-jährigen kommunalen Baulandbedarfs Wohnen

Vorgehen

Die genehmigten Bauzonengrössen nach der Revision der Ortsplanungen (2. Generation) sind RPG-konform. Bei einer Nachschreibung und Aktualisierung der Berechnungen des 15-jährigen Baulandbedarfs wird folgendes Vorgehen angewendet:

- Eine Nachschreibung und Aktualisierung der Berechnung des 15-jährigen Baulandbedarfs kann im Rahmen von ordentlichen Revisionen bzw. Teilrevisionen der Grundordnung frühestens nach 7 bis 8 Jahren nach der letzten Ortsplanungsrevision erfolgen, sofern sich die Verhältnisse geändert haben oder sich neue Aufgaben stellen. Ausgenommen sind vereinzelte geringfügige Änderungen nach Art. 122 BauV. Stichtag ist der Gemeindebeschluss.
- Grundlage für die Berechnung des 15-jährigen Baulandbedarfs einer Gemeinde ist die unten stehende Berechnungsformel. Bei den einzelnen Einzonungs- und Umzonungsbegehren der Gemeinden wird zudem geprüft, ob sie die Kriterien zur Zonenausscheidung (siehe unten) einhalten.
- In der Berechnungsformel werden die aktuellen, offiziell verfügbaren Werte (z.B. Volkszählung) verwendet und die Gemeinden nach Ihrer Zentralität unterschiedlich gewichtet.
- Die Baulandreserven einer Gemeinde (nicht überbaute Bauzonen) werden vom berechneten 15-jährigen Baulandbedarf abgezogen, auch wenn Teilflächen davon nicht verfügbar sind.
- Die mit der Berechnungsformel ermittelten Werte sind im Rahmen einer Gesamtwürdigung zu verifizieren.
- Gestützt auf eine überkommunale Zusammenarbeit können Gemeinden gemeinsame Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung bestimmen. Voraussetzung dazu bilden überkommunale Planungen, die Berechnung des gesamten 15-jährigen Baulandbedarfs der betroffenen Gemeinden sowie die Berücksichtigung der weiteren kommunalen Interessen und Aufgaben (Finanzplanung etc.).
- In touristischen Kernorten kann für Ferien- und Zweitwohnungen ein zusätzlicher Bedarf an Bauzonen (Wohnzonen, Ferienhauszonen) geltend gemacht werden. Massgebend sind grundsätzlich die Zielsetzungen eines entsprechenden kommunalen oder regionalen Entwicklungskonzeptes.
- Abweichungen vom berechneten kommunalen Bedarf sind zudem zulässig:
 - in Zentrums Gemeinden gestützt auf die unten stehenden Gewichtungsfaktoren,
 - in Gemeinden mit einem kantonalen Wohnstandort gemäss ESP-Programm, oder
 - wenn ein regionaler Ausgleich Bonus/Malus ausgewiesen wird.

Berechnungsformel für den 15-jährigen Baulandbedarf Wohnen

Die Entwicklung der Bauzonengrösse ist zurückhaltend auf die Bedürfnisse der ansässigen Bevölkerung und die vorhandene Infrastruktur und Erschliessung abgestimmt zu berechnen. Bei der Ermittlung des kommunalen 15-jährigen Baulandbedarfs wird die erwartete Bevölkerungsentwicklung und der zusätzliche Raumbedarf der bereits ansässigen Bevölkerung berücksichtigt. In der Berechnungsformel des Regelbedarfs einer Gemeinde werden nachfolgende Kenngrössen berücksichtigt:

Bevölkerungsentwicklung	Die durchschnittliche Bevölkerungszunahme im Kanton Bern wird mit 4% eingesetzt; Als Ausgangsgrösse ist die Bevölkerungszahl zum Zeitpunkt der Revision bzw. Teilrevision zu verwenden.
Wohnungsbelegung	Die durchschnittliche Abnahme der Wohnungsbelegung im Kanton Bern innerhalb der nächsten 15 Jahre beträgt 10% bis minimal 2.1 Personen pro Wohnung bzw. 1.7 in Zentrums Gemeinden.
Wohnungsgrösse	Die durchschnittliche Wohnungsgrösse bei Neubauten im Kanton Bern 140m ² BGF pro Erstwohnung.
Wohnanteil bei Mischzonen	In der Bedarfsrechnung ist jeweils der im Baureglement festgesetzte Wohnanteil zu berücksichtigen. Falls dort kein Mindestanteil bezeichnet ist, ist als Minimalwert 80% Wohnen zu verwenden.
Ausnützungsziffer	Minimale AZ von 0.3 für neue Wohnzonen in ländlichen Gemeinden; AZ von 0.4 bis 0.7 in Zentrums- und Agglomerationsgemeinden (als Referenzwert wird die historisch gewachsene Siedlungsdichte verwendet). Ein reduzierter Ausbaugrad ist dabei berücksichtigt.
Mindestbedarf	0.5 ha

Abweichende kommunale Entwicklungen können berücksichtigt werden, wenn die Gemeinde signifikant unterschiedliche Werte gegenüber den kantonalen Vorgaben nachweist und dabei die Grundsätze der Raumordnung sowie die Kriterien zur Zonenausscheidung berücksichtigt sind. Den Orten von hoher Zentralität und damit guter Erschliessungsqualität wird ein erhöhter Baulandbedarf zugestanden. Die berechnete Bauzonengrösse (Regelbedarf) wird für diese mit einem Gewichtungsfaktor multipliziert:

Raum Bern	Faktor 1.5: Bern (ohne Nieder- und Oberbottigen), Faktor 1.4: Bolligen (nur Bolligen Dorf und Station), Ittigen, Köniz (nur Köniz, Liebefeld, Niederwangen, Schliern, Wabern), Muri, Ostermundigen, Zollikofen Faktor 1.3: Bremgarten, Moosseedorf, Münchenbuchsee, Stettlen, Kehrsatz, Urtenen, Wohlen (nur Hinterkappelen)
Raum Thun	Faktor 1.5: Thun (ohne Goldiwil) Faktor 1.4: Steffisburg (nur Schwäbis und Steffisburg Dorf), Heimberg (nur Lädeli) Faktor 1.3: Spiez, Heimberg (übrige Gemeinde), Uetendorf
Raum Biel	Faktor 1.5: Biel Faktor 1.4: Brugg, Nidau Faktor 1.3: Ipsach, Leubringen (ohne Magglingen), Port
Übrige Orte mit hoher Zentralität ¹ :	Faktor 1.3: Burgdorf, Frutigen, Interlaken (inkl. Unterseen, Matten), Langenthal, Langnau, Lyss, Meiringen, Moutier, St. Imier, Saanen (nur Gstaad), Wahlen (nur Schwarzenburg)
Regional räumliche Schwerpunkte für das Wohnen ¹	Faktor 1.3: Die Standorte werden von Planungs- und Bergregionen gestützt auf die kantonalen Kriterien definitiv bezeichnet (vgl. C_02). Aus kantonalen Sicht können dies sein: Aarberg, Belp, Brienz, Büren a. d. Aare, Herzogenbuchsee, Huttwil, Ins, Konolfingen, La Neuveville, Laupen, Münsingen, Sumiswald, Tavannes, Tramelan, Worb, Zweisimmen etc.

Kriterien zur Zonenausscheidung:

- Neu einzuzonende Gebiete sind in einem kommunalen Siedlungskonzept bezeichnet: Sie liegen möglichst angrenzend an das weitgehend überbaute Gebiet und sind eingepasst in die bestehende Siedlungsstruktur
- Die Belastbarkeiten des Strassennetzes, die natürlichen Gefahren und die Aspekte der technischen Störfälle und mobilen Risiken sind berücksichtigt
- Neueinzonungen sind mit den Gemeindefinanzen abgestimmt (Erschliessungsprogramm)
- Grössere Wohnüberbauungen sind direkt mit dem öV erschlossen (Güteklasse C gemäss SN 640 290)
- Die Aspekte des Orts- und Landschaftsbildes sind stufengerecht berücksichtigt

¹ Gilt nur für die Kernorte der bezeichneten Gemeinden

Beurteilung des kommunalen Wohn-Baulandbedarfs

Gemeinde XY

nach Massnahmenblatt A_01 des kantonalen Richtplans

303

Ausgangsdaten und Berechnungsweise

Werte nach Richtplan

Bevölkerungs-entwicklung

In 15 Jahren +4%. Wenn in genehmigtem Entwick ein stärkeres Wachstum vorgesehen ist, muss der heute akzeptierbare Wert ausdiskutiert werden.

1990	2000	1.1.2003
2419	2800	2800
-	381	0

Bestand

Zu-/Abnahme

Anteil ausserhalb Bauzone ca.:

21%

Zunahme in %:	4%	(2)
Bestand in 15 Jahren:	2'912	
absolute Zunahme:	112	(3)

Wohnungs- belegung

Einwohner je Wohnung: Reduktion von durchschnittlich 10%
Grenzen: Zentrums Gemeinden (1.7), übrige Gemeinden (2.1):

1980	1990	2000
2.90	2.59	2.58

In 15 Jahren: 2.32 (5)

Wohnungsbedarf durch Bevölkerungszunahme
Wohnungsbedarf durch Abnahme der Belegung
Wohnungsbedarf in 15 Jahren:

(3) : (5) =	48
(1):(5) - (1):(4) =	122
	170 (6)

Strategischer Entwicklungs- faktor

Zentren 1. Stufe: max. 1.5 Zentren 2. Stufe: max. 1.4
Zentren 3. und 4. Stufe max. 1.3
übrige Gemeinden: 1.0

Faktor: 1.00 (7)

Wohnungsbedarf (6) multipliziert mit dem
strategischen Entwicklungsfaktor (7)
Strategisch gewichteter Wohnungsbedarf:

170 (8)

BGF pro Wohnung

Bruttogeschossfläche pro neue Wohnung im Durchschnitt:
140 m², oder statistisch ausgewiesener höherer Wert

1980	1990	2000
118	141	147

BGF in m²: 147 (9)

Strategisch gewichteter Wohnungsbedarf (8)
multipliziert mit BGF pro Wohnung (9)

BGF-Bedarf Wohnen in m²:

25000 (10)

Ausnützungs- ziffer für neue Wohnzonen

Ein reduzierter Ausbaugrad ist mit der az berücksichtigt.
Bei ländlichen Gemeinden wird automatisch az = 0.3 eingesetzt:
In Zentrums- und Agglomerationsgemeinden (nach Massnahmenblatt A_01 des kant. Richtplans) die az zwischen 0.4 und 0.7 einsetzen:
Referenzwert ist die historisch gewachsene Siedlungsdichte.

0.3

(11)

BGF-Bedarf (10) dividiert durch Ausnützungsziffer (11)

Wohnzonenbedarf in 15 Jahren in ha:

8.3

Reduktion des Bedarfs

Der im Baureglement festgesetzte Wohnanteil in **gemischten Zonen** ist zu berücksichtigen.
Falls kein Mindestanteil bezeichnet wird, ist mit 80% Wohnen zu rechnen.

Wenn der Anteil der **Einwohner ausserhalb der Bauzonen** grösser ist als 25%,
ist der Wohnzonenbedarf angemessen zu reduzieren.

Minimum

Jede Gemeinde kann einen minimalen Bedarf von 0.5 ha geltend machen.