



Keystone / Alessandro Della Bella

Bauzonendimensionierung im kantonalen Richtplan

Fallstudien zur Umsetzung von Art. 15 RPG und 8a Abs. 1 Bst. d RPG

MAS-Programm in Raumplanung 2015/17

Exposé

Autor:

Thomas Schneitter, Geograf MSc.

Referenten: Prof. Dr. Bernd Scholl und Dr. Reto Nebel

4. August 2016

Dank

Herzlichen Dank den beiden Referenten Prof. Dr. Bernd Scholl sowie Dr. Reto Nebel, die es verstanden immer wieder gezielte Hinweise für den weiteren Verlauf meiner Arbeit einzustreuen. Bedanken möchte ich mich auch ganz herzlich bei Bernard Staub und Rolf Glünkin (beide Amt für Raumplanung Kanton Solothurn), Matthias Fischer (Amt für Gemeinden und Raumordnung Kanton Bern), Claudio Hagen (Abteilung Raumentwicklung Kanton Aargau) sowie dem Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich, welche mir nicht nur bereitwillig Auskunft über den Stand und die Umsetzung der Bauzonendimensionierung gegeben haben, sondern auch ihre persönlichen Sichtweisen offenlegten.

Kurzfassung

MAS-Programm in Raumplanung 2015/17

Exposé

Bauzonendimensionierung im kantonalen Richtplan

Autor:

Thomas Schneitter, Geograf MSc.

4. August 2016

Dem kantonalen Richtplan kommt bei der Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes (RPG) eine hohe Bedeutung zu. Nach Art. 8a Abs. 1 Bst. d RPG ist im Richtplan mittels Bauzonendimensionierung sicherzustellen, dass die Bauzonen den Anforderungen nach Artikel 15 RPG entsprechen. Die Analyse von vier nach den neuen Bestimmungen ausgearbeiteten Richtplänen zeigt, dass die Kantone dieser Vorgabe nachkommen, gleichzeitig aber den ihnen zugestandenen Gestaltungsraum nutzen. Die Bauzonendimensionierung selbst wird im Richtplan kaum thematisiert, vielmehr beinhalten die Richtpläne Festlegungen zur Verteilung der Bauzonen innerhalb des Kantons. Die Wirksamkeit der Gesetzgebung kann noch nicht abgeschätzt werden. Die neuen Vorgaben scheinen jedoch wenig wirkungsvoll für die stark unter Nutzungsdruck stehenden Gebiete zu sein. Ob die Siedlungsentwicklung nach innen letztendlich gelingen mag, wird sich aber auf Stufe Kanton und Gemeinde entscheiden. Die Bauzonendimensionierung bildet nicht vielmehr als den übergeordneten quantitativen Rahmen.

Titelblatt

Bild: Keystone / Alessandro Della Bella

Zitierungsvorschlag

Schneitter, T. (2016): Bauzonendimensionierung im kantonalen Richtplan. Fallstudien zur Umsetzung von Art. 15 RPG und 8a Abs. 1 Bst. d RPG. Exposé. MAS-Programm in Raumplanung 2015/17. ETH Zürich.

Inhalt

Kurzfassung	3
1 Ausgangslage	6
1.1 Revision des Raumplanungsgesetzes - 1. Etappe	6
1.2 Die Anforderungen des revidierten Raumplanungsgesetzes an die Bauzonen	6
1.3 Der kantonale Richtplan und seine gestärkte Rolle	7
2 Umsetzung der Bauzonendimensionierung im kantonalen Richtplan	8
2.1 Bauzonendimensionierung nach den technischen Richtlinien Bauzonen	8
2.2 Parameter für die Berechnung	9
3 Fallstudien	10
3.1 Hinweise zur Auswahl der Fallstudien	10
3.2 Fallstudie Kanton Aargau	10
3.3 Fallstudie Kanton Bern	11
3.4 Fallstudie Kanton Solothurn	12
3.5 Fallstudie Kanton Zürich	13
4 Diskussion	14
4.1 Erkenntnisse zur Umsetzung der Bauzonendimensionierung anhand der Fallstudien	14
4.1.1 Auftrag Bauzonendimensionierung	14
4.1.2 Verwendete Inputparameter	15
4.1.3 Verteilung der Bauzonen	16
4.2 Kritische Reflexion der Methode zur Bauzonendimensionierung im kantonalen Richtplan	17
5 Ausblick	18
Anhang	19
Literatur	19

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Berechnung der kantonalen Auslastung der Bauzonen _____ 8

Abkürzungen

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BFS	Bundesamt für Statistik
E-LRP	Ergänzungen des Leitfadens Richtplanung
ha	Hektar
PBG	Planungs- und Baugesetz
RGSK	Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte
RPG	Raumplanungsgesetz
RPV	Raumplanungsverordnung
RPG 1	Revision des Raumplanungsgesetzes - 1. Etappe
TRB	Technische Richtlinien Bauzonen
WMZ	Wohn-, Misch- und Zentrumszonen

1 Ausgangslage

1.1 Revision des Raumplanungsgesetzes - 1. Etappe

Der Revision des Raumplanungsgesetzes - 1. Etappe (RPG 1) vorausgegangen war ein langer und kontrovers geführter Diskurs über die Eindämmung der Zersiedlung, den Verlust von Kulturland und die Mängel der geltenden Gesetzgebung (MAHAIM 2014: 3). Belegt wurden diese Argumente durch verschiedene seit Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes (RPG) vom 22. Juni 1979 veröffentlichte Studien¹, die sich kritisch bezüglich der Wirksamkeit der geltenden Gesetze gegenüber der Zersiedlung äussern (MAHAIM 2014: 3). Ein Kantonsmonitoring von Avenir Suisse (MÜLLER-JENTSCH/ RÜHLI 2010: 128-129) über die kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung zog 2010 ein kritisches Fazit. Viele Kantone verstossen teilweise massiv gegen die 15-Jahresregel bei der Bemessung der Bauzonen. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) kommt bereits im Jahr 2005 in seinem Raumplanungsbericht (ARE 2005: 12) zur Erkenntnis, dass die Raumentwicklung in der Schweiz nicht nachhaltig sei. In vielen Gemeinden seien die Bauzonen zu gross und die Zersiedlung sowie der Kulturlandverlust schreite weiter voran.

Durch das Zustandekommen der Volksinitiative ‚Raum für Mensch und Natur‘ (sogenannte Landschaftsinitiative) im Jahr 2008 wurde der Druck auf die Politik, etwas an den geltenden Gesetzgebungen zu ändern, erhöht (MAHAIM 2014: 3). Der Bundesrat hat infolgedessen einen indirekten Gegenvorschlag ausgearbeitet. Der Gegenvorschlag (RPG 1) beschränkt sich auf die rechtlichen Vorgaben zur Siedlungsentwicklung. Am 15. Juni 2012 haben die Eidgenössischen Räte die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) beschlossen. Da der Schweizerische Gewerbeverband gegen die Revision des RPG das Referendum ergriffen hatte, kam die Vorlage am 3. März 2013 zur Abstimmung vor das Volk. Nach Annahme des RPG durch das Stimmvolk haben die Initianten der Volksinitiative ‚Raum für Mensch und Natur‘ die Initiative zurückgezogen (UVEK 2014a: 2). Das revidierte Raumplanungsgesetz und die revidierte Raumplanungsverordnung (RPV) traten am 1. Mai 2014 in Kraft.

1.2 Die Anforderungen des revidierten Raumplanungsgesetzes an die Bauzonen

Das Bestreben überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren und Bauzonen, die an gewissen Stellen nicht benötigt werden, dorthin zu verschieben, wo sie benötigt werden, war ein Hauptaspekt der RPG-Revision (UVEK 2014a: 3). Im Zentrum der gesetzlichen RPG-Revision standen insbesondere Artikel 15 zu den Bauzonen, der mit neuen Anforderungen ergänzt wurde, sowie der neue Artikel 8a mit Bestimmungen zum Richtplaninhalt im Bereich Siedlung. Artikel 38a RPG befasst sich mit den Übergangsbestimmungen.

Bundesrechtliche Gesetzgebung

Nach Artikel 15 Abs. 1 RPG sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für die nächsten 15 Jahre entsprechen. Damit knüpft das RPG am bisherigen Recht an. Im Unterschied zum bis am 1. Mai 2014 geltenden Artikel 15 RPG, der darauf angelegt war, die notwendigen Vorgaben für die erstmalige Ausscheidung von Bauzonen zu machen, geht der heute geltende Artikel davon aus, dass die Ausscheidung von Bauzonen weitgehend erfolgt ist (BR 2010: 23). Der Artikel 15 RPG wurde mit Anforderungen an eine Siedlungsentwicklung, die mit den Anliegen einer haushälterischen Bodennutzung übereinstimmen, ergänzt (Abs. 2, 3 und 4). Absatz 5

¹ Z.B. MÜLLER-JENTSCH/ RÜHLI 2010, BERTSCHI 2001, KELLER 1990, BR 1987

des Artikels 15 RPG verlangt die Ausarbeitung von technischen Richtlinien durch Bund und Kanton für die Zuweisung von Land zur Bauzone, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen (UVEK 2014a: 2). Auf diesen Punkt wird in Kapitel 2 näher eingegangen.

Nebst den Anpassungen an Artikel 15 RPG wurden die bundesrechtlichen Vorgaben an die kantonalen Richtpläne (Art. 8 RPG) ergänzt. Mit dem Artikel 8a Bst. a bis e wurden neue Mindestinhalte an die kantonalen Richtpläne im Bereich Siedlung formuliert. Zudem hat der kantonale Richtplan die wichtige Aufgabe, sicherzustellen, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 RPG entsprechen (Art. 8a Abs. 1 Bst. d).

Umsetzungsinstrumente

Gleichzeitig zum revidierten RPG und der RPV wurden auch die ‚Ergänzungen des Leitfadens Richtplanung‘ (E-LRP) sowie die ‚Technischen Richtlinien Bauzonen‘ (TRB) als verbindlich erklärt. Mit Ersterem sind die neuen Anforderungen an die kantonalen Richtpläne präzisiert bzw. die Mindestinhalte genauer umschrieben worden. Aufgeführt werden je Kapitel auch Prüfkriterien des Bundes zur Beurteilung der Inhalte. Die TRB sind die Antwort auf das gemäss Art. 15 Abs. 5 RPG geforderte Dokument für die Zuweisung von Land zu Bauzonen. Die in den TRB dargestellte Berechnungsmethode ist für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton bei der Festlegung der gesamten Grösse der Bauzonen im Kanton massgebend. Für die Verteilung der Bauzonen innerhalb des Kantons spielt die Methode keine Rolle. Die Kantone sind in der Methodenwahl frei.

Übergangsbestimmungen

Artikel 38a RPG verpflichtet die Kantone innert 5 Jahren nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes die Richtpläne den gesetzlichen Anforderungen anzupassen. Bis zur rechtskräftigen Genehmigung des revidierten Richtplans durch den Bundesrat darf die Bauzonengrösse im Kanton insgesamt nicht vergrössert werden. Einzonungen sind nur möglich, wenn anderswo im Kanton gleichzeitig oder vorgängig eine gleich grosse Fläche ausgezont wird. Vorhaben, die davon ausgenommen sind, regelt Art. 52a RPV.

1.3 Der kantonale Richtplan und seine gestärkte Rolle

Die aus der RPG-Revision erwachsenen Aufträge an die Kantone zur Eindämmung der Zersiedlung bedürfen einerseits gesetzlichen Anpassungen bzw. Regelungen auf kantonaler Stufe. Dazu gehören die Mehrwertabschöpfung, die Verflüssigung von Bauland sowie der stärkere Schutz von Fruchtfolgeflächen. Andererseits bedarf die Revision planerischen Umsetzungen. Insbesondere durch Artikel 8 und dem neuen Artikel 8a RPG werden die Kantone angehalten umfassendere und präzisere Inhalte im Bereich Siedlung in den Richtplan aufzunehmen. Es sind Aussagen zu den räumlichen Entwicklungszielen (Art. 8 Abs. 1 Bst. a), der Grösse und Verteilung des Siedlungsgebiets (Art. 8a Abs. 1 Bst. a), zur Abstimmung Siedlung und Verkehr (Art. 8a Abs. 1 Bst. b), zur Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 8a Abs. 1 Bst. c + e), zur Bauzonendimensionierung (Art. 8a Abs. 1 Bst. d) und zu Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen (Art. 8 Abs. 2) gefordert.

Wichtig ist insbesondere zwischen dem Auftrag der Festlegung des Siedlungsgebiets² (Art. 8a Abs. 1 Bst. a) und der Bauzonendimensionierung zu unterscheiden. Die Bauzonendimensionierung entspricht der rechnerischen Ermittlung der Bauzonengrösse für den ganzen Kanton für 15 Jahre aufgrund der technischen Richtlinien Bauzonen. Das Siedlungsgebiet umfasst die bestehenden Bauzonen und das für eine allfällige bauliche Entwicklung der nächsten 25 Jahre vorgesehene Gebiet (ARE 2014: 18). Dies bedeutet, dass Kantone mit zu geringen Bauzonen - in Abstimmung mit dem jeweiligen Raumkonzept - Erweiterungen in den ausgeschiedenen Flächen des Siedlungsgebiets vorzunehmen haben. Durch die Festlegung des Siedlungsgebiets im Richtplan, hat dieser gewissermassen den Charakter eines Vornutzungsplans erhalten.

² Die Festlegung kann gemäss ARE (2014: 19-20) nach drei unterschiedlichen Varianten erfolgen (abschliessend umgrenzter Perimeter, Bauzonen und symbolische Darstellung der wesentlichen Siedlungsentwicklung oder quantitative Umschreibung des Siedlungsgebiets).

Generell herrscht in der Lehre und Praxis ein gewisser Konsens über die Schlüsselrolle, welche die Richtpläne im Kampf gegen die Zersiedlung spielen können und spielen müssen (GUGGISBERG 2010: 9f). Den raumplanerischen Möglichkeiten des Instruments wurde gemäss Guggisberg (2010: 10) jedoch noch zu wenig Beachtung geschenkt. Mit den neuen und ergänzten Anforderungen an die kantonalen Richtpläne wurden die Mindestanforderungen an das Instrument erhöht. Die Steuerung der Siedlungsentwicklung und die Dimensionierung der Bauzonen über den kantonalen Richtplan werden deshalb eine noch höhere Bedeutung erhalten (ARE 2014: 2).

Der nachfolgende Schwerpunkt des Exposés liegt auf der Umsetzung des Auftrags der Dimensionierung der Bauzonen (gemäss Art. 8a Abs. 1 Bst. d RPG) damit diese den Anforderungen nach Art. 15 RPG entsprechen. In Kapitel 2 wird in die bundesrechtlichen Vorgaben zur Berechnung der Bauzonendimensionierung eingeführt. In Kapitel 3 wird die Umsetzung der neuen Vorgaben anhand von vier nach den neuen Bestimmungen ausgearbeiteten Richtplänen vorgestellt.

2 Umsetzung der Bauzonendimensionierung im kantonalen Richtplan

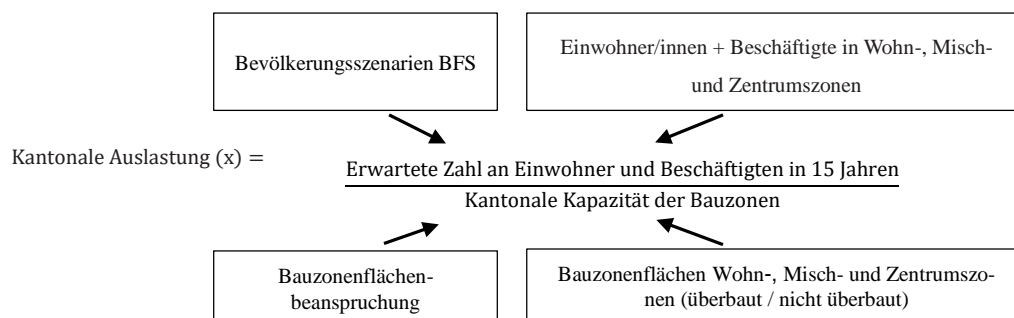
2.1 Bauzonendimensionierung nach den technischen Richtlinien Bauzonen

Die in den technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) dargestellte Methode ist massgebend für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton bezüglich der Festlegung der gesamtkantonalen Grösse der Bauzonen. Für die Verteilung der Bauzonen sind die Kantone in der Methodenwahl frei (UVEK 2014b: 3).

Im Kern der Berechnung nach den TRB steht die kantonale Auslastung (x) der Bauzonen. Diese ist der Quotient aus den erwarteten Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Beschäftigten in 15 Jahren und der kantonalen Kapazität der vorhandenen Bauzonen (UVEK 2014b: 8). Die Bauzonen in einem Kanton gelten als überdimensioniert, wenn die kantonale Auslastung nach erfolgter Rechnung unter 100% liegt.

Die Berechnung der kantonalen Auslastung beschränkt sich auf die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ)

Abbildung 1 Berechnung der kantonalen Auslastung der Bauzonen



Quelle: Vereinfachte Darstellung nach UVEK 2014b: 8

gemäss dem minimalen Datenmodell ‚Nutzungsplanung‘ vom 12.12.2011. Gemäss Aussagen des Bundes (UVEK 2014b: 4) decken diese Zonentypen ca. 70% aller Bauzonen und 79% aller Einwohnerinnen und Einwohner und Beschäftigten ab. Im Exposé wird ausschliesslich auf die Vorgaben für die Bauzonendimensionierung der WMZ eingegangen. Für die weiteren Zonentypen (z.B. Arbeitszonen) gibt der Bund keine quantitative, sondern qualitative Vorgaben für die Richtpläne.

2.2 Parameter für die Berechnung

Die in Kapitel 2.1 vorgestellte Berechnung der kantonalen Bauzonenauslastung hat aufgrund festgelegter Parameter zu erfolgen, die nachfolgend erläutert werden.

Bevölkerungsszenarien

Empfohlen wird gemäss den technischen Richtlinien Bauzonen vom ‚mittleren‘ Wachstumsszenario des Bundesamtes für Statistik (BFS)³ auszugehen (UVEK 2014b: 7). Höhere Wachstumsannahmen bis zum ‚hohen‘ Szenario des BFS sind zulässig. Im Sinne eines Eventualszenario darf sogar ein höheres Wachstum angenommen werden, sofern die reale Entwicklung diese bestätigt (Art. 5a Abs. 2 Bst. a RPV).

Anrechenbare Bauzonenflächenbeanspruchung

Die kantonale Kapazität sagt aus, wie viele Personen in den vorhandenen Bauzonen theoretisch Platz haben. Basis für die Berechnung der kantonalen Kapazität bildet die Bauzonenstatistik Schweiz aus dem Jahr 2012. Mittels Division der Bauzonen der WMZ durch die Anzahl Einwohner und Beschäftigte innerhalb dieser Zonen, wurde die Bauzonenflächenbeanspruchung für alle Gemeinden der Schweiz je Zone berechnet. Um eine Vergleichbarkeit zwischen den Gemeinden zu erhalten, wurden die Kommunen in 22 Gemeindetypen (gemäss der 22er-Typologie des BFS⁴) eingeteilt. Anschliessend wurde der Medianwert der Flächenbeanspruchung in m² pro Einwohner und Beschäftigte je Gemeindetyp und Zone (Wohn-, Misch- und Zentrumszone) als Zielwert festgelegt. Für die Berechnung der Kapazität der Bauzonen gilt, dass die Bauzonenflächenbeanspruchung je Zone höchstens dem schweizweiten Median des jeweiligen Gemeindetyps entsprechen darf (UVEK 2014b: 4-5). Für Gemeinden, die den Median noch überschreiten, wird gemäss den TRB (UVEK 2014b: 7) *„dem Kanton, zu Beginn nur 1/3 der bei der Anwendung des Medianwertes erreichbaren Kapazitäten angerechnet, da davon ausgegangen wird, dass sich diese Kapazitäten nicht sofort sondern erst innerhalb von drei oder weniger Planungsperioden⁵ vollständig mobilisieren lassen“*. Für Gemeinden, die zum Stichtag eine tiefere Flächenbeanspruchung je Einwohner und Beschäftigte als der Medianwert aufweisen, dürfen sich die Kantone höchstens den realen Wert - das heisst den aktuellen Wert - anrechnen lassen.

Mit dem soeben erklärten Ansatz zur anrechenbaren Bauzonenflächenbeanspruchung schliesst der Bund aus der Situation der einzelnen Gemeinden eines Kantons auf die Situation im Gesamtkanton. Daraus lassen sich aber keine Schlüsse für die einzelnen Gemeinden ziehen (Art. 30a Abs.1 RPV) (UVEK 2014a: 4). Wie bereits erläutert sind die Kantone bei der Verteilung der Bauzonen innerhalb des Kantons in der Methode frei. Jedoch müssen die vorgesehenen Vorgaben für die Verteilung der Bauzonen zu einer mit den TRB vereinbarenden Bauzonendimensionierung für den Kanton führen (ARE 2014: 24).

³ Die Szenarien des BFS, die in diesen Richtlinien angesprochen werden, sind immer die nach Kantonen differenzierten Szenarien für die Bevölkerungsentwicklung (im Internet unter <http://www.bfs.admin.ch> > Themen > 01 - Bevölkerung > Zukünftige Bevölkerungsentwicklung > Daten, Indikatoren - Kantonale Szenarien. Zugriff: 14.07.2016). Es gelten jeweils die aktuellsten Szenarien.

⁴ Ausführungen zur Typologie: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/raeumliche_typologien/01.html (Zugriff 14.07.2016) und zur aktuellen Einteilung «Raumgliederung der Schweiz 2012» als Excel-Datei: http://www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=de#sprungmarke10_63 (Zugriff 14.07.2016)

⁵ Auf den Parameter Nutzungsplanperiode gemäss TRB (2014: 6-7) wird im Exposé nicht weiter eingegangen.

3 Fallstudien

3.1 Hinweise zur Auswahl der Fallstudien

Nachfolgend (siehe Kapitel 3.2 bis 3.5) wird in Fallstudien ein Überblick von ausgewählten nach den neuen Bestimmungen ausgearbeiteten Richtplänen geleistet. Hervorgehoben wird die Festlegung der Grösse der kantonalen Bauzonen für einen bestimmten Zeitpunkt (in der Regel 15 Jahre) anhand konkreter Kennwerte oder Parametern. Der ebenfalls zu erfüllende Auftrag im Richtplan zur Festlegung des Siedlungsgebiets (Art. 8a Abs. 1 Bst. a) bildet den langfristigen konzeptionellen und räumlichen Rahmen der Bauzonen (ARE 2014: 18), weshalb dieser zu Beginn jeder Fallstudie vorgestellt wird. Auch werden die Methoden zur Verteilung der Bauzonen innerhalb der Kantonsgebiete beschrieben. Die Erkenntnisse sowie eine kritische Reflexion zur Bauzonendimensionierung folgt in Kapitel 4.

Für die Bearbeitung der Fallstudien wurden die Richtpläne sowie weitere relevante Dokumente der Kantone Aargau, Bern, Solothurn und Zürich analysiert. Ausschlaggebend für die Wahl der vier Kantone war einerseits der unterschiedliche Stand im Genehmigungsprozess und andererseits der Fokus auf Mittellandkantone, die sowohl urbane, als auch ländliche Gebiet aufweisen sowie in den letzten Jahrzehnten eine besonders starke (Siedlungs-)Entwicklung erfahren haben.

3.2 Fallstudie Kanton Aargau

Im Rahmen einer Teilrevision hat der Regierungsrat des Kantons Aargau unter anderem das Richtplankapitel S 1.2 ‚Siedlungsgebiet‘ überarbeitet. Das Kapitel schliesst insbesondere die Anforderungen mitein, welche das Raumplanungsgesetz an die Richtpläne bezüglich den Bauzonen stellt. Der Grosse Rat hat die Revision am 24. März 2015 beschlossen und dem Bund zur Genehmigung vorgelegt. Die bundesrätliche Genehmigung ist noch ausstehend.

Siedlungsgebiet

Der Kanton Aargau legt in seinem kantonalen Richtplan das Siedlungsgebiet für den Entwicklungsbedarf der nächsten 25 Jahre im Umfang von 21'950 ha abschliessend fest (KANTON AARGAU 2015: 3). Zur Ermittlung des Siedlungsgebiets hat der Kanton Aargau in einem ersten Schritt die Grösse des Siedlungsgebiets für die Wohnnutzung der einzelnen Gemeinden im Sinne der Methode der Bauzonendimensionierung (siehe nächsten Abschnitt) berechnet und anschliessend anhand verschiedener planerischen Überlegungen und Kriterien auf die Gemeinden verteilt. Bezüglich den Arbeitszonen und den Zonen für öffentliche Nutzungen geht der Kanton grundsätzlich davon aus, dass die Flächen den Bedarf bis ins Jahr 2040 decken mögen. Mit räumlich nicht zugewiesenem Siedlungsgebiet im Umfang von 121 ha (sogenannte Töpfe) behält sich der Kanton aber vor, flexibel auf Entwicklungen reagieren zu können (KANTON AARGAU 2014a).

Bauzonendimensionierung gemäss TRB

Der Kanton Aargau hat die Bauzonendimensionierung gemäss der in den TRB erläuterten Methode angewandt und dem Bund zur Prüfung seines Richtplans miteingereicht. In den öffentlich zugänglichen Dokumenten sind keine Angaben zur kantonalen Auslastung und zum Bedarf für die 15-jährige Richtplanperiode vorzufinden. Gemäss mündlichen Aussagen des Kantons, ist die kantonale Auslastung der Bauzonen über 100%. Verwendet hat der Kanton Aargau das kantonale Szenario ‚hoch‘ aus dem Jahr 2012, welches zwischen dem BFS-Szenario ‚mittel‘ und ‚hoch‘ liegt. Gemäss diesem ist mit einem Bevölkerungswachstum von ca. 112'000 Einwohnern

(+ 17.9%) gegenüber dem Referenzjahr 2013 zu rechnen⁶ (KANTON AARGAU 2014b).

Verteilung / Lenkung der Bauzonen innerhalb des Kantons

Die Aussagen und Festlegungen im kantonalen Richtplan zur Grösse und auch zur Lage der Bauzonen basieren alle auf einem 25-jährigen Planungshorizont. Bezeichneterweise trägt das Massnahmenblatt S 1.2 im Richtplan auch den Titel ‚Siedlungsgebiet‘. Die Methode, die der Kanton zur Bauzonenbedarfsberechnung für die Gemeinden gemäss der Beilage 2 zum Erläuterungsbericht (siehe KANTON AARGAU 2014b) anwendet, ähnelt jener der TRB. Es werden jedoch raumtypspezifische Bevölkerungsannahmen und Flächenbedarfswerte bzw. Minstdichte (gemessen in Raumnutzer pro Hektar) verwendet. Zudem bezieht der Kanton nur die Einwohner, nicht aber die Beschäftigten der WMZ in seine Berechnung mit ein. Bei der Festlegung des Innenentwicklungspotenzials bzw. der Minstdichten richtet sich der Wert für die ländlichen Gemeinden am oberen Quartil des gleichen Raumtyps aus. Die Gemeinden der übrigen Raumtypen haben sich am 90%-Dezil zu orientieren (KANTON AARGAU 2014b: 7). Für die unüberbauten Bauzonen haben die Kommunen zudem höhere Dichtewerte zu erreichen als auf den bereits überbauten Bauzonen. Desweiteren haben Gemeinden, welche die entsprechenden Dichtewerte bereits erreichen, sowohl in den überbauten als auch in den unüberbauten WMZ eine Minstdichte von + 15% bis ins Jahr 2040 anzustreben (KANTON AARGAU 2014b: 8). Der Kanton Aargau geht somit wesentlich über die minimalen Vorgaben des Bundes zum Nachweis der gesamtkantonalen Bauzonengrösse hinaus.

3.3 Fallstudie Kanton Bern

Der Kanton Bern hat im Rahmen einer Teilrevision des Richtplan die Inhalte im Bereich ‚Siedlung‘ an die neuen Anforderungen des RPG angepasst. Der Regierungsrat hat diese Teilrevision am 2. September 2015 beschlossen. Der Bundesrates hat den revidierten Richtplan am 20. April 2016 genehmigt.

Siedlungsgebiet

Der Kanton Bern hat das Siedlungsgebiet im kantonalen Richtplan erstmalig festgelegt. Das Siedlungsgebiet setzt sich aus den heutigen Gebäude-, Industrie- und Gewerbearealen, Verkehrs- und Parkierungsflächen sowie Freiflächen und Grünanlagen innerhalb der Bauzonen zusammen und beträgt rund 27'000 ha. Das Siedlungsgebiet soll in den nächsten 25 Jahren maximal um 1'400 ha vergrössert werden. Begründet wird diese Ausdehnung mit einem halb so starken Wachstums des Siedlungsgebiets als die Zahl der Einwohner und Beschäftigten (10.5%⁷ von 27'000 ha dividiert durch zwei). Die regionale Abstimmung von Siedlungserweiterungen (Einzonungen) erfolgt über die regionalen Richtpläne (sogenannte RGSK). Erweiterungen von kantonaler Bedeutung werden nach erfolgter Interessenabwägung aus den regionalen Richtplänen in den kantonalen Richtplan überführt, wobei der Kanton ein räumlich konzentriertes Wachstum anstrebt. Das Siedlungsflächenwachstums soll zu 75% in den Raumtypen ‚urbane Kerngebiete der Agglomerationen‘ sowie ‚Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen‘ erfolgen (KANTON BERN 2015a: 7-8).

Bauzonendimensionierung gemäss TRB

Auch der Kanton Bern hat die Auslastung seiner WMZ nach den Vorgaben der TRB berechnet und dem Bund zur Genehmigung miteingereicht. Der Kanton Bern unterlegt seine Berechnungen mit einem Bevölkerungswachstum im schweizerischen Durchschnitt von + 9% für die nächsten 15 Jahre, was für den Kanton Bern nahe an dem vom BFS errechneten Szenario ‚hoch‘ liegt (KANTON BERN 2015a: 6). Der Kanton Bern würde somit im Jahr 2029 1.09 Mio. Einwohner haben, was einem Wachstum von 90'115 Einwohnern gegenüber dem Referenzjahr 2014

⁶ Annahme einer jährlich gleichverteilten Wachstumsrate entsprechend der kantonalen Wachstumsprognose ‚hoch‘ für das Jahr 2040.

⁷ Entspricht dem Szenario ‚mittel‘ des BFS aus dem Jahr 2010 für die ganze Schweiz, welches ein Bevölkerungswachstum von + 10.5% in 25 Jahren bedeutet.

entspricht (eigene Berechnung basierend auf (BFS 2014)). Gemäss Prüfbericht des Bundes (ARE 2016: 23) wurde eine Auslastung der Bauzonen von 100.8 % errechnet, was einer maximalen Erweiterung der WMZ um 139 ha für die nächsten 15 Jahre entspricht. Gemäss Aussagen im Richtplan fehlen dem Kanton bis ins Jahr 2029 aber 525 ha an WMZ. Bei seiner Berechnung geht der Kanton von einem gleichbleibenden Verhältnis von 62.5% der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen gegenüber dem Siedlungsgebiet im Jahr 2029 aus. Somit weicht der Kanton bei seiner gesamtkantonalen Berechnung stark von den in den technischen Richtlinien enthaltenen Vorgaben ab. Der Bund hat dazu in seinem Prüfbericht (ARE 2016: 24) einen Genehmigungsvorbehalt angebracht, «... die Wohn- und Mischzonen (inkl. Kernzonen) bis 2029 gesamthaft höchstens um 525 ha auf 17'530 ha wachsen sollen, wird unter dem Vorbehalt genehmigt, als der Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen gemäss Sachplan des Bundes und eine Auslastung der Wohn-, Misch- und Kernzonen des Kantons von mindestens 100% gemäss "ARE-Methode" des Kantons Bern gewährleistet bleiben.»

Verteilung / Lenkung der Bauzonen innerhalb des Kantons

Die Verteilung der Bauzonen innerhalb des Kantons werden durch die Vorgaben des Massnahmenblatts A_01 (Baulandbedarf Wohnen bestimmen) des kantonalen Richtplans gelenkt. Diese Bestimmungen dienen primär zur Ermittlung des 15-jährigen Baulandbedarfs einer Gemeinde. Mit verschiedenen raumtypspezifischen Annahmen in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung, der Raumnutzerdichte sowie dem Nutzungsmass gibt der Kanton verbindliche Vorgaben, um die im kantonalen Raumkonzept und die in der Strategie A3 des Richtplan (Grösse und Verteilung der Bauzonen und Nutzungsreserven) postulierte Entwicklung zu ermöglichen. Dem Massnahmenblatt A_01 zu Folge, wird zwischen dem theoretischen und dem tatsächlichen Wohnbaulandbedarf unterschieden. Letzterer beinhaltet den theoretischen Bedarf abzüglich der unüberbauten Bauzonen sowie den zu einem Drittel abgezogenen Nutzungsreserven in den überbauten Bauzonen (bei Gemeinden mit tieferem Raumnutzerdichtwert als Referenzwert für ihren Gemeindetyp). Insbesondere mit der zu 100% abzuziehenden unüberbauten Bauzonen vom theoretischen Bedarf geht der Kanton über das Minimum gemäss den TRB hinaus, was den Wert der Bauzonenflächenbeanspruchung je Gemeinde senkt. Ergibt sich am Schluss eine positive Zahl, hat die Gemeinde Anspruch auf zusätzliches Bauland (genannt tatsächlicher Wohnbaulandbedarf) (KANTON BERN 2015b). Aus der gemeindespezifischen Berechnung lässt sich jedoch keine Verbindung zur erwähnten maximalen Bauzonenerweiterung von 525 ha bis ins Jahr 2029 schliessen.

3.4 Fallstudie Kanton Solothurn

Der Kanton Solothurn hat seinen Richtplan aus dem Jahr 2000 gesamthaft revidiert und dabei insbesondere die Inhalte im Bereich ‚Siedlung‘ den neuen gesetzlichen Anforderungen des RPG angepasst (KANTON SOLOTHURN 2015b: 2-3). Nach erfolgter öffentlicher Mitwirkung von August bis Oktober 2015 und dem Erhalt des Vorprüfungsberichts des Bundes wird der Richtplan zurzeit überarbeitet.

Siedlungsgebiet

Der Kanton Solothurn legt das Siedlungsgebiet für die nächsten 20-25 Jahre im kantonalen Richtplan abschliessend fest. Das Siedlungsgebiet umfasst insgesamt 9'023 ha und setzt sich aus den Bauzonen (8'546 ha) und den Reservezonen (477 ha) zusammen (KANTON SOLOTHURN 2015a: 52). Bei den Reservezonen handelt es sich um eine eigenständige Zone nach Art. 18 Abs. 1 und 2 RPG, die im Kanton Solothurn insbesondere zur Landsicherung für Betriebserweiterungen lange Tradition hat⁸. Seit Inkrafttreten des heute noch gültigen Richtplans im Jahr 2000 sieht der Kanton vor, die gesamtkantonal zu grossen Reservezonen zu verkleinern. Mit dem neuen Planungsauftrag S-1.1.15 des Entwurfs 06/2015 des kantonalen Richtplans sollen die Gemeinden verpflichtet werden, im Rahmen der Revision der baurechtlichen Grundordnung (Ortsplanung), die Reservezonen

⁸ siehe § 27 kantonales Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 3. Dezember 1978 (Stand 1. März 2013).

zu überprüfen und in der Regel der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Der gesamtkantonalen Reduktion der Reservezonen stehen Vorhaben von kantonalen und regionaler Bedeutung gegenüber, die zur Erweiterung des Siedlungsgebiets führen. Insgesamt kommt der Kanton basierend auf den Erweiterungen einerseits und der Reduktion andererseits zum Ergebnis, dass das Siedlungsgebiet genügend gross ist.

Bauzonendimensionierung gemäss TRB

Im technischen Bericht zur Bauzonendimensionierung nach den TRB (KANTON SOLOTHURN 2015c: 6), welcher der Kanton Solothurn dem ARE für die Vorprüfung miteingereicht hat, weist der Kanton eine Auslastung von 100.6% aus. Der Kanton stellt seine Aussagen zur Bauzonendimensionierung auf das hohe kantonale Bevölkerungsszenario ab, das zwischen dem BFS-Szenario ‚mittel‘ und ‚hoch‘ für den Kanton Solothurn liegt. Demnach ist bis ins Jahr 2030 mit einer Zunahme von 25'836 Einwohnern⁹ (+ 10%) zu rechnen. Im Richtplan selbst findet sich keine quantitative Aussage zur gesamtkantonalen Auslastung. Im Erläuterungsbericht zur Siedlungsstrategie¹⁰ (KANTON SOLOTHURN 2014a: 6) steht jedoch, dass *«die Bauzonen (Wohn-, Misch- und Zentrumszonen und Arbeitszonen) insgesamt genügend gross für den voraussichtlichen Bedarf in den nächsten 15 Jahren sind.»*

Verteilung / Lenkung der Bauzonen innerhalb des Kantons

Zur Verteilung der Bauzonen innerhalb des Kantons wurde gemäss den Ausführungen in der Siedlungsstrategie (KANTON SOLOTHURN 2014b: 5-6) jede Gemeinde zu Bauzonengrösse und allfälligem künftigen Bauzonenbedarf eingeschätzt. Der Berechnung legte der Kanton einerseits die kantonal hohe Bevölkerungsprognose zu Grunde und verteilte das zu erwartende Bevölkerungswachstum prozentual gleich wie heute über die drei Handlungsräume (urbaner, agglomerationsgeprägter und ländlicher Handlungsraum). Das heisst auch im Jahr 2030 sollen 58% der Bevölkerung im urbanen, 23% im agglomerationsgeprägten und 19% im ländlichen Handlungsraum leben (KANTON SOLOTHURN 2015b: 6). Andererseits wurden unterschiedlich hohe Flächenverbrauchswerte je Handlungsraum (Medianwert relevant) zur Berechnung verwendet. Darauf basierend wurde für jede Gemeinde der Bauzonenbedarf abgeschätzt. Die Einteilungen in Klassen (nach Prozentabweichungen von einer 100%-Auslastung¹¹) wurden vom Kanton gutachterlich festgelegt und die Gemeinden mit Aufträgen für die Revision der baurechtlichen Grundordnung betraut (KANTON SOLOTHURN 2015b: 5).

3.5 Fallstudie Kanton Zürich

Der gesamtüberarbeitete Richtplan des Kantons Zürich wurde am 18. März 2014 vom Kantonsrat beschlossen. Am 29. April 2015 hat der Bundesrat den kantonalen Richtplan zusammen mit den Richtplänen der Kantone Basel-Stadt und Genf genehmigt.

Siedlungsgebiet

Der Kanton Zürich hat das Siedlungsgebiet in der Richtplankarte abschliessend festgelegt. Die räumliche Abgrenzung des Siedlungsgebietes in der Richtplankarte ist aber nicht parzellenscharf. Die parzellenscharfe Abgrenzung ist im Rahmen der Revision der baurechtlichen Grundordnung Aufgabe der Gemeinde (MAHAIM 2014: 5). In einer Bilanzierung (KANTON ZÜRICH 2014: 10) zeigt der Kanton eine Übersicht der Verlagerung von Siedlungsgebiet in Landwirtschaftsland und umgekehrt gegenüber der letztmaligen Festsetzung. Von den rund

⁹ Annahme eines jährlich gleichverteilten Bevölkerungswachstums basierend auf dem kantonalen Szenario ‚hoch‘ für das Jahr 2035.

¹⁰ Die Siedlungsstrategie dient als Grundlage für den kantonalen Richtplan und zeigt insbesondere auf, wie die eidgenössischen Vorgaben bezüglich Siedlungsgebiet und Bauzonen umgesetzt werden. Die Umsetzung der Strategie erfolgt zu einem grossen Teil mit behördenverbindlichen Beschlüssen im Richtplankapitel S-1.1.

¹¹ Auslastung > 105% grüner Punkt, zwischen 95% und 105% oranger Punkt, <95% roter Punkt

30'000 ha Siedlungsgebiet sind 26'600 ha Bauzone. Von den restlichen 3'400 ha Nichtbauzone gelten nur 1'200 ha als potenzielles Einzonzugsgebiet. Beim Rest handelt es sich um Freihaltezonen/Erholungszone, Landwirtschaftsflächen sowie Restflächen (KANTON ZÜRICH 2014: 10).

Bauzonendimensionierung gemäss TRB

Der Kanton Zürich hat die kantonale Bauzonenkapazität gemäss den TRB berechnet und im ergänzenden öffentlichen Erläuterungsbericht (KANTON ZÜRICH 2014) detailliert dokumentiert. Im Richtplan selbst finden sich keine direkten Aussagen bezüglich der Grösse der Bauzonen. Der theoretischen Kapazität von rund 2.0 Mio. Einwohnern und Beschäftigten in der WMZ steht die potenzielle Nachfrage von 2.1 Mio. Einwohnern und Beschäftigten gegenüber. Dies ergibt eine gesamtantonale Auslastung der WMZ von 105.6%, was dem Kanton einen gewissen Anordnungsspielraum bei Bauzonenerweiterungen ermöglicht. Mit dem in der Richtplankarte festgelegtem Siedlungsgebiet hat er diesen bezeichnet. Der Berechnung hat der Kanton das hohe Bevölkerungsszenario des BFS von + 17.2% (+231'000 Einwohner) zwischen 2010 und 2030 zu Grunde gelegt.

Verteilung / Lenkung der Bauzonen innerhalb des Kantons

Der Kanton Zürich hat als einziger der untersuchten Kantone keine Angaben zur Verteilung der Bauzonen im kantonalen Richtplan aufgeführt. Mit der stringenten Festlegung des Siedlungsgebiets hat er jedoch einen klaren Rahmen für zusätzliche Bauzonen gesetzt (ARE 2015: 17). Zudem gibt die Anweisung, dass mindestens 80% des Bevölkerungswachstums in den Handlungsräumen ‚Stadtlandschaft‘ und ‚urbane Wohnlandschaft‘ aufzunehmen sind, eine räumliche Lenkung vor. Die differenzierte Festlegung zur Verteilung der Bauzonen delegiert der Kanton an die jeweiligen Regionen. In den regionalen Richtplänen sind gebietsweise Nutzungs- und Dichtevorgaben festzulegen (KANTON ZÜRICH 2015: 35). Zu orientieren haben sich die Regionen am kantonalen Raumordnungskonzept sowie an den ergänzenden regionalen Raumordnungskonzepten (KANTON ZÜRICH 2015: 9). Trotz der Delegation an die Regionen hat der Kanton Zürich zu gewährleisten und im Rahmen des Richtplancontrollings gegenüber dem Bund zu belegen, dass die gesamtantonale Auslastung der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen mindestens 100% nach der Methode der TRB beträgt.

4 Diskussion

4.1 Erkenntnisse zur Umsetzung der Bauzonendimensionierung anhand der Fallstudien

4.1.1 Auftrag Bauzonendimensionierung

Der Vergleich der vier Fallstudien zeigt, dass alle Kantone die Auslastung der Bauzonen nach der in den technischen Richtlinien Bauzonen dargestellten Methode berechnet und in einem separaten Dokument beim Bund zur Vorprüfung oder Genehmigung miteingereicht haben. Das Resultat der Berechnung ist bezüglich der Festlegung der gesamtantonalen Grösse der Bauzonen massgebend für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton. In keinem der vier analysierten Richtpläne wird jedoch die gesamtantonale Auslastung nach den TRB explizit erwähnt. Aussagen über zu geringe Kapazitäten bzw. fehlende Bauzonen lassen aber indirekt auf eine Auslastung von über 100% schliessen. Stattdessen sind in den kantonalen Richtplänen vielmehr Planungsgrundsätze und Massnahmen zur Lenkung der Bauzonen auf Ebene der Gemeinden vorzufinden (siehe auch Kapitel 4.1.3). Nicht immer lässt sich aber eine eindeutige Verbindung zwischen diesen Aussagen und der

kantonalen Bauzonengrösse gemäss den TRB herstellen. Das Beispiel des Kantons Bern sei hier exemplarisch erwähnt. Währenddem der Kanton von einem Bedarf von maximal 525 ha Bauzonen der WMZ bis ins Jahr 2029 ausgeht, stehen ihm gemäss Aussagen des Bundes (ARE 2016: 23) Bauzonen im Umfang von 139 ha zu.

4.1.2 Verwendete Inputparameter

Alle vier Kantone weisen gemäss der TRB-Berechnung eine Auslastung von mehr als 100% auf. Mit 100.6% und 100.8% ist die Auslastung der Kantone Solothurn und Bern knapp über dem Schwellenwert, was unter Formulierung von Kriterien im Richtplan gewisse Bauzonenerweiterungen ermöglicht. Es lohnt sich die verwendeten Werte kritisch zu analysieren – nicht nur der beiden Letztgenannten.

Bevölkerungsprognose

Trotz Empfehlung des Bundes (UVEK 2014b: 7) vom mittleren Wachstumsszenario des BFS auszugehen, verwenden alle vier Kantone ein höheres Bevölkerungswachstum. Auffällig ist dabei, dass die Kantone Bern und Solothurn höhere jährliche Wachstumsraten annehmen als sie in den vergangenen 10-15 Jahren erfahren haben¹². Die Kantone Aargau und Zürich gehen mit den gewählten Bevölkerungsszenarien von tieferen jährlichen Wachstumsraten aus als in der Vergangenheit eingetroffen sind. Würden Bern und Solothurn ihre Berechnungen auf ein tieferes Wachstumsszenario ausrichten – eher dem Trendszenario der letzten 10-15 Jahre entsprechend – wäre die Auslastung der Bauzonen unter 100%. Die Bevölkerungsprognose ist also ein Parameter, der es den Kantonen durch Heraufsetzen erlaubt von einer höheren Auslastung auszugehen. Ob das prognostizierte Wachstum mit der realen Entwicklung übereinstimmt, wird sich erst im Nachhinein zeigen. Zusätzliche Bauzonen sind dann allenfalls bereits ausgeschieden.

Im Zusammenhang mit den Bevölkerungsprognosen ist ein weiterer Aspekt beachtenswert. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) beschränkt sich bei der Beurteilung der Richtplananpassungen auf die Wahl der verwendeten Prognosen. Detailliertere Abklärungen mit dem für die Prognosen zuständigen Bundesamt für Statistik (BFS) finden nicht statt. Eigentlich erstaunlich, denn das BFS aktualisiert die Wachstumsprognosen alle fünf Jahre. Ob eine damalige Prognose der realen Entwicklung entspricht, bleibt bei der Beurteilung des Bundes somit aussen vor.

Bauzonenflächenbeanspruchung

Die Einteilung in Gemeindetypen (entsprechend der 22er Typologie des Bundes), die realen sowie die maximal anrechenbaren Werte der Bauzonenflächenbeanspruchung je Zone sind in den zur Verfügung stehenden Dokumenten der vier Kantone nicht einsehbar. Die Aussagen zum Parameter der Bauzonenflächenbeanspruchung sind deshalb als Allgemeine zu verstehen, ohne konkret auf die Fallbeispiele eingehen zu können.

Die Regel, dass mindestens der Medianwert der Flächenbeanspruchung des jeweiligen Gemeindetyps verwendet werden muss, führt dazu, dass von der Hälfte der Gemeinde keine geringere Flächenbeanspruchung bzw. höhere Dichte verlangt wird. Die vergangene Entwicklung als Masstab für die zukünftige Entwicklung zu verwenden, ist in vielerlei Hinsicht kritisch zu beurteilen. Insbesondere aber deshalb, weil viele Gemeinden, welche in den letzten Jahrzehnten ein hohes Bevölkerungswachstum erfahren haben, den Medianwert bereits heute erfüllen. Die Kantone und/oder die Gemeinden haben entsprechende Massnahmen gegen die Zersiedlung bereits initiiert. Vor dem Hintergrund des weiteren Bevölkerungswachstums in diesen Räumen, wären weitergehende Vorgaben, die nicht von den heute realen Flächenverbrauchswert ausgehen, zur weiteren Eindämmung der Zersiedlung notwendig gewesen.

Grundsätzlich nachvollziehbar ist der Ansatz der unterschiedlichen Flächenwerte je Zone. Hinterfragt sei jedoch die Konsequenz in der schlussendlichen Berechnung der kantonalen Auslastung. Eine zusammengefasste

¹² Anmerkung: In den letzten zirka 5 Jahren ist die Bevölkerung im Kanton Bern als auch im Kanton Solothurn im Rahmen des gewählten Szenarios gewachsen.

Beurteilung der WMZ je Gemeindetyp wäre möglicherweise ausreichend für die gesamtkantonale Berechnung. Die vier Fallbeispiele haben gezeigt, dass die Werte der Flächenbeanspruchung für die Verteilung der Bauzonen innerhalb des Kantons jedoch keine Bedeutung haben. Hingegen werden in den TRB unterschiedliche Vorgaben für überbaute und unüberbaute Bauzonen vermisst. Auf den unüberbauten Bauzonen wären je Gemeindetyp tiefere Flächenbeanspruchungen vorzugeben gewesen. Zumal der berechnete durchschnittliche Flächenverbrauch je Gemeinde die unüberbauten Bauzonen miteinschliesst.

4.1.3 Verteilung der Bauzonen

Für die Verteilung der Bauzonen innerhalb des Kantonsgebiets sind die Kantone in der Methode frei. Jedoch müssen die vorgesehenen Vorgaben für die Entwicklung der Bauzonen zu einer mit den TRB zu vereinbarenden Bauzonendimensionierung für den Kanton führen (ARE 2014: 24). Wie in Kapitel 4.1.1 erwähnt, ist dies teilweise schwierig nachzuvollziehen. Gemäss Bund liegt es aber in der Verantwortung der Kantone dafür zu sorgen, dass die Bauzonen korrekt dimensioniert und die kantonale Auslastung nach der Methode der TRB auch längerfristig nicht unter 100% fällt (ARE 2016: 5). Zudem bedarf die Verteilung der Bauzonen der Übereinstimmung mit den Anforderungen von Art. 8 RPG und 8a RPG, namentlich mit der kantonalen Raumentwicklungsstrategie, den Vorgaben zur Siedlungsentwicklung nach innen sowie der Festlegung des Siedlungsgebiets.

Die analysierten Richtpläne wenden bei der Verteilung der Bauzonen innerhalb der Kantone meist eine Methode in Anlehnung an jene der TRB an. Verwendet werden jedoch räumlich differenzierte Werte gemäss des jeweiligen kantonalen Raumkonzepts, womit ein Beitrag zur Umsetzung der kantonalen räumlichen Entwicklungsziele geleistet wird. Mit 3 (Kanton Solothurn), 5 (Kanton Aargau und Zürich) und 6 (Kanton Bern¹³) Raumtypen, Handlungsräumen oder Entwicklungsräumen ist die Anzahl der Gebietskategorien wesentlich geringer als bei der Berechnung der TRB mit 22 Gemeindetypen. Ein Vergleich der verwendeten Parameter mit jenen der TRB ist schon aufgrund der unterschiedlichen Anzahl Gebietskategorien weder sinnvoll noch möglich. Dennoch lässt sich feststellen, dass einige Kantone weit über die minimalen Vorgaben des Bundes hinausgehen. Die Gemeinden im Kanton Bern beispielsweise haben zur Bestimmung des Bauzonenbedarfs die unüberbauten Bauzonen der WMZ zu 100% abzuziehen. Somit begegnet der Kanton dem unter Kapitel 4.1.2 erwähnten Mangel der TRB-Methode, dass für die überbauten und die unüberbauten Bauzonen die gleiche maximal Bauzonenflächenbeanspruchung angerechnet werden darf. Noch weiter geht der Kanton Aargau. Er richtet seine anzustrebenden Mindestdichten für ländliche Gemeinden am oberen Quartil des gleichen Raumtyps aus, für die Gemeinden der übrigen Raumtypen am 90%-Dezil. Darüberhinaus haben die Gemeinden auf unüberbauten Bauzonen höhere Dichtewerte anzustreben als auf überbauten.

Auch bei der räumlichen Verteilung der zukünftigen Bevölkerung haben die Kantone differenzierte Annahmen getroffen, um eine steuernde Entwicklung zu ermöglichen. Höhere als in der Vergangenheit erfahrene Wachstumsraten sollen in Bern und Zürich Entwicklungen an zentralen und gut erschlossenen Gebiete ermöglichen. Auch der Kanton Aargau nimmt gegenüber dem Trendszenario für die Berechnung der Bauzonen der Gemeinden des Raumtyps ‚Kernstadt‘ und ‚urbane Gemeinden‘ höhere Bevölkerungsprognose an. Eher kritisch zu beurteilen ist der Ansatz, welcher der Kanton Solothurn verfolgt. Er nimmt sich zum Ziel, dass sich die zukünftige Verteilung der Bevölkerung nach Handlungsräumen gleich zusammensetzt wie heute. Dies kommt nicht einer eigentlichen Steuerung der Raumentwicklung auf zentrale und gut erschlossene Lagen nach. Das Wachstum in ländlicheren Raumtypen wird tendenziell überschätzt und die Bauzonen sind eher überdimensioniert. Dasselbe gilt auch für den Raumtyp ‚Hügel- und Berggebiete‘ im Kanton Bern. Den Gemeinden in diesem Raumtyp wird ein Bevölkerungswachstum von + 2% für die Bauzonenberechnung zugestanden, obwohl die Gemeinden mehrheitlich von einer Abwanderung betroffen waren und wohl auch zukünftig sind.

¹³ Gemäss Raumkonzept des Kantons Bern werden 5 Raumtypen ausgeschieden. Für die Verteilung der Bauzonen wurde der Raumtyp ‚Urbane Kerngebiete der Agglomerationen‘ in die Raumtypen ‚Zentren 1. und 2. Stufe‘ sowie ‚Urbane Kerngebiete der Agglomeration‘ aufgeteilt.

4.2 Kritische Reflexion der Methode zur Bauzonendimensionierung im kantonalen Richtplan

Die Tragweite der neuen rechtlichen Vorschriften lässt sich heute nur schwer abschätzen. Aufgrund der Erhöhung des Mindeststandards und den Präzisierungen bezüglich gesetzeskonformen Bauzonen ist aber anzunehmen, dass die Wirksamkeit der Gesetzgebung gegen eine weitere Zersiedlung verbessert wird. Nicht zu unterschätzen ist, dass eine ‚objektive‘ Messung und Quantifizierung ab wann Bauzonen als überdimensioniert gelten, die Glaubwürdigkeit und somit auch die Transparenz an den Vollzug erhöhen. Auf dieser Festlegung der gesamtkantonalen Bauzonengrösse basierend, dürfte die kantonale Raumplanung auch besser in der Lage sein, ihre übergeordneten Ziele und Regeln gegenüber lokalen Parkularinteressen durchzusetzen (MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI 2010: 130). Der Studie von Avenir Suisse (MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI 2010: 128) zu Folge sind manche Kantonsparlamente von Gemeindevertretern dominiert, die bei planerischen Entscheiden eher lokale als übergeordnete Kantonsinteressen verfolgen. Durch die verbindlichen Mindestvorgaben sollte die Unabhängigkeit erhöht werden.

Trotzdem wird den Kantonen bei der Festlegung der Grösse der Bauzonen einen erheblichen Gestaltungsraum gewährt. Gut vorstellbar ist beispielsweise, dass je nach politischer Zusammensetzung der kantonalen Regierung oder des Parlaments ein Interesse besteht, ein möglichst hohes Bevölkerungswachstum zu wählen, um die Grösse der Bauzonen zu maximieren. Bereits vor der RPG-Revision haben sich etliche Kantone der Dimensionierung und der Lenkung der Bauzonen angenommen und Methoden dazu entwickelt. Dies führte dazu, dass grosse kantonale Unterschiede bestehen. Mit der RPG-Revision wurden für wichtige Aspekte der Bauzonendimensionierung präzisere Mindeststandards auf Bundesebene geschaffen. Für gewisse Kantone - damit sind insbesondere diejenigen gemeint, die in den letzten Jahrzehnten von einem starken Wachstum betroffen waren und teilweise entsprechende Lenkungsmechanismen in die Wege geleitet haben - sind die Vorgaben der TRB wohl wenig wirkungsvoll. Es bleibt zu hoffen, dass insbesondere diese Kantone bei der Verteilung der Bauzonen Vorgaben berücksichtigen, welche über die Mindestinhalte des Bundes hinausgehen.

Dennoch bleibt festzuhalten, dass der Bund wie in der Bundesverfassung¹⁴ verankert, nur die Grundsätze der Raumplanung festhalten darf. Bei der Bauzonendimensionierung besitzt er zwar die Kompetenz die Anforderungen detaillierter zu regeln und mit den neuen Vorgaben hat er dies auch weitgehend vollzogen. Es kann aber weder vom Raumplanungsgesetz, noch von den neuen Umsetzungsinstrumenten verlangt werden alle Eventualitäten der Bauzonendimensionierung klären zu können. Darüberhinaus hat auch der Bund kein Interesse an zu viel ‚Einheitslösung‘. Erstens würde dadurch zu wenig auf die Besonderheiten der Orte und Regionen Rücksicht genommen und zweitens würde die fehlende Konkurrenz unter den Kantonen/Gemeinden die Lösungssuche nach neuen Innovationen - im Sinne von raumplanerischen Massnahmen - zur Eindämmung der Zersiedlung einschränken (MUGGLI 2014: 94). Schliesslich haben nach Muggli (2014: 94) detaillierte und fortschrittliche Richtplanungen als Vorlage für die Teilrevision des RPG und für die Methode der TRB gedient.

¹⁴ Art. 75, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand 1. Januar 2016).

5 Ausblick

Die Kantone sind derzeit daran die neuen eidgenössischen Vorgaben in ihre kantonalen Richtpläne und kantonalen Bau- und Planungsgesetze zu überführen. Der damit verbundene Aufwand ist enorm und die Umsetzung anspruchsvoll. Einige zum heutigen Zeitpunkt noch offenen Fragen, werden sich wohl erst im Vollzug klären.

Die im Exposé vorgestellte Bauzonendimensionierung zeigt jedoch exemplarisch eine Schwierigkeit der stark föderalistisch geprägten Raumplanung der Schweiz auf. Zwar werden für die Einhaltung der Bauzonen nach Art. 15 RPG verhältnismässig detaillierte Vorgaben an die kantonalen Richtpläne gemacht, dennoch wird den Kantonen und den Gemeinden ein beachtlicher Gestaltungsraum überlassen. Ganz im Sinne einer stufengerechten - eben föderalistischen - Umsetzung. Ob der Paradigmenwechsel „Innen- vor Aussenentwicklung“ gelingen mag, wird wohl primär auf Stufe der Kantone und insbesondere der Gemeinden entschieden. Gelingt es den Gemeinden die neuen Aufgaben (z.B. Mobilisierung der Baulandreserven, Mehrwertabgabe etc.) umzusetzen sowie die Grundeigentümer verstärkt in den Prozess einzubinden, besteht Zuversicht auf ein kontrolliertes Siedlungswachstum, das mit einer baulichen Verdichtung gleichgesetzt wird.

Anhang

Literatur

ARE 2005

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2005): Raumentwicklungsbericht. Zusammenfassung. Bern.

ARE 2014

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2014): Ergänzung des Leitfadens Richtplanung. Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979. Bern.

ARE 2015

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2016): Prüfbericht des Bundes. Richtplan Zürich. Gesamtüberprüfung nach Art. 38a Abs. 2 RPG. Bern.

ARE 2016

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2016): Prüfbericht des Bundes. Richtplan Bern. Anpassung Richtplan 2030 und Genehmigung des Richtplans nach Art. 38a Abs. 2 RPG. Bern.

BERTSCHI 2001

Bertschi, M. (2001): Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen. Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen. Dissertation. Zürich.

BR 1987

Bundesrat BR (1987): Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz (Raumplanungsbericht 1987) vom 14. Dezember 1987. Bern

BR 2010

Bundesrat BR (2010): Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes. Bern.

BFS 2014

Bundesamt für Statistik BFS (2014): Jahresbilanz der ständigen Wohnbevölkerung Kanton Bern 2005-2014. ESPOP (bis 2010), STATPOP (ab 2011). <<http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/statistik/bevoelk/bevoelkerungsbewegung.html>> Zugriff 15.07.2016.

GUGGISBERG 2010

Guggisberg, C. (2010): Die Zukunft des kantonalen Richtplans als zentrales Steuerungsinstrument der Siedlungsentwicklung. In: Forum Informationsheft Nr. 2/2010. Bern.

KANTON AARGAU 2014a

Kanton Aargau (2014a): Kantonaler Richtplan, Anpassungspaket Siedlungsgebiet des Richtplans. Erläuterungsbericht. Aarau.

KANTON AARGAU 2014b

Kanton Aargau (2014b): Kantonaler Richtplan, Anpassungspaket Siedlungsgebiet des Richtplans. Beilage 2 zum Erläuterungsbericht. Berechnungen. Aarau.

KANTON AARGAU 2015

Kanton Aargau (2015): Richtplan Kanton Aargau. Massnahmenblatt S 1.2 Siedlungsgebiet. Stand: März 2015. Aarau.

KANTON BERN 2015a

Kanton Bern (2015a): Richtplan Kanton Bern. Richtplan 2030. Richtplaninhalte Siedlung. RRB 1032/2015. Bern.

KANTON BERN 2015b

Kanton Bern (2015b): Richtplan Kanton Bern. Richtplan 2030. Stand: RRB 1032/2015 vom 2. September 2015. Bern.

KANTON SOLOTHURN 2014a

Kanton Solothurn. (2014a). Siedlungsstrategie Kanton Solothurn. A. Allgemeiner Teil. Entwurf 24.09.2014. Solothurn.

KANTON SOLOTHURN 2014b

Kanton Solothurn. (2014b). Siedlungsstrategie Kanton Solothurn. B. Einschätzung der Bauzonengrösse der Gemeinden. Entwurf 24.09.2014. Solothurn.

KANTON SOLOTHURN 2015a

Kanton Solothurn (2015a): Kantonaler Richtplan. Entwurf für die öffentliche Auflage. Stand: Juni 2015. Solothurn.

KANTON SOLOTHURN 2015b

Kanton Solothurn (2015b): Kantonaler Richtplan. Erläuterungsbericht für die öffentliche Auflage. Stand: Juni 2015. Solothurn.

KANTON SOLOTHURN 2015c:

Kanton Solothurn (2015c): Kantonaler Richtplan. Technischer Bericht zur Bauzonendimensionierung. Stand: Juni 2015. Solothurn.

KANTON ZÜRICH 2014

Kanton Zürich (2014). Kantonaler Richtplan Neufestsetzung 2014. Ergänzender Erläuterungsbericht. Zürich.

KANTON ZÜRICH 2015

Kanton Zürich (2015): Kantonaler Richtplan. Stand: Beschluss des Kantonsrats September 2015. Zürich.

KELLER 1990

Keller, B. (1990): Bauzone und Siedlungsgebiet. Vorschläge zur Revision des Raumplanungsgesetzes. Bericht 59 des Nationalen Forschungsprogramms «Nutzung des Bodens in der Schweiz». Liebefeld-Bern.

MAHAIM 2014

Mahaim, R. (2014): Steuerung der Siedlungsentwicklung im kantonalen Richtplan. In: Raum & Umwelt VLP-ASPAN Nr. 1/2014. Bern: 1-20.

MUGGLI 2014

Muggli, R. (2014): Ist der Föderalismus an der Zersiedlung schuld? Pilotstudie und Thesen. Zürich.

MÜLLER-JENTSCH/ RÜHLI 2010

Müller-Jentsch, D., Rühli, L. (2010): Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug. Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung. Avenir Suisse Kantonsmonitoring. Zürich.

SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT 2016a

Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2016a): Bundesgesetz über die Raumplanung RPV vom 22. Juni 1979 (Stand 1. Januar 2016). Bern.

SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT 2016b

Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2016b): Bundesverordnung über die Raumplanung RPV vom 28. Juni 1980 (Stand 1. Januar 2016). Bern.

UVEK 2014a

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (2014a): Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung. Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979. Bern.

UVEK 2014b

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (2014b): Technische Richtlinien Bauzonen. Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979. Bern.

Kontakt

ETH Zürich
MAS Programm in Raumplanung
Netzwerk Stadt- und Landschaft NSL
Stefano-Franscini-Platz 5 (HIL H41.1)
CH-8093 Zürich
www.masraumplanung.ethz.ch

© ETH Zürich, Juni 2016