



## **Die heutige Gesetzgebung: Stoppt das neue Raumplanungsgesetz die Zersiedelung?**

Eine häufig auftretende Frage lautet: Haben wir die Zersiedelung mit dem neuen Raumplanungsgesetz nicht bereits gestoppt? Kurz zusammengefasst lässt sich sagen: Das RPG ist sowohl in seinem Inhalt als auch in seiner Umsetzung ungenügend.

Am 3. März 2013 hat die Schweizer Stimmbevölkerung das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) angenommen, seit dem 1. Mai 2014 ist es in Kraft. Nun haben die Kantone maximal fünf Jahre Zeit, ihre Richtpläne anzupassen. Bis der Bund den Richtplan eines Kantons genehmigt hat, darf es im entsprechenden Kanton keine Vergrösserung der Bauzonen geben. Jede Einzonung muss mit einer flächengleichen Auszonung kompensiert werden. Bei der Beurteilung des neuen RPG sind zwei Aspekte zu berücksichtigen. Erstens, was will das Gesetz als solches, was ist seine Absicht? Und zweitens, wie gut wird dieses Gesetz in den Kantonen und Gemeinden letztlich umgesetzt?

Im Zentrum des revidierten Gesetzes steht, dass die Gemeinden nur noch Bauzonen für einen voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren einzonen dürfen (Art. 15, Abs. 1, RPG). Zahlreiche Gemeinden müssen daher in der Umsetzungsphase des RPG Rückzonungen vornehmen. Für die Berechnung der Bauzonengrösse sind die zugrundeliegenden Annahmen entscheidend. Der Bund setzt dafür die Rahmenbedingungen der festzulegenden Parameter und die Kantone bestimmen deren Werte. Zum einen braucht es Bevölkerungsprognosen, wobei das Bundesamt für Statistik dafür drei Szenarien präsentiert.<sup>1</sup> Der Bund stützt sich im Normalfall auf das mittlere Szenario ab. Die Kantone haben in den Richtplänen ebenfalls eine Bevölkerungsprognose festzulegen. Dabei dürfen die kantonalen Szenarien über dem mittleren Szenario des Bundes liegen, in begründeten Fällen sogar über dem hohen Szenario (Art. 5a, Abs. 2 RPV). Das erwartete Bevölkerungswachstum ist also ein Parameter, der einem Kanton durch Heraufsetzen eine grössere Fläche an Bauzonen beschert. Ob das prognostizierte Wachstum tatsächlich eintrifft, wird sich erst im Nachhinein weisen, wenn die Bauzonen bereits ausgeschieden sind. Die Kantone, welche bereits mit der Richtplanüberarbeitung begonnen haben, berufen sich in der Regel auf das mittlere oder hohe Szenario. Die tiefe Wachstumsprognose wurde bis jetzt wenig überraschend noch in keinem Kanton als Grundlage genommen. Sie wäre mancherorts wohl angebracht, allerdings möchte keine Regierung die Bautätigkeit im eigenen Kanton beschränken. Die Kantone haben also ein Interesse, ein möglichst hohes Bevölkerungsszenario zu wählen. So strebt beispielsweise der Kanton Bern ein Bevölkerungswachstum in der Höhe des Schweizerischen Durch-

---

<sup>1</sup> Bundesamt für Statistik [BFS]. (2010). Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz: 2010–2060.

schnitts an.2 Das ist aufgrund der bisherigen Erfahrung sehr unrealistisch, da die Berner Bevölkerung in den vergangenen Jahren deutlich langsamer gewachsen ist als der Rest der Schweiz.<sup>3</sup> Das RPG erlaubt den Kantonen also, eine Bevölkerungsprognose nach eigenem Gutdünken zu wählen. Je grösser die Bauzonen festgelegt werden, desto mehr Baugeslegenheit gibt es zu einem gegebenen Zeitpunkt und desto schneller schreitet daher die Zersiedelung voran.

## Wo bleibt die Verdichtung?

Ein zweiter entscheidender Faktor für die Festlegung der Bauzonengrösse ist die Dichte, d.h. die Anzahl Einwohner oder Raumnutzer (Bevölkerung + Arbeitsplätze) pro Hektar. Der wachsende Flächenbedarf pro Einwohner ist die treibende Kraft der Zersiedelung. So wuchs die Siedlungsfläche pro Person in den vergangenen Jahrzehnten stetig.<sup>4</sup> Der Anstieg hat sich zwar verlangsamt. Von Abnahme des Flächenverbrauchs pro Kopf kann aber nicht die Rede sein. Die qualitativ hochwertige Verdichtung ist daher das zentrale Element einer nachhaltigen Raumplanung. Das neue RPG unternimmt hierfür aber relativ wenig. Zwar gibt es den Kantonen gemäss Art. 15a RPG die Kompetenz, Massnahmen gegen die Baulandhortung zu ergreifen, um so die Verdichtung zu fördern. Eine klare Zielsetzung zur Verdichtung sowie umfassendere konkrete Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen fehlen jedoch. Zur Berechnung des Baulandbedarfs für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen unterscheidet der Bund verschiedene Gemeindetypen, die sich bezüglich Urbanisierungsgrad (urban, zentral, peripher etc.) sowie im wirtschaftlichen Charakter (industriell, landwirtschaftlich, etc.) unterscheiden.<sup>5</sup> Jeder Gemeindetyp weist einen anderen durchschnittlichen Flächenverbrauch pro Einwohner und beschäftigter Person auf. Der Median der sogenannten Bauzonenflächenbeanspruchung wird als Richtschnur für die Berechnung des Bauzonenbedarfs einer Gemeinde genommen.<sup>6</sup> Er beschreibt die Siedlungsdichte eines Gemeindetyps. Je höher dieser Wert, desto tiefer ist die Dichte. Für die Berechnung des zukünftigen Baulandbedarfs gilt, dass die Bauzonenflächenbeanspruchung maximal dem schweizweiten Medianwert des entsprechenden Gemeindetyps entsprechen darf. Der Medianwert wird so zum Grenzwert.

Beispiel: Die Gemeinde X gehört zu Gemeindetyp Y. Der Medianwert für die Wohnzone von Typ Y beträgt 150m<sup>2</sup> pro EinwohnerIn. Die Gemeinde erwartet in den nächsten 15 Jahren 300 zusätzliche EinwohnerInnen. Das bedeutet, dass diese

---

<sup>2</sup> Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern. (2014). Richtplan 2030: Erläuterungen zu den Richtplananpassungen im Teil Siedlung.

<sup>3</sup> Kanton Bern. (2014). Richtplan 2030: Neue Herausforderungen für die Raumplanung im Kanton Bern.

<sup>4</sup> Bundesamt für Statistik [BFS]. (2013). Siedlungsfläche pro Einwohner.

<sup>5</sup> Bundesamt für Raumentwicklung [ARE]. (2013). Technische Richtlinien Bauzonen.

<sup>6</sup> Der Median besagt, dass die Hälfte der Gemeinden des entsprechenden Typs unter und die andere Hälfte über diesem Wert liegt.

Gemeinden zusätzliche Wohnzonen von  $300\text{Einw.} \times 150 \frac{\text{m}^2}{\text{Einw.}} = 45'000\text{m}^2$  auscheiden kann. Analoges gilt für die Misch- und Zentrumszonen.

Entscheidend an dieser Regelung ist, dass durch die Wahl der Medianwerte des Flächenverbrauchs die bisherige Siedlungsweise fortgeschrieben wird ohne explizit eine höhere Dichte zu verlangen. Der Medianwert kann als eine Art Durchschnitt angesehen werden, auch wenn er numerisch von diesem abweicht. Er vermittelt ein zusammenfassendes Bild der Siedlungsentwicklung der letzten Jahrzehnte. Damit wird klar: Das RPG setzt den Flächenverbrauch der Vergangenheit als Massstab. Statt ihn mit tieferen Grenzwerten zu reduzieren, soll sich die zukünftige Raumplanung am heutigen Flächenverbrauch orientieren. So wird, um es an einem Beispiel zu illustrieren, die heute existierende tiefe Siedlungsdichte in den Agglomerationen als Standard für die weitere Siedlungsentwicklung genommen. Es muss zwar gesagt werden, dass die Kantone eine Gewichtung der Gemeindetypen vornehmen können. Das heisst, dass die Strategie des Richtplans einzelne Gebiete als Schwerpunktgebiete festlegt, auf die sich das Bevölkerungswachstum konzentrieren soll. Dies sind vorab die urbanen Gegenden.<sup>7</sup> Das ist allerdings nur schon deshalb naheliegend, weil sich das Bevölkerungswachstum bereits in der Vergangenheit meist auf die urbanen Gegenden konzentrierte. Gerade die Ausdehnung der Agglomerationen in der gleichen Weise, wie wir sie heute kennen, ist raumplanerisch fatal. Damit wird die Zersiedelung auch in Zukunft voranschreiten.

Gemeinden, welche eine höhere Bauzonenflächenbeanspruchung als den relevanten Medianwert aufweisen, haben entsprechende innere Reserven. Diese Reserven sollten dem Bauzonenbedarf der nächsten 15 Jahre berücksichtigt werden. Das geschieht, allerdings wird nur ein Drittel der Reserven angerechnet.<sup>8</sup> Damit werden Gemeinden, die weniger verdichtet geplant haben als andere, bei der Bauzonenberechnung bevorzugt.

Die Fläche der Arbeitszonen wird im Gegensatz zu den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen qualitativ statt quantitativ bestimmt.<sup>9</sup> Dies macht deshalb Sinn, weil sich wirtschaftliche Nutzungen in ihrem Charakter und deshalb im Flächenbedarf stark unterscheiden können. Allerdings könnten Regelungen getroffen werden, die für verschiedene Nutzungen, beispielsweise für Einkaufszentren, jeweils eine minimale Ausnützungsziffer vorschreiben, um die Verdichtung zu fördern. Solche Bestimmungen fehlen.

Schliesslich sagt das Gesetz nichts über die Qualität der Verdichtung. Eine Verdichtung, welche vor allem zu mehr Beton führt und einen grauen Alltag hinterlässt, ist weder erstrebenswert noch wird sie von der Bevölkerung mitgetragen. Sinnvolle

---

<sup>7</sup> Siehe z.B. Amt für Raumentwicklung Kanton Thurgau. (2014). Teilrevision kantonaler Richtplan Thurgau.

<sup>8</sup> Bundesamt für Raumentwicklung [ARE]. (2013). Technische Richtlinien Bauzonen.

<sup>9</sup> Ebend.

Raumplanung braucht also auch Ideen zur Wohn- und Lebensqualität. Verdichtete Siedlungen müssen sozialen Austausch ermöglichen, Grünflächen aufweisen sowie kinder-, familien- und rentnerInnenfreundlich sein. So wird die Siedlungsentwicklung nach innen attraktiv. Leider fehlen solche Bestimmungen im RPG.

Das Einzonungsmoratorium bis zur erstmaligen Revision der kantonalen Richtpläne nach den Erfordernissen des neuen RPG dauert laut Art. 38a Abs. 1 RPG bis zu fünf Jahre. Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass dadurch systematisch verdichteter gebaut würde. Fünf Jahre sind ein sehr kurzer Zeithorizont. Im Wissen darum, dass nach Genehmigung des Richtplans weiteres Bauland zur Verfügung stehen wird, wird das Streben nach Verdichtung sehr beschränkt sein.

## **Rollende Einzonungen**

Die Festsetzung der Bauzonen für 15 Jahre ist, anders als teilweise gemeint, kein einmaliger Akt. Sie sagt nur, dass die Bauzonen zu einem bestimmten Zeitpunkt den Bedarf von 15 Jahren nicht übersteigen dürfen. Werden die Bauzonen bzw. das Siedlungsgebiet im Richtplan festgelegt, so werden sie in der darauf folgenden Periode mit grösserer oder kleinerer Geschwindigkeit überbaut. Um Bauzonen in der Grösse des 15-jährigen Bedarfs zur Verfügung zu haben, kann deshalb Schritt für Schritt weiteres Bauland ausgeschieden werden. Dies ist die fundamentale Schwäche des revidierten RPG: Es ist nachfrageorientiert. Wird mehr Bauland benötigt, so wird mehr Bauland eingezont. Diese Schwäche lässt sich nicht beseitigen, auch wenn die Kantone ihre Baulandreserven noch so tief ansetzen. Je schneller die Baulandreserve im vorgesehenen Siedlungsgebiet aufgebraucht ist, desto schneller wird eine erneute Richtplanrevision fällig, um weiteres Bauland ausscheiden zu können. Dabei ist es nicht zwingend, dass die Richtplanrevision erst dann stattfindet, wenn die Baulandreserven auch tatsächlich überbaut sind. Richtplanrevisionen sind grundsätzlich jederzeit möglich. Die Kantone haben auch bisher ihre Richtpläne zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten überarbeitet.<sup>10</sup>

Schliesslich hängt die Umsetzung des RPG auch von politischen Einflüssen ab. So hat der St.Galler Kantonsrat im November 2014 per Motion beschlossen, an Stelle der Verwaltung selber die Rahmenbedingungen des Richtplans festzulegen. Dies mit der geäusserten Absicht, das Bevölkerungsszenario von bisher ‚Mittel‘ auf ‚Hoch‘ hinaufzusetzen.<sup>11</sup>

## **Das Beenden der Zersiedelung verlangt stärkere Massnahmen**

Vorerst lässt sich noch kein allgemeines Urteil ziehen bezüglich der Richtplanrevisionen in den Kantonen. In zahlreichen Kantonen ist die Umsetzung noch nicht so weit. Das RPG im Allgemeinen führt aber zur Schlussfolgerung, dass es ein erster

---

<sup>10</sup> ARE. (2014). Übersicht über den Stand der kantonalen Richtplanung. <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00234/00363/index.html?lang=de>

<sup>11</sup> Ostschweiz am Sonntag. 07.12.2014. Die Angst vor der Auszonung geht um.

Schritt in die richtige Richtung ist, da die Richtpläne eine grössere und auch strategische Bedeutung erhalten. Doch dieser erste Schritt genügt nicht. Das RPG wird eine Siedlungsentwicklung hervorbringen, die zu sehr der bisherigen gleicht: Es werden keine wirklichen Massnahmen zur Verdichtung vorgeschrieben. Ausserdem kann bei Bedarf laufend Bauland ausgeschieden werden. Über diese Schwächen hinaus haben die Kantone die Möglichkeit, durch das Setzen der relevanten Parameter die Absicht des RPG weiter zu verwässern.

Die Brisanz des Themas Raumplanung wird deshalb nicht allzu schnell aus der politischen Debatte verschwinden. Um die Zersiedelung in den Griff zu bekommen, braucht es griffigere und weitergehende Massnahmen.

## Quellen

[1] «Zersiedelung ist ein Phänomen, das in der Landschaft optisch wahrnehmbar ist. Eine Landschaft ist umso stärker zersiedelt, je stärker sie von Gebäuden durchsetzt ist. Der Grad der Zersiedelung ist das Ausmass der Bebauung der Landschaft mit Gebäuden und ihrer Streuung, im Verhältnis zur Ausnützung der überbauten Flächen für Wohn- und Arbeitszwecke. Je mehr Flächen bebaut sind, je weiter gestreut die Gebäude sind und je geringer die Ausnützung ist, desto höher ist daher die Zersiedelung.» (Jaeger et al., 2008)

[2] Bundesamt für Statistik. (2015). Die Bodennutzung in der Schweiz: Auswertung und Analysen.

[3] C. Schwick et al., 2010: Zersiedelung der Schweiz – unaufhaltsam? Zürich, Haupt.

[4] Vgl. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/150/03/02/00/04.html>, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/150/03/02/00/05.html> und <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/key/bevoelkerungsstand.html> – abgerufen am 10.10.2014. Wohnbevölkerung 1935 interpoliert.

[5] Vgl.

[http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03/blank/key/siedlungsflaeche\\_pro\\_einwohner.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03/blank/key/siedlungsflaeche_pro_einwohner.html) – abgerufen am 10.10.2014

[6] Bundesamt für Raumentwicklung. (2013). Freizeitverkehr in der Schweiz.

[7] Bundesamt für Statistik. (2015). Die Bodennutzung in der Schweiz: Auswertung und Analysen.

[8] Bundesamt für Statistik. (2015). Die Bodennutzung in der Schweiz: Auswertung und Analysen.

[9] Tagesanzeiger vom 24.03.2015. Parkplatz-Land Schweiz.

[10] H.-P. Blume et al. (2010). Scheffer / Schachtschabel – Lehrbuch der Bodenkunde. Heidelberg, Spektrum Akademischer Verlag.

[11] [www.neustart.ch](http://www.neustart.ch)

[12] Bundesamt für Energie & Bundesamt für Raumentwicklung. (2011). Nachhaltige Quartiere: Herausforderungen und Chancen für die urbane Entwicklung. Bern: Bundespublikationen

[13] Bundesamt für Raumentwicklung ARE & Bundesamt für Energie BFE 2011: Nachhaltige Quartiere Herausforderungen und Chancen für die urbane Entwicklung. Bern: Bundespublikationen

[14] Menghini et al. 2015. Ein Konzept für handelbare Flächennutzungszertifikate in der Schweiz und Resultate einer agentenbasierten Marktsimulation. Eidg. Forschungsanstalt WSL.

[15] Der folgende Absatz ist eine Zusammenfassung des Artikels „Wohnraumreserven nach der Zersiedelungsinitiative: Es hat genug Platz“, der auf [www.zersiedelungstoppen.ch](http://www.zersiedelungstoppen.ch) gelesen werden kann.

[16] Bundesamt für Raumentwicklung [ARE]. (2012). Bauzonenstatistik Schweiz 2012 – Statistiken und Analysen.