



Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979

Technische Richtlinien Bauzonen

Beschlossen von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-
konferenz am 7. März 2014 und vom Eidgenössischen Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation am 17. März 2014

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	2
1.1	Anlass.....	2
1.2	Erarbeitung der technischen Richtlinien Bauzonen	2
2	Einordnung, Inhalt und Geltungsbereich der technischen Richtlinien Bauzonen.....	3
3	Vorgaben zur Bestimmung der Grösse der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen im Kanton	4
3.1	Allgemeines	4
3.2	Statistik: Berechnung der Bauzonenflächenbeanspruchungen der Gemeinden 2012 und Medianwerte der Bauzonenflächenbeanspruchung	4
3.3	Richtplanung: Festlegung weiterer Parameter (durch den Kanton innerhalb der Vorgaben des Bundes).....	6
3.4	Richtplanung: Berechnung der kantonalen Kapazität und Auslastung (durch den Kanton).....	7
3.5	Richtplanung: Überprüfung der kantonalen Berechnungen (durch das ARE).....	8
3.6	Spezialfragen	8
4	Vorgaben bezüglich weiterer Zonentypen im Kanton	10
4.1	Vorgaben bezüglich der Arbeitszonen (Art. 30a Abs. 2 RPV)	10
4.2	Umgang mit Umzonungen von Arbeitszonen in Wohn-, Misch- und Zentrumszonen	10
4.3	Weitere Bauzonentypen	11
5	Anwendung der Vorgaben in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton	12
5.1	Zusammenarbeit Bund–Kanton zum Thema Bauzonen	12
5.2	Prüfung und Genehmigung kantonalen Richtplan	12
5.3	Controlling und Berichterstattung.....	13
	Anhang I: Karte Gemeindetypen BFS 22.....	14

1 Einleitung

1.1 Anlass

Mit der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) wird insbesondere Artikel 15 zu den Bauzonen angepasst und mit neuen Anforderungen ergänzt. Zusätzlich macht Artikel 8a RPG Vorgaben für die Richtplaninhalte im Bereich Siedlung. Das Ziel der neuen Bestimmungen ist, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und die Grösse und Lage der Bauzonen so zu steuern, dass eine weitere unkontrollierte Zersiedlung der Landschaft verhindert werden kann. Aufgrund der RPG-Teilrevision wurde die Landschaftsinitiative, die unter anderem ein Moratorium von 20 Jahren für die Vergrösserung der Bauzonen forderte, zurückgezogen. Das Schweizer Stimmvolk hat in der Abstimmung vom 3. März 2013 über die Gesetzesänderung die Ziele der neuen Bestimmungen noch einmal klar bestätigt.

Für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich für die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen, sollen gemäss Artikel 15 Absatz 5 RPG Bund und Kantone gemeinsam technische Richtlinien erarbeiten.

1.2 Erarbeitung der technischen Richtlinien Bauzonen

Nach der Annahme des revidierten Raumplanungsgesetzes wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die die Entwürfe für die notwendigen Umsetzungsinstrumente erarbeitet hat. Es sind dies:

- die nötigen Anpassungen der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1),
- die Ergänzung des Leitfadens Richtplanung,
- die technischen Richtlinien Bauzonen gemäss Artikel 15 Absatz 5 RPG (vorliegendes Dokument).

Die Arbeitsgruppe setzte sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes (Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bundesamt für Justiz BJ), der Kantone (Generalsekretär der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK, Präsident der Kantonsplanerkonferenz KPK und sieben weitere Mitglieder der KPK) sowie je einem Vertreter des Gemeinde- und des Städteverbandes. Geleitet wurde die Arbeitsgruppe durch die Direktorin des ARE.

Am 28. August 2013 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zu Entwürfen für die genannten Umsetzungsinstrumente. Dieses dauerte bis Ende November 2013. Der Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung ist im Internet verfügbar auf der Seite <http://www.are.admin.ch/RPG1>, Dokument «Ergebnisbericht – Vernehmlassung Entwürfe Raumplanungsverordnung, Leitfaden Richtplanung, Technische Richtlinien (Bauzonen)».

2 Einordnung, Inhalt und Geltungsbereich der technischen Richtlinien Bauzonen

Die vorliegenden Richtlinien erfüllen den Auftrag nach Artikel 15 Absatz 5 RPG, der Bund und Kantone explizit zur gemeinsamen Erarbeitung von technischen Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich für die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen, auffordert.

In der bundesrätlichen Botschaft vom 20. Januar 2010 zu dieser Teilrevision (BBl 2010 1049) wurde dazu auf Seite 1074 f. Folgendes ausgeführt: *«Die Methodenvielfalt bei der Berechnung des Baulandbedarfs führte in der Vergangenheit dazu, dass die Bauzonendimensionierung von Kanton zu Kanton unterschiedlich ausfiel. Im Entwurf für ein Raumentwicklungsgesetz (E-REG) war daher vorgeschlagen worden, der Bundesrat solle die Anforderungen an die Zuweisung von Land zur Bauzone, namentlich die Berechnung des Baulandbedarfs, konkretisieren. Um einer in der Vernehmlassung verschiedentlich geäußerten Kritik Rechnung zu tragen, soll die Konkretisierung in gemeinsamer Verantwortung von Bund und Kantonen erfolgen. Dies bedingt, dass man sich auf technische Richtlinien beschränkt, die zwar keinen Rechtsatzcharakter haben, ihre Wirkung aber durch die in den Richtlinien zum Ausdruck kommende Fachkompetenz entfalten.»*

Mit den nun vorliegenden Richtlinien soll nicht die Vielfalt der Methoden, die innerhalb der Kantone zur Anwendung kommen, eingeschränkt werden. **Die in diesen Richtlinien dargestellte Methode ist massgebend für die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen zum Thema Bauzonen, insbesondere bezüglich der gesamten Grösse der Bauzonen im Kanton. Für die Verteilung der Bauzonen innerhalb des Kantons auf die Gemeinden spielt diese Methode keine Rolle; die Methodenwahl obliegt den Kantonen.** Die vorliegenden Richtlinien richten sich deshalb primär an die Behörden von Bund und Kantonen.

Kapitel 3 enthält die Methode und die statistischen Grundlagen zur Bestimmung des Spielraums bei der Grösse der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen für den Kanton. Kapitel 4 enthält die Vorgaben für weitere Zonentypen, insbesondere für Arbeitszonen.

In Kapitel 5 ist dargelegt, wie und in welchen Schritten der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton die Vorgaben der vorliegenden Richtlinien zur Anwendung kommen. Zentrales Instrument dieser Zusammenarbeit ist der kantonale Richtplan. Artikel 8a RPG verlangt, dass der kantonale Richtplan festlegt, wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 RPG entsprechen. Zudem sind Aussagen zu Umfang und Lage der Siedlungsfläche zu machen. Mit den konkreten Festlegungen zur Siedlungsfläche bildet der kantonale Richtplan einen wichtigen Rahmen für die räumliche Anordnung von neuen Bauzonen, für die Verbesserung der Lage von unüberbauten Bauzonen («Umlagerung» von Bauzonen) und – wenn ein entsprechender Handlungsbedarf besteht – auch für die Etappierung und die räumliche Anordnung von Rückzonen. Für den Bereich Siedlung hat der kantonale Richtplan gemäss Artikel 8a RPG insbesondere auch aufzuzeigen, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt und die Siedlungserneuerung gestärkt wird und wie Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt werden. Auf diese Themen wird in den vorliegenden Richtlinien nicht näher eingegangen. Sie sind in der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung ausgeführt.

Neben den Vorgaben im Richtplan sind bei der Ausscheidung von Bauzonen vielfältige qualitative Aspekte zu berücksichtigen, die sich aus Artikel 1 und 3 RPG ergeben. Der Grundsatz der Konzentration der Bauzonen beispielsweise verliert nichts von seiner Bedeutung, und mit der Betonung der Verdichtung nach innen wird künftig noch mehr Gewicht darauf zu legen sein, dass wo immer möglich die – zumindest teilweise – überbauten Bauzonen besser genutzt werden, bevor neue Gebiete überbaut oder gar eingezont werden (vgl. dazu auch Kapitel 4.2, unten S. 10). Dies muss umso mehr gelten, je wertvoller die Böden sind.

3 Vorgaben zur Bestimmung der Grösse der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen im Kanton

3.1 Allgemeines

Grundlage für die Bauzonendimensionierung in den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (Hauptnutzungen 11, 13 und 14 gemäss dem minimalen Geodatenmodell «Nutzungsplanung» vom 12.12.2011¹) im Kanton bildet die Bauzonenflächenbeanspruchung, das heisst die beanspruchte Bauzonenfläche pro Einwohnerin oder Einwohner² und pro Beschäftigten-Vollzeitäquivalent³ gemäss Art. 30a Abs. 1 RPV (in der Folge kurz als «Flächenbedarf» bezeichnet). Mit diesen drei Zonentypen werden 70 Prozent aller Bauzonenflächen und 79 Prozent aller Einwohnerinnen und Einwohner und Beschäftigten erfasst.

Bei der Bemessung seines gesamten Bedarfs an Wohn-, Misch und Zentrumszonen hat der Kanton davon auszugehen, dass in seinen Gemeinden der Bedarf an Bauzonenflächen, der in den entsprechenden Zonentypen (Wohn-, Misch und Zentrumszonen) pro Einwohnerin und Einwohner und pro Beschäftigten-Vollzeitäquivalent besteht, nicht zunimmt. Dies wird in Artikel 30a Absatz 1 Satz 1 RPV so umschrieben, dass der Wert, den sich der Kanton höchstens anrechnen lassen darf, dem für die Gemeinde ermittelten Wert entspricht. Der Kanton darf sich zudem keinen höheren Flächenbedarf anrechnen lassen als der Wert, der von mindestens der Hälfte der vergleichbaren Gemeinden der Schweiz erreicht wird (Art. 30a Abs. 1 Satz 2 RPV). Nachfolgend wird dargestellt, was dies praktisch genau bedeutet.

3.2 Statistik: Berechnung der Bauzonenflächenbeanspruchungen der Gemeinden 2012 und Medianwerte der Bauzonenflächenbeanspruchung

Auf der Basis der Daten, die für die Bauzonenstatistik Schweiz 2012 vorlagen⁴, wurde die Bauzonenflächenbeanspruchung in den Gemeinden der Schweiz berechnet. Dazu wurde die überbaute Bauzonenfläche (gemäss Annahme 1 der Bauzonenstatistik Schweiz) durch die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner und Beschäftigten-Vollzeitäquivalente geteilt, die anfangs 2012 auf den entsprechenden Flächen wohnten beziehungsweise arbeiteten.

Die Gemeindetypen des Bundesamts für Statistik BFS (22er-Typologie)⁵ bilden die Grundlage für die Vergleichbarkeit der Gemeinden in der Schweiz, soweit dies nötig ist, um Aussagen über die Bauzonengrösse im Kanton insgesamt zu machen. Für die Bauzonendimensionierung wird davon ausge-

¹ S. Modelldokumentation, im Internet auf der Seite <http://www.are.admin.ch/BZDim>, Dokument «Minimale Geodatenmodelle, Bereich Nutzungsplanung – Modelldokumentation», Ziff. 7.3.2, S. 20.

² Grundlage für die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner ist die Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) vom 31.12.2011.

³ Grundlage für die Anzahl Beschäftigte ist die Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT); für die in diesem Kapitel beschriebenen statistischen Berechnungen wurde auf die provisorischen Ergebnisse vom 31.12.2011 abgestellt. Generell wird der Wert verwendet, der nicht die Anzahl Personen wiedergibt, sondern jener, der die Anzahl Beschäftigte in Vollzeitstellen umrechnet, da statistische Erhebungen ergeben haben, dass der Flächenbedarf für Vollzeitäquivalente besser mit dem Flächenbedarf für Einwohnerinnen und Einwohner korreliert als die Anzahl Personen; daher wird *der Begriff «Beschäftigten-Vollzeitäquivalent»* verwendet.

Referenzperiode für STATENT ist aktuell der Dezember. für den – vorliegend kaum relevanten – 1. Sektor (Landwirtschaft) der Mai. Diese Lösung wird voraussichtlich ab 2017 mit den Daten für 2015 auf Durchschnittswerte umgestellt werden, die sich auf das ganze Jahr beziehen.

Das UVEK hat die anlässlich der Genehmigung durch die BPUK geäusserten Bedenken eines Kantons zur Kenntnis genommen, durch die bloss teilweise Berücksichtigung saisonal besetzter Stellen bei den Beschäftigten-Vollzeitäquivalenten könnten sich für Tourismuskantone unzumutbare Nachteile ergeben. Aus den oben in dieser Fussnote sowie in Kapitel 4.3 dargelegten Gründen erwartet das UVEK dies nicht. Sollten jedoch in einem Kanton statistische Abnormitäten oder Zufälligkeiten insgesamt zu erheblichen Verzerrungen führen, so wäre generell zwischen Bund und Kanton nach Lösungen zu suchen, um diese auszugleichen.

⁴ Dies betrifft sowohl die Bauzonenflächen und die Anzahl Einwohner/innen und Beschäftigten-Vollzeitäquivalente als auch die Zuordnung der Gemeinden zu den Gemeindetypen gemäss Gemeindetypologie (zur Aktualisierung der Daten s. Kapitel 3.2, letzter Absatz).

⁵ Die theoretischen Ausführungen zu dieser Typologie finden sich in Eidgenössische Volkszählung 2000, DIE RAUMGLIEDERUNGEN DER SCHWEIZ, BFS 2005 (im Internet auf der Seite <http://www.are.admin.ch/BZDim>), Kapitel 5 S. 115 ff. Verwendet werden die Gemeindefusionen von 2012 (entsprechend dem Stand der Bauzonenstatistik), im Internet als Excel-Datei «Die Raumgliederungen der Schweiz 2012» - MS-Excel Version - 01.01.2012, auf folgender Seite: <http://www.are.admin.ch/BZDim>. Zur Problematik der Gemeindefusionen s. das Kapitel «Gemeindefusionen», S. 9.

gangen, dass in Gemeinden des gleichen Gemeindetyps eine ähnlich tiefe Beanspruchung von Bauzonenflächen erreichbar ist⁶. Als erste Grenze, die aus der Sicht des Bundes nicht überschritten werden darf, dient der Median (Zentralwert): Der Kanton darf sich für die Bauzonenflächenbeanspruchung der einzelnen Gemeinden höchstens jenen Wert anrechnen lassen, den die Hälfte aller Gemeinden des jeweiligen Gemeindetyps nicht überschreitet (vgl. Art. 30a Abs. 1 Satz 2 RPV).

Tabelle 1: Medianwerte der Bauzonenflächenbeanspruchung pro Gemeindetyp für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen, in m² Bauzonenfläche pro Einwohner/in und Beschäftigten-Vollzeitäquivalent

Typ	Bezeichnung	Medianwert Wohnzonen	Medianwert Mischzonen	Medianwert Zentrumszonen
1	Grosszentren (CG)	55	49	31
2	Mittelzentren (CM)	105	79	38
3	Kleinzentren (CP)	151	129	73
4	Peripheriezentren (CPE)	212	188	110
5	Einkommensstarke Gemeinden (RE)	290	135	140
6	Touristische Gemeinden (TT)	419	223	163
7	Semitouristische Gemeinden (TST)	502	264	230
8	Gemeinden mit Heimen und Institutionen (THI)	295	287	217
9	Arbeitsplatzgemeinden metropolitaner Regionen (ME)	148	112	110
10	Suburbane Gemeinden metropolitaner Regionen (MS)	161	124	126
11	Periurbane Gemeinden metropolitaner Regionen (MP)	250	203	183
12	Arbeitsplatzgemeinden nicht-metropolitaner Regionen (NE)	183	176	126
13	Suburbane Gemeinden nicht-metropolitaner Regionen (NS)	160	146	122
14	Periurbane Gemeinden nicht-metropolitaner Regionen (NP)	273	245	198
15	Wegpendlergemeinden mit hoher Zuwanderung (NAL)	292	280	263
16	Wegpendlergemeinden mit geringer Zuwanderung (NAU)	335	316	291
17	Industriell-tertiäre Gemeinden (SIT)	271	233	177
18	Industrielle Gemeinden (SI)	277	247	194
19	Agrar-industrielle Gemeinden (SAI)	317	294	272
20	Agrar-tertiäre Gemeinden (SAT)	338	315	287
21	Agrarische Gemeinden (SA)	368	325	339
22	Gemeinden mit starkem Bevölkerungsrückgang (SR)	617	314	476

Die realen Werte der Bauzonenflächenbeanspruchung von 2012 bilden – nach dem soeben dargestellten Medianwert – die zweite Grenze der Bauzonenflächenbeanspruchung, die sich der Kanton in Bezug auf die Flächen in seinen einzelnen Gemeinden höchstens anrechnen lassen darf (Art. 30a Abs. 1 Satz 1 RPV).

Die tiefere der beiden Grenzen (realer Wert 2012 oder Medianwert) ist für den Kanton massgebend. Dies wird durch nachfolgendes Beispiel illustriert:

⁶ Verschiedene Kantone machen bereits Vorgaben an die Gemeinden, die sich auf diese Methode stützen, und verlangen dabei teilweise, dass die Gemeinden jenen Wert der Bauzonenflächenbeanspruchung nicht überschreiten, den die besten 10 oder 25 Prozent der vergleichbaren Gemeinden nicht überschreiten. Da die statistischen Werte der einzelnen Gemeinden nur dazu dienen, eine Vorgabe für den ganzen Kanton zu errechnen, kann davon ausgegangen werden, dass Sonderfälle in einzelnen Gemeinden über den ganzen Kanton die Ergebnisse nicht unzulässig verfälschen.

Beispiel: Bestimmung der maximal anrechenbaren Bauzonenflächenbeanspruchung für Zentrumszonen in bestimmten Gemeinden des Gemeindetyps 14⁷

	Medianwert der Bauzonenflächenbeanspruchung für Zentrumszonen im Gemeindetyp 14: 198 m² / Einwohner/in und Beschäftigten-Vollzeitäquivalent		
Gemeinde A	50 50		
Gemeinde B		150 150	
Gemeinde C		198	← 250
Gemeinde D		198	← 350

Schwarz: Bauzonenflächenbeanspruchung in Zentrumszonen der Beispielmunicipien gemäss Statistik

Fett kursiv: Maximal anrechenbare Bauzonenflächenbeanspruchung in Zentrumszonen der Beispielmunicipie

Die für die Beurteilung der *kantonalen* Bauzonen maximal anrechenbare Bauzonenflächenbeanspruchung⁷ (**Fett kursiv** in obenstehender Tabelle) wird grundsätzlich *einmalig* errechnet. Damit erübrigt sich auch eine laufende Aktualisierung der Medianwerte. Denkbar ist, die Medianwerte und gestützt darauf die maximal anrechenbaren Werte pro vergleichbarer Gebietseinheit mittelfristig zu aktualisieren. Mit Blick auf die damit verbundenen Konsequenzen soll dies allerdings im Rahmen einer Anpassung der vorliegenden Richtlinien erfolgen, wiederum gemeinschaftlich durch Bund und Kantone.

3.3 Richtplanung: Festlegung weiterer Parameter (durch den Kanton innerhalb der Vorgaben des Bundes)

Die folgenden Parameter werden durch den Kanton festgelegt. Sie dienen der Berechnung der kantonalen Kapazität, wie sie in Kapitel 3.4 beschrieben wird.

Parameter	Vorgabe des Bundes
Massgebliche Bauzonenflächenbeanspruchung pro Gemeinde ⁸ für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen	Werte dürfen höchstens dem für die Gemeinde ermittelten Wert entsprechen und dürfen höchstens den Medianwert des entsprechenden Gemeindetyps erreichen (s. oben, Kapitel 3.2)
Anzahl Nutzungsplanungsperioden ⁹ für die Mobilisierung der Kapazitäten in den überbauten Bauzonen	Wert muss kleiner als 3 oder gleich 3 sein

⁷ Der Kanton kann einen tieferen Wert als den maximal anrechenbaren Wert für massgeblich erklären. Dies erfolgt durch den ersten vom Kanton festzulegenden Parameter gemäss Kapitel 3.3.

⁸ Zum Thema der Gemeindefusionen s. das Kapitel «Gemeindefusionen», S. 9.

⁹ Als Nutzungsplanungsperiode gilt ein Zeitraum von 15 Jahren. Erläuterungen dazu finden sich am Ende dieses Kapitels.

Auch das Wachstumsszenario für die Bevölkerung und die Beschäftigten wird durch den Kanton festgelegt. Es ist eine der relevanten Annahmen zur nachfolgenden Berechnung der kantonalen Auslastung.

Parameter	Vorgabe des Bundes
Wachstumsszenario für die Einwohner/innen und die Beschäftigten (Art. 5a Abs. 1-2 RPV).	Empfohlen wird, vom <i>mittleren</i> Szenario des BFS ¹⁰ auszugehen, höhere Wachstumsannahmen sind zulässig. Wachstumsannahmen über dem <i>hohen</i> Szenario des BFS dürfen für die Berechnung der höchstens zulässigen Bauzonengrösse nur berücksichtigt werden, soweit die reale Entwicklung sie bestätigt hat (Details dazu s. Kapitel 3.4). Das Wachstumsszenario bezüglich der <i>Beschäftigten</i> darf grundsätzlich das hohe Szenario des BFS für das Bevölkerungswachstum ebenfalls nicht überschreiten. Es kann ausnahmsweise höher liegen, wenn der Kanton nachweist, dass dies plausibler ist (Art. 5a Abs. 2 Bst. b RPV), insbesondere wenn in den vergangenen Jahren die Beschäftigtenzahlen stets stärker gewachsen sind als die Bevölkerungszahlen und dieses Wachstum über dem hohen Szenario des BFS für das Bevölkerungswachstum war.

Für die überbauten und die unüberbauten Bauzonen wird die gleiche differenzierte maximal anrechenbare Bauzonenflächenbeanspruchung angenommen (siehe Beispiel, S. 6). In den überbauten Bauzonen wird dem Kanton für die Gemeinden, die den Medianwert noch überschreiten, zu Beginn nur 1/3 (oder ein durch den Kanton festgelegter höherer Wert¹¹) der bei Anwendung des Medianwerts erreichbaren zusätzlichen Kapazitäten angerechnet, da davon ausgegangen wird, dass sich diese Kapazitäten nicht sofort, sondern erst innerhalb von drei (oder weniger, wenn der Kanton dies so festlegt) Planungsperioden vollständig mobilisieren lassen (diese Kapazitäten werden daher in der Grafik auf Seite 8 kurz als «Langzeit»-Reserven bezeichnet). In den unüberbauten Bauzonen gilt von Beginn weg der maximal anrechenbare Wert (der in der Tabelle im Kapitel 3.2 **fett kursiv** dargestellt ist)⁷.

3.4 Richtplanung: Berechnung der kantonalen Kapazität und Auslastung (durch den Kanton)

Der Kanton berechnet die kantonale Kapazität und Auslastung aufgrund der festgelegten Parameter. Er verwendet bezüglich Bauzonenflächen, Einwohner/innen und Beschäftigten-Vollzeitäquivalente die aktuellsten Daten. Die maximal anrechenbaren Werte pro vergleichbarer Gebietseinheit werden nicht laufend aktualisiert (s. oben, Kapitel 3.2, letzter Absatz). Auch für allfällige vom Kanton festgelegte tiefere massgebliche Werte wäre es wenig sachgerecht, sie laufend anzupassen.

Die kantonale Kapazität wird aus der Bauzonenfläche (je pro Zonentyp pro Gemeinde) und der massgeblichen¹² Bauzonenflächenbeanspruchung (ebenfalls je pro Zonentyp pro Gemeinde) berechnet. Die Kapazitäten der überbauten und der unüberbauten Bauzonen in allen Gemeinden des Kantons werden addiert.

Die in 15 Jahren erwarteten Einwohnerinnen und Einwohner und die zum gleichen Zeitpunkt erwarteten Beschäftigten in den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen werden aufgrund der aktuellen Zahlen

¹⁰ 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). Es gelten jeweils die aktuellsten Szenarien.

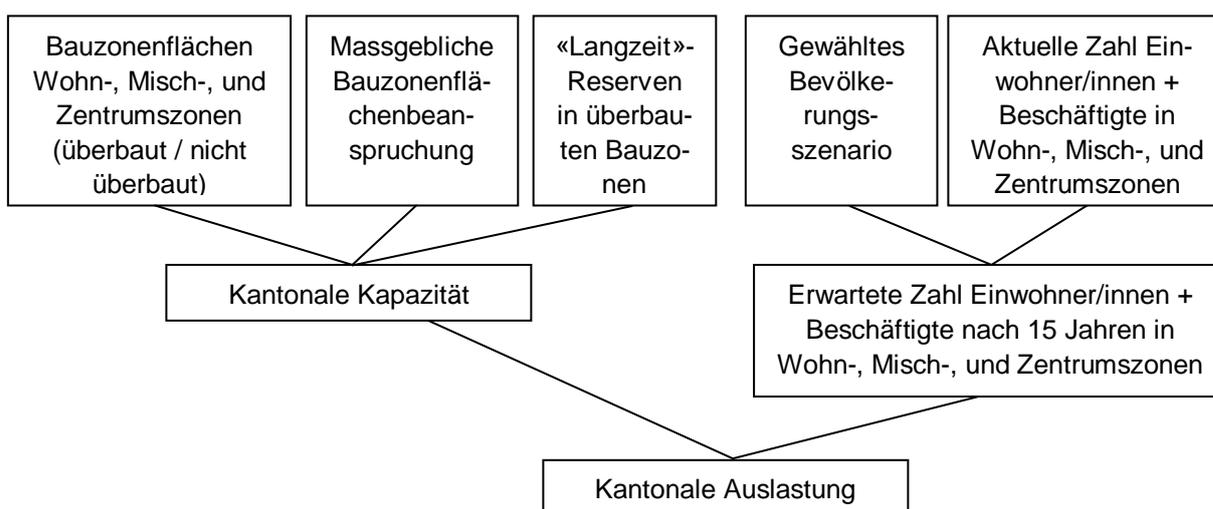
¹¹ Entsprechend dem zweiten durch den Kanton festzulegenden Parameter gemäss Darstellung am Anfang dieses Kapitels.

¹² Massgeblich ist entweder die maximal anrechenbare Bauzonenflächenbeanspruchung im Sinne des Beispiels in Kapitel 3.3 oder ein vom Kanton für massgeblich erklärter tieferer Wert gemäss dem ersten vom Kanton festzulegenden Parameter in Kapitel 3.3.

und des prozentualen Wachstums der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner und der Beschäftigten gemäss dem gewählten Szenario berechnet¹³.

Geht der Kanton davon aus, dass die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner bzw. der Beschäftigten stärker wachsen wird, als dies das hohe Szenario des BFS vorsieht, so kann er ein entsprechendes Eventualszenario in den Richtplan aufnehmen. In dem Mass, in dem das Wachstum tatsächlich höher ist, kann der Kanton zusätzliche Bauzonen gemäss diesem Szenario ausscheiden, ohne den Richtplan anpassen und dafür die Genehmigung einholen zu müssen.

Die kantonale Auslastung ist der Quotient aus den erwarteten Einwohnerinnen und Einwohnern und Beschäftigten einerseits und der berechneten kantonalen Kapazität andererseits.



Liegt nach dieser Rechnung die in 15 Jahren zu erwartende Auslastung der gesamtkantonalen Wohn-, Misch- und Zentrumszonen unter 100 Prozent, so sind diese Zonen im entsprechenden Kanton überdimensioniert.

3.5 Richtplanung: Überprüfung der kantonalen Berechnungen (durch das ARE)

Das ARE überprüft, ob die durch den Kanton festgelegten Parameter plausibel sind und ob die Vorgaben des Bundes eingehalten werden. Details dazu können der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung entnommen werden.

3.6 Spezialfragen

3.6.1 Abwanderungsgebiete

In Abwanderungsgebieten ist es schwierig, die Nutzung zu verdichten. Die verbleibenden Einwohnerinnen und Einwohner sowie die Arbeitsplätze werden in den bereits überbauten Bauzonen verbleiben. Die Dichte könnte nur dann gesteigert werden, wenn ein Teil der bereits überbauten Bauzonen rückgeführt und die Nutzung sich in den verbleibenden Bauzonen konzentrieren würde. Solche Effekte können in einem gewissen Ausmass innerhalb des Kantons kompensiert werden. Es kann aber sein, dass sich in einem Kanton entsprechende Effekte in einem Ausmass kumulieren, das als nicht mehr zumutbar erscheint. In einem solchen Fall wäre im Rahmen der Richtplanung zwischen Bund und Kanton nach Lösungen zu suchen. Als Abwanderungsgebiete stehen Gemeinden des Gemeindetyps 22 (Gemeinden mit starkem Bevölkerungsrückgang) im Vordergrund. Es erscheint beispielsweise

¹³ Das Gesetz verlangt, die Bauzonengrösse am Bedarf in 15 Jahren auszurichten. Dies ist mit so vielen Unwägbarkeiten verbunden, dass es sich zwangsläufig nur um eine Schätzung handeln kann. Diese Unsicherheit spiegelt sich in der Breite der Annahmen, welche die Kantone treffen können, und in den für sie insgesamt vorteilhaften Grenzen der Vorgaben des Bundes. Sind die Annahmen einmal getroffen, so ist der nächste Schritt in der Tat eine eigentliche Berechnung, auch wenn sie im Bewusstsein erfolgt, dass die Annahmen einem erheblichen Wandel unterworfen sind.

denkbar, dass die «Langzeit»-Reserven (s. Kapitel 3.3 letzter Absatz, S. 7) in solchen Gebieten unberücksichtigt bleiben können. Allfällige Erleichterungen wären jedoch an die Voraussetzung zu knüpfen, dass anderweitige, für Abwanderungsgebiete massgeschneiderte Massnahmen getroffen werden.

3.6.2 Gemeindefusionen

Bei Gemeindefusionen kann künftig die Zuordnung der Bauzonenflächen zu den Gemeindetypen gemäss der anfangs 2012 gültigen Zuordnung vorgenommen werden (die vergleichbaren Gemeinden i. S. von Art. 30a Abs. 1 Satz 2 RPV wären demnach die Gemeinden gemäss Bestand 2012), damit sich der Detaillierungsgrad nicht reduziert. Wo seit 2007 mehr als drei Gemeinden fusioniert haben und dadurch eine Gemeinde mit einem tieferen Medianwert (s. Tabelle 1 S. 5) entstanden ist, kann auf Antrag des Kantons auf den Gemeindebestand der Bauzonenstatistik 2007 abgestellt werden.

4 Vorgaben bezüglich weiterer Zonentypen im Kanton

Für die anderen Bauzonentypen als die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen ist es aufgrund der Komplexität und Heterogenität der realen Situation nicht möglich, vertretbare Messgrößen für die Beurteilung der Grösse der Bauzonen festzulegen. Insbesondere kann die Flächenbeanspruchung nicht in einen direkten Zusammenhang mit der Anzahl Personen, die diese Fläche nutzen, gebracht werden, wie das im vorangehenden Kapitel für die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen der Fall ist. Die Frage, welcher Bedarf für die nächsten 15 Jahre gegeben ist, muss daher für diese Zonentypen – wie nach bisherigem Recht – im konkreten Einzelfall nach allgemeinen Plausibilitätskriterien beantwortet werden. Dazu kommen für einzelne Zonentypen punktuelle Massnahmen und Vorgaben, welche die häushälterische Ausscheidung und Nutzung solcher Zonen fördern sollen.

4.1 Vorgaben bezüglich der Arbeitszonen (Art. 30a Abs. 2 RPV)

Da nicht auf quantitative Kriterien abgestellt werden kann, soll dies über qualitative Vorgaben erfolgen.

Die Voraussetzung für Neueinzonungen muss künftig sein, dass eine Arbeitszonenbewirtschaftung im Kanton vorhanden ist, die den entsprechenden Bedarf begründen kann. Das Ziel der Arbeitszonenbewirtschaftung ist es, aus einer übergeordneten, regionalen Sicht die Nutzung der Arbeitszonen im Sinn der häushälterischen und zweckmässigen Bodennutzung laufend zu optimieren. Gleichzeitig kümmert sie sich um das Bereithalten der von der Wirtschaft nachgefragten Flächen und Räumlichkeiten und unterstützt die Weiterentwicklung der Areale nach Vorgaben von Behörden und Politik. Im Fokus stehen dabei das bereits ansässige Gewerbe (Binnengewerbe) und die neu anzusiedelnden Betriebe der Zielbranchen.

Zu den Aufgaben der Arbeitszonenbewirtschaftung zählen beispielsweise:

- Führen der regionalen Übersicht;
- aktive Steuerung der Nutzung der Arbeitszonen auch im Hinblick auf die Nutzung von Synergiepotenzialen.

Die Arbeitszonenbewirtschaftung kann vom Kanton selber betrieben werden oder an funktionale Räume, Regionen oder als öffentliche Aufgabe mit Rechenschaftspflicht gegenüber dem Kanton auch an Private delegiert sein. Im Übrigen kann den regionalen Gegebenheiten Rechnung getragen werden.

4.2 Umgang mit Umzonungen von Arbeitszonen in Wohn-, Misch- und Zentrumszonen

Bevor Kulturland oder anderes Nichtbaugelände für neue Wohn-, Misch- und Zentrumszonen genutzt wird, sollen Industriebrachen oder anderweitig nicht mehr benötigte, bereits überbaute Gebiete dafür verwendet werden. Dies ist selbstverständlich und ergibt sich aus den Zielen und Grundsätzen des RPG (vgl. Kapitel 2 letzter Absatz). Umzonungen von Arbeitszonen in Wohn-, Misch- und Zentrumszonen sind zudem insofern privilegiert, als die Voraussetzungen von Artikel 15 Absatz 4 RPG nicht erfüllt werden müssen. Da für die Nutzung von Industriebrachen teilweise grosse Widerstände zu überwinden sind, könnte es hilfreich sein, weitere Privilegien zu schaffen. Die Kantone können dies im Rahmen der Vorgaben an die Regionen und Gemeinden bei Bedarf tun. Im Verhältnis zwischen Bund und Kanton erscheint es jedoch schwierig, da das gewählte System (rechnerische Obergrenze der kantonalen Spielräume betreffend Wohn-, Misch- und Zentrumszonen gemäss Kapitel 3) dies kaum zulässt.

Das Problem sollte sich dadurch entschärfen, dass aufgrund der Arbeitszonenbewirtschaftung die Kantone recht genau Kenntnis von Industriebrachen haben müssten. Damit sollten sie gegenüber den Gemeinden auch durchsetzen können, dass Umnutzungen Priorität haben vor Neueinzonungen.

4.3 Weitere Bauzonentypen

Die Tourismus- und Freizeitzone, die Verkehrszonen innerhalb der Bauzonen und die weiteren Bauzonen gehören ebenfalls zu den Bauzonen, die grundsätzlich für die Überbauung vorgesehen sind und damit potenziell eine Zersiedelung bewirken können. Sie werden in den Kantonen noch sehr unterschiedlich gehandhabt und machen heute gesamtschweizerisch bloss ca. 3 Prozent der Bauzonen aus. Deshalb wird zurzeit darauf verzichtet, quantitative oder spezielle qualitative Vorgaben dazu zu machen. Die Ziele und Grundsätze des RPG (Art. 1 und 3) sind selbstverständlich trotzdem anwendbar. Praxisänderungen, die dazu führen, dass bisher den Wohn-, Misch- oder Zentrumszonen zugewiesene Nutzungen neu anderen Hauptnutzungen zugewiesen werden, sind – vorzugsweise im Richtplan – zu thematisieren und dürfen die Vorgaben von Kapitel 3 nicht unterlaufen¹⁴. Im Rahmen der vierjährigen Berichterstattung nach Artikel 9 Absatz 1 RPV ist die Entwicklung dieser weiteren Bauzonentypen ebenfalls aufzuzeigen. Auffällige Zunahmen sind zu begründen.

Speziell zu beachten ist die Situation der Zweitwohnungen. Im Rahmen der Bauzonenstatistik wurden Zonen, die für Zweitwohnungen vorgesehen waren, meist den Wohn-, den Misch- oder den Zentrumszonen zugewiesen. Dem Umstand, dass in Zweitwohnungen weder Bewohnerinnen oder Bewohner noch Arbeitsplätze vorhanden sind, wird durch den Umstand Rechnung getragen, dass die Tourismusgemeinden in eigenen Gemeindetypen zusammengefasst sind (Typ 6, Touristische Gemeinden, und Typ 7, Semitouristische Gemeinden). Entsprechend tief sind die Anforderungen an die maximale Bauzonenflächenbeanspruchung. Zwar gibt es erhebliche Unterschiede in den Verhältnissen der einzelnen touristischen bzw. semitouristischen Gemeinden. Da die in diesen Richtlinien umschriebenen Anforderungen sich aber nicht auf einzelne Gemeinden, sondern auf den gesamten Kanton beziehen, kann davon ausgegangen werden, dass sich diese statistischen Ungenauigkeiten weitgehend kompensieren. Hinzu kommt, dass der Zweitwohnungsartikel der Bundesverfassung (Art. 75b) sowie dessen Umsetzung dazu führen werden, dass die Zunahme der Zweitwohnungen gedämpft wird, was tendenziell zu einer Senkung des Bauzonenflächenbedarfs in den touristischen und den semitouristischen Gemeinden führen müsste. Insgesamt sind Kantone mit einem hohen Anteil solcher Gemeinden daher nicht benachteiligt.

¹⁴ Im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsgesetzgebung kann beispielsweise die Frage auftauchen, ob Zonen, in denen strukturierte Zweitwohnungen vorgesehen sind, nicht auch der Hauptnutzung 17, Tourismus- und Freizeitzone, zugewiesen werden könnten. Die durch eine solche Massnahme verursachte rein rechnerische Senkung der Bauzonenflächenbeanspruchung bewirkt weder die angestrebte Verdichtung noch eine haushälterischere Bodennutzung. Ähnliche Phänomene können sich beispielsweise ergeben, wenn ein Kanton Erschliessungsflächen, die bisher zu den Wohn-, Misch- oder Zentrumszonen gehören, künftig der Hauptnutzung 18, Verkehrszonen innerhalb der Bauzonen, zuordnen möchte. Wo derartige Praxisänderungen vorgesehen sind, müssen sie im Rahmen der Richtplanung thematisiert werden. Dann kann auch festgelegt werden, was dies für die im Kanton maximal zulässige Bauzonengrösse bedeutet. Denkbar ist beispielsweise, dass für die Berechnung der Auslastung gewisse Zonen, die der Kanton einer anderen Hauptnutzung zugewiesen hat, trotzdem den Wohn-, Zentrums- oder Mischzonen zugerechnet werden. Dort, wo sich ein Kanton der bestehenden Praxis anderer Kantone anpasst, kann es auch genügen, die tatsächlich gegebene statistische Bauzonenflächenbeanspruchung in den betroffenen Gemeinden neu zu rechnen und die maximal anrechenbare Bauzonenflächenbeanspruchung allenfalls neu festzulegen.

5 Anwendung der Vorgaben in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton

Nachfolgend werden die wichtigsten Schritte aufgezeigt. Die gelebte Praxis wird den gemachten Erfahrungen anzupassen sein, immer im Hinblick auf eine optimale Aufgabenerfüllung.

5.1 Zusammenarbeit Bund–Kanton zum Thema Bauzonen

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton zum Thema Bauzonen, zu der die vorliegenden Richtlinien mit ihren Vorgaben den Rahmen bilden, erfolgt im Regelfall in drei Schritten:

- 1) Sobald der Kanton die notwendigen Grundlagen aufgearbeitet hat, findet zu einem möglichst frühen Zeitpunkt der Richtplananpassung ein Gespräch zur Bauzonensituation und den Entwicklungsvorstellungen statt.
- 2) Für die Beurteilung der Grösse der Bauzonen des Kantons im Rahmen der Prüfung und Genehmigung der Richtplaninhalte sind die Vorgaben von RPG und RPV sowie der vorliegenden Richtlinien massgebend. Das Ergebnis der Prüfung ist im Prüfungsbericht festgehalten und ist Grundlage für die Genehmigung durch den Bundesrat.
- 3) Im Rahmen der vierjährigen Berichterstattung gemäss Artikel 9 Absatz 1 RPV findet ein Gespräch zwischen Kanton und Bund über die aktuelle Situation bezüglich Bauzonen, die Wirkung der bisherigen Festlegungen und Massnahmen sowie einen allfälligen Handlungsbedarf statt.

Wird im Rahmen von Schritt 3 festgestellt, dass die Entwicklung nicht mehr den vereinbarten Zielen und den Vorgaben nach Artikel 15 RPG entspricht, so werden je nach Ursache insbesondere folgende Massnahmen eingeleitet:

- Umsetzung der Richtplaninhalte genügt nicht: Der Kanton trifft die notwendigen Massnahmen (zum Beispiel Ausscheidung von Planungszonen gestützt auf Art. 52a Abs. 3 RPV, Ersatzvornahme im Bereich der Nutzungsplanung, usw.).
Verbessert sich die Situation auch aufgrund dieser Massnahmen nicht oder werden keine Massnahmen getroffen, so wird das ARE gemäss Artikel 46 Absatz 2 RPV vom Kanton die Eröffnung der Entscheide zu Einzonungen verlangen.
- Festlegungen des Richtplans sind nicht mehr zweckmässig oder zu wenig wirksam: Der Kanton passt seinen Richtplan an.

Es gehört zur Verantwortung der Kantone, die Entwicklung laufend zu beobachten und zu steuern, um die Entwicklung der Bauzonen und ihrer Auslastung auf dem richtigen Pfad zu halten und zu verhindern, dass überdimensionierte Bauzonen entstehen.

5.2 Prüfung und Genehmigung kantonaler Richtplan

Zeitpunkt: Prüfung und Genehmigung der Richtplananpassung gemäss Artikel 11 RPG. Genehmigung durch den Bundesrat (erstmalig bei der Genehmigung nach Art. 38a Abs. 2 RPG).

Inhalt: Prüfung und Beurteilung von kantonaler Raumentwicklungsstrategie und Richtplaninhalten Siedlung. Prüfung und Beurteilung der Aussagen des Kantons zu den Bauzonen nach den Vorgaben von RPG und RPV, der vorliegenden Richtlinien und der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung.

Ergebnis: Prüfungsbericht und Genehmigungsantrag --> Genehmigung, Genehmigung mit Änderungen, Vorbehalten und/oder Auflagen resp. Nichtgenehmigung. Bei bereinigungsfähigen Konflikten¹⁵ kann der Kanton ein Bereinigungsverfahren gemäss Artikel 12 RPG verlangen.

¹⁵ Als bereinigungsfähig gelten überkantonale räumliche Konflikte. Nicht verhandelbar und damit einer Bereinigung nicht zugänglich sind beispielsweise Rechtsfragen (zum Ganzen s. Merkblatt zum Bereinigungsverfahren nach Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 12 RPG, ARE 1998, im Internet unten auf der Seite <http://www.are.admin.ch/themen/recht> > Publikationen, Ziff. 2.2).

5.3 Controlling und Berichterstattung

Zeitpunkt: vierjährliche Berichterstattung des Kantons gemäss Artikel 9 Absatz 1 RPV.

Inhalt: Umsetzung und Wirkung der Massnahmen, Feststellen Handlungsbedarf und Bezeichnung Massnahmen.

Kanton: Aussagen zu Umsetzung der Massnahmen, Auswertung gemäss Methode der vorliegenden Richtlinien mit den aktuellen kantonalen Zahlen.

Bund: Plausibilisierung gemäss Methode der vorliegenden Richtlinien mit den aktuellen Bundeszahlen¹⁶.

Ergebnis: Je nach Ergebnis von Controlling und Gespräch wird entweder die Fortführung der bisherigen Richtplan- und Umsetzungsmassnahmen beschlossen oder eine Korrektur bei den Richtplaninhalten und/oder bei der Umsetzung (Lockerung oder Verschärfung) vorgenommen. Zeigt das Controlling ein unbefriedigendes Ergebnis, so prüft der Bund weitere Massnahmen der Bundesaufsicht (Aufforderung zur Richtplananpassung, Pflicht zur Eröffnung relevanter Nutzungsplanentscheide, usw.).

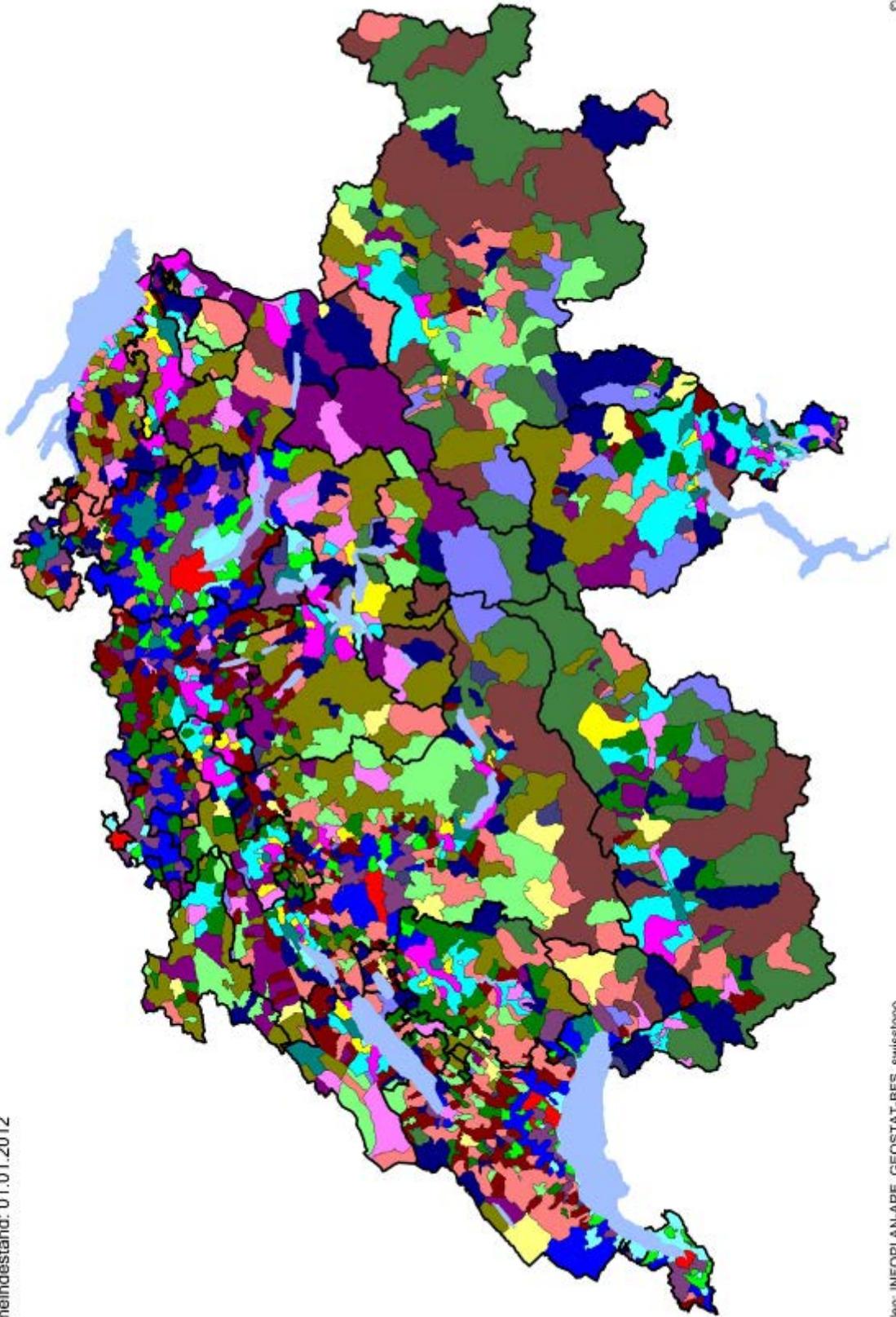
¹⁶ Grundlage für die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner: Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP). Grundlage für die Anzahl Beschäftigte: Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT), Vollzeitäquivalente.

Gemeindetypen BFS (22er Typologie)

Gemeindestand: 01.01.2012

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Ufficio federal da svilup dal territori ARE

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Quellen: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-BFS, swisstopo

© ARE

BFS Gemeindetypologie 22

	1 Grosszentren (CG)
	2 Mittelzentren (CM)
	3 Kleinzentren (CP)
	4 Peripheriezentren (CPE)
	5 Einkommensstarke Gemeinden (RE)
	6 Touristische Gemeinden (TT)
	7 Semitouristische Gemeinden (TST)
	8 Gemeinden mit Heimen und Institutionen (THI)
	9 Arbeitsplatzgemeinden metropolitaner Regionen (ME)
	10 Suburbane Gemeinden metropolitaner Regionen (MS)
	11 Periurbane Gemeinden metropolitaner Regionen (MP)
	12 Arbeitsplatzgemeinden nicht-metropolitaner Regionen (NE)
	13 Suburbane Gemeinden nicht-metropolitaner Regionen (NS)
	14 Periurbane Gemeinden nicht-metropolitaner Regionen (NP)
	15 Wegpendlergemeinden mit hoher Zuwanderung (NAL)
	16 Wegpendlergemeinden mit geringer Zuwanderung (NAU)
	17 Industriell-tertiäre Gemeinden (SIT)
	18 Industrielle Gemeinden (SI)
	19 Agrar-industrielle Gemeinden (SAI)
	20 Agrar-tertiäre Gemeinden (SAT)
	21 Agrarische Gemeinden (SA)
	22 Gemeinden mit starkem Bevölkerungsrückgang (SR)

Die theoretischen Ausführungen zu dieser Typologie finden sich in Eidgenössische Volkszählung 2000, DIE RAUMGLIEDERUNGEN DER SCHWEIZ, BFS 2005 (im Internet zu finden auf der Seite <http://www.are.admin.ch/BZDim>), Kapitel 5 S. 115 ff.

Verwendet werden die Daten von 2012 (entsprechend dem Stand der Bauzonenstatistik), im Internet als Excel-Datei «Die Raumgliederungen der Schweiz 2012 - MS-Excel Version» - 01.01.2012, auf der Seite: <http://www.are.admin.ch/BZDim>.