



Sozialdemokratische Partei der Schweiz / Parti Socialiste Suisse
Zentralsekretariat / Secrétariat central
Spitalgasse 34, 3011 Bern
Postfach / Case postale, 3001 Bern
Tel. 031 329 69 69 / www.spschweiz.ch / www.pssuisse.ch

Bundesamt für Raumplanung ARE
3003 Bern

Bern, 28. November 2013

Teilrevision der Raumplanungsverordnung: Vernehmlassungsantwort SP Schweiz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Leuthard
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen.

1. Vorbemerkungen

- **Die SP Schweiz war im Trägerschaftsverein der Landschaftsinitiative engagiert und hat sich im Parlament für einen griffigen indirekten Gegenvorschlag zu dieser Initiative eingesetzt.** In der Referendumsabstimmung vom 3. März 2013 wurde die Revision mit 1'476'942 Ja- gegen 871'514 Neinstimmen – mit Ja-Mehrheiten in 25 Kantonen – angenommen. Die Stimmbevölkerung hat somit bekräftigt, dass sie einen haushälterischen Umgang mit der begrenzten Ressource Boden unterstützt. Die nun zur Diskussion stehende Verordnungsänderung muss an diesem Anspruch gemessen werden.
- **Einer der zentralen Aspekte der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) ist das Bestreben, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren und an falscher Stelle gelegene Bauzonen dorthin zu verschieben, wo sie effektiv benötigt werden.** Die Revision der Raumplanungsverordnung muss die Ziele der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes ohne Abstriche konsequent umsetzen.
- Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Siedlungsentwicklung nach innen, die Schaffung kompakter Siedlungen unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität. Es kann nicht sein, dass in kompakten Siedlungen keine Grünflächen mehr vorkommen. **Leitlinien zur „angemessenen Wohnqualität“ fehlen aber in der RPV und müssen ergänzt werden.**
- Artikel 15 Absatz 5 RPG sieht vor, dass Bund und Kantone **technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen**, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen, erarbeiten. Damit soll ein zentrales Anliegen der Initiative, die Plafonierung der Bauzonengesamtfläche, erreicht werden. **Wir äussern aber Zweifel daran, dass dieses Ziel bzw. das Ziel des Bundesrats, die Siedlungsfläche bei 400 m² pro Person zu stabilisieren, mit den vorliegenden Entwürfen tatsächlich erreicht werden kann.**

- **Das revidierte Raumplanungsgesetz, die revidierte Raumplanungsverordnung, die Technischen Richtlinien Bauzonen und die Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung sollen so rasch als möglich - Frühling 2014 - in Kraft treten. Die zweite Etappe der RPG-Revision sollte nach der Inkraftsetzung von Gesetz und Verordnung möglichst bald angegangen werden.**
- **Zudem fordern wir, dass sich das Zweitwohnungsgesetz bzw. die entsprechende Verordnung und das RPG bzw. die Verordnung in keiner Weise widersprechen.**

2. Raumplanungsverordnung

Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen

- Künftig soll die Grösse von Bauzonen nicht gemeindeweise beurteilt werden (Art. 15 Abs. 3 RPG). Neu wird festgelegt, wie gross die Bauzonen in einem Kanton zu einem bestimmten Zeitpunkt und anhand konkreter statistischer Grössen höchstens sein dürfen. Grundlage sind sachliche Kriterien wie Erschliessung, Zentralität, Erreichbarkeit oder Nachfrage. **Wir begrüssen diese Anpassung, dass künftig die Bauzonen als gemeindeübergreifendes Thema behandelt werden müssen.**
- Auch die Festlegung der **kantonalen maximalen Gesamtgrösse der Bauzonen** und die Verteilung der Bauzonen innerhalb des Kantons aufgrund einer kantonalen Raumentwicklungsstrategie findet unsere Zustimmung. **Kritisch festzuhalten ist aber, dass die für die Berechnungen gewählte Methodik nicht dazu dient, das Wachstum in ausreichendem Mass zu begrenzen. Unter der Annahme eines hohen Wachstums bei der Bevölkerung oder bei den Arbeitsplätzen können weitere Bauzonen geschaffen werden, obwohl noch nicht zur Gänze genutzte Bauzonenflächen vorhanden wären. Wir kritisieren die Annahme einer (zu) stark auf Wachstumsorientierung ausgegerichteten Betrachtung der Zukunft und beantragen eine entsprechende Korrektur.** Das Abstützen auf das Maximalszenario zur Bevölkerungsentwicklung soll durch das **mittlere Szenario** ersetzt werden. **Wir beantragen eine entsprechende Anpassung von Art. 5a Abs. 2.**
- Ein Wachstum an Bevölkerung und Beschäftigten muss an erhöhte Vorgaben bezüglich effizienter Flächennutzung geknüpft werden. Das Festlegen einer **Obergrenze des gesamtschweizerischen Siedlungsgebiets** wäre in diesem Kontext ebenfalls eine prüfenswerte Option.
- Für die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen, die etwa 70 Prozent der Bauzonenflächen ausmachen, hat sich die Bauzonenflächenbeanspruchung pro Einwohnerin und Einwohner und pro beschäftigter Person als geeignete Messgrösse erwiesen, um Vorgaben zu machen. Für die anderen Bauzonentypen, insbesondere die Arbeitszonen, ist dies gemäss Vernehmlassungsbericht aufgrund der Komplexität und Heterogenität nicht möglich.
- **Die Arbeitszonen sind mit 14 Prozent aber immer noch die zweitgrösste Bauzonenkategorie.** Die **qualitativen Vorgaben** bei der Ausscheidung neuer Arbeitszonen unterstützen wir zwar. **Wir stehen aber der Tatsache, dass die bestehenden Arbeitszonen in quantitativer Hinsicht aus der Bedarfsberechnungen der Bauzonen ausgeklammert werden, sehr kritisch gegenüber.** Art. 15 RPG schreibt fest, dass **kein Unterschied innerhalb der Bauzonen** gemacht wird hinsichtlich der Forderung, dass das Angebot auf den Bedarf von 15 Jahren ausgerichtet werden soll und dass überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind. **Bei den Arbeitszonen darf zudem von einem grossen Rückzonungspotenzial ausgegangen werden** (Die Fahrländer-Studie 2008 weist auf erhebliche Reserven hin, die bis 2030 grösser sind als diejenigen der Wohnnutzung.).
- **Antrag: Neben den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen müssen auch für die Bemessung der Arbeitszonen quantitative Richtlinien ausgearbeitet werden. Artikel 30a sollte wie folgt ergänzt werden:**
 - ¹ *Wohn-, Arbeits-, Misch- und Zentrumszonen in einem Kanton sind so zu bemessen, dass ihre Kapazitäten den Bedarf für 15 Jahre nicht übersteigen.*
 - ² *Die Kapazitäten der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen eines Kantons ergeben sich aus dem Verhältnis zwischen den in den einzelnen Gemeinden vorhandenen Flächen der entsprechenden Zonentypen und der Bauzonenfläche, die pro Einwohnerin und Einwohner und pro beschäftigter Person beansprucht wird (beanspruchte Fläche). Die beanspruchte Fläche, die sich der Kanton dabei höchstens anrechnen lassen darf, entspricht dem für die Gemeinde ermittelten Wert, darf aber nicht höher sein als der Wert, den ~~die Hälfte der~~*

flächeneffizienteste Viertel der vergleichbaren Gebietseinheiten erreicht, und nicht höher als 400 m² pro Einwohnerin und Einwohner und pro beschäftigter Person.

- Wir beantragen des Weiteren, dass in der Raumplanungsverordnung **klare Bestimmungen** zur Umsetzung der Vorgaben im RPG bezüglich der **Schaffung neuer Bauzonen** (Art. 15 Abs. 4) vorgegeben werden. Insbesondere was die **Zerstückelung von Kulturland** oder die **rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit** angeht, braucht es verbindlichere Vorgaben.
- Um sicherzustellen, dass **Bauzonen besser genützt** und dass **vor der Ausscheidung neuer Bauzonen die bestehenden Bauzonen genutzt werden**, braucht es weitere Ergänzungen. Diese finden ihre Legitimation im RPG. **Wir stellen folgende Anträge zu Art. 30b:**
 - ¹ Bauzonen müssen kompakt und wo möglich anschliessend an die bestehende Bebauung überbaut werden.
 - ² Bevor die Bauzonenfläche eines Kantons insgesamt vergrössert wird, müssen die bestehenden Bauzonen im Kanton mobilisiert und zu 85 Prozent genutzt sein.
 - ³ In neuen Wohn-, Misch- und Zentrumszonen darf pro Einwohnerin und Einwohner und pro beschäftigter Person nicht mehr Fläche beansprucht werden als im flächeneffizientesten Viertel der vergleichbaren Gebietseinheiten.
 - ⁴ Die Ausscheidung neuer Arbeitszonen setzt voraus, dass der Kanton Massnahmen ergreift, die eine haushälterische Nutzung solcher Zonen gewährleisten, und setzt den Nachweis voraus, dass sie haushälterisch genutzt werden.
 - ⁵ Werden neu eingezonte Bauzonen nicht innert einer Nutzungsplanperiode erschlossen und vollumfänglich überbaut, gelten die unbebauten Teile als nicht eingezont.

Fruchtfolgeflächen

- Artikel 15 Absatz 3 Satz 2 RPG bestimmt, dass bei der Ausscheidung von Bauzonen insbesondere die **Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen** sind, was wir sehr begrüßen. Kantone, die ihr Kontingent an Fruchtfolgeflächen unterschritten haben, dürfen neue Bauzonen in Fruchtfolgeflächen nur noch ausscheiden, wenn sie diese ausserhalb der Bauzonen kompensieren können oder Planungszonen für unerschlossene Gebiete in Bauzonen bestimmen. Der Standort in Fruchtfolgeflächen darf nur gewählt werden, wenn eine andere Lösung raumplanerisch nicht sinnvoll ist.
- Um die Bestimmungen des RPG effektiv umsetzen zu können, braucht es griffigere Vorgaben als mit der Verordnung vorgeschlagen. Eine rein qualitative Kompensation reicht u.E. nicht aus, weil dadurch oft auch Böden verändert werden, die zentrale Funktionen wahrnehmen, z.B. hinsichtlich Biodiversität. **Wir stellen deshalb folgenden Antrag für Art. 30 Abs. 1^{bis} Bst. c (neu):**
 - ^{1^{bis}} *Fruchtfolgeflächen dürfen nur eingezont werden, wenn:*
 - c. die beanspruchte Fruchtfolgefläche durch eine mindestens flächengleiche Auszonung kompensiert wird.*

Richtplanung

- Damit die Bevölkerung die gesetzlich geforderte, wichtige Mitwirkung bei der Richtplanung effektiv wahrnehmen kann, müssen die Grundlagen verfügbar sein, um so die Entwicklung des Siedlungsgebiets und des Kulturlands nachvollziehen zu können. **Antrag zu Art. 4 Abs. 1:** Es braucht eine explizite **Ergänzung, dass die Grundlagen „öffentlich“** sein müssen.
- Auch die Berichte nach Art. 47 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs sollten als Umweltinformationen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. **Antrag:** Die Berichte nach Artikel 47 Absatz 2 sind zu veröffentlichen.
- **Ein weiterer Antrag betrifft Art. 5a Abs. 3 Bst. a, der klarere Vorgaben beinhalten müsste:**
 - 3 Der Kanton erteilt im Richtplan die Aufträge, die nötig sind, um:*
 - a. die Grösse und Lage der Bauzonen laufend zu überprüfen und gemeindeübergreifend die notwendigen Massnahmen für eine Verbesserung hinsichtlich der Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu treffen;*

- Der Kanton soll zudem einen klaren Auftrag erhalten, was die **anderen Planungsebenen** angeht. Vorgaben für die Flächeneffizienz sollen an das angestrebte Wachstum an Bevölkerung und Arbeitsplätzen geknüpft werden. Je höher das Wachstum, desto grösser muss die Flächeneffizienz werden. Ohne diese Vorgabe wird nie eine nachhaltige Raumentwicklung zu erreichen sein. **Wir beantragen einen neuen Art. 5a Abs. 3 Bst. d:**

3 Der Kanton erteilt im Richtplan die Aufträge, die nötig sind, um:

d. die bestehenden und neu geschaffenen Bauzonen bodensparend und effizient zu bebauen und zu verdichten. Dabei ist die Flächeneffizienz parallel zum angestrebten Wachstum zu steigern.

Auch der Leitfaden für die kantonale Richtplanung soll dazu verbindlichere Vorgaben machen. Antrag auf Art. 8, zweiter Satz (neu):

Das Bundesamt für Raumentwicklung (Bundesamt) erlässt nach Anhörung der Kantone und der Bundesstellen technische Richtlinien für die Erstellung der Richtpläne. Weicht der Kanton von diesen ab, weist er nach, dass die gewählte Methode die Ziele und Planungsgrundsätze des RPG besser oder mindestens in gleichem Mass erfüllt.

- **Wie beantragen, dass die Mitteilungspflicht bei der Änderung von Nutzungsplänen bei jeglicher Verminderung (auch weniger als drei Hektaren Fruchtfolgefläche) wahrgenommen werden muss. Antrag zu Art. 46 Abs. 1 Bst. b.:**

¹ Die Kantone eröffnen dem Bundesamt Entscheide betreffend Genehmigung von Nutzungsplänen nach Artikel 26 RPG und unterinstanzliche Beschwerdeentscheide, wenn sie Folgendes betreffen:

b. Änderungen von Nutzungsplänen, wenn Fruchtfolgeflächen ~~um mehr als drei Hektaren~~ vermindert werden;

PV-Anlagen (Artikel 18a RPG)

- Die **Voraussetzungen der Bewilligungsfreiheit**, wie vom Nationalrat vorgeschlagen, werden aufgenommen. Artikel 18a Absatz 1 RPG regelt, unter welchen Voraussetzungen Solaranlagen «keiner Baubewilligung nach Artikel 22 Absatz 1» RPG bedürfen. Eine **nachträgliche Überprüfung** bleibt aber möglich. Das RPG sieht zudem eine Meldepflicht vor.
- **Wir begrüssen die Bestimmungen zur Umsetzung von Artikel 18a RPG.**

3. Technische Richtlinien Bauzonen (TRB)

- Auch in Bezug auf den Entwurf zu den TRB muss konsequenter darauf geachtet werden, dass die Massnahmen zur Reduktion des Flächenverbrauchs wirklich wirksam sind. **Antrag: Die Bemessung des Bauzonenbedarfs soll sich an Best Practice-Beispielen der Gemeinden, was flächensparende und qualitativ hochstehende Planung angeht, orientieren.**
- **Auch in den TRB sollen die Arbeitszonen quantitativ behandelt werden.** Als Referenzwert für das prognostizierte Wachstum von Bevölkerung und Beschäftigten sollte, wie bereits ausgeführt, **nicht das Maximalszenario BFS**, sondern vielmehr das **mittlere Szenario** dienen. Kantone, die ein Szenario über dem mittleren Szenario wählen, müssen dies plausibel begründen können.
- **Die vorgeschlagene Regel, dass die Kantone Reserven in überbauten Bauzonen je Planungsperiode nur jeweils zu einem Drittel an die vorhandenen Bauzonen-Kapazitäten anrechnen müssen, widerspricht dem Auftrag im RPG, kompakte Siedlungen zu schaffen, Massnahmen zur Verdichtung der Siedlungsfläche zu treffen oder Nutzungsreserven zu mobilisieren.** Antrag: Die 1/3-Vorgabe muss verschärft werden. Auch wenn die bauliche Nutzung der Reserven im Baugebiet mehr als 15 Jahre beansprucht, ist eine solche Regel nicht akzeptierbar, da sie zu wenig Handlungsdruck auslöst.

- Für die **Ermittlung der unüberbauten Fläche innerhalb der Bauzonen** sollte zudem statt der Annahme 1 der Bauzonenstatistik die **Annahme 2** gewählt werden. Da sie leerstehende Flächen innerhalb der Bauzonen konsequenter als unüberbaut deklariert, resultiert ein grösserer Anteil an unüberbauten Bauzonen. **Das erhöht die Spielräume hin zu einer haushälterischeren Bodennutzung.** Auch in Gemeinden, die in der effizienteren Hälfte des Feldes liegen, gibt es Verdichtungspotenzial. Daher wäre die genaue Analyse der Reserven eine sinnvolle Vorarbeit, um die Kapazitäten eines Kantons einzuschätzen.
- **Grundsätzliche Bemerkung:** Gemäss der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012–2015 sollen Bauzonenflächenbeanspruchungs-Werte von über 400 m² pro EinwohnerIn für die Berechnung der Kapazitäten nicht berücksichtigt werden. Vielmehr sollte der Wert tiefer gewählt werden, da die Bauzonen nur einen Teil der Siedlungsfläche ausmachen.

4. Bemerkungen zum Entwurf Leitfaden für die kantonale Richtplanung

- **Wir werten den ergänzten Leitfaden für die Richtplanung als nützliches Instrument für die Kantone.** Wir erwarten, dass er in allen Kantonen angewendet wird. Bei einem anderen Vorgehen muss der Kanton darlegen, dass seine Herangehensweise bessere Resultate im Sinne der Ziele des RPG erbringt.

Wir stellen folgende Anträge

- Die **Grundlagen für die Richtplanung** sollen, wie bereits ausgeführt, auch **der Bevölkerung zur Verfügung** stehen. Nur so ist eine informierte Mitwirkung möglich. Die unter den Beurteilungskriterien erwähnten Dichtevorgaben bzw. Mindestausnutzungsziffern sollen standardmässig im Richtplan angegeben werden. Nur so können die Vorgaben des RPG umgesetzt werden, welches kompakte Siedlungen, Massnahmen zur Verdichtung der Siedlungsfläche und eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen verlangt.
- Zusätzlich zum **Siedlungsgebiet** soll der Richtplan Aussagen zur **Siedlungsfläche** machen, so wie sie in der Arealstatistik definiert ist. **Unter die Siedlungsfläche fallen alle Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen für Infrastruktur, Versorgung, Entsorgung, Erholung, Tourismus oder Landwirtschaft. Eine Zunahme dieser Elemente der Siedlungsfläche ausserhalb der Bauzonen läuft dem Ziel der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet zuwider.**
- Die **Mindestdichten der Bebauung** erachten wir als unverzichtbar und beantragen, diese verpflichtend im LRP festzuschreiben und in die Beurteilungskriterien Bund aufzunehmen. Wir unterstützen alle Kriterien, die der Kanton bezüglich Einzonungen formulieren soll, beantragen jedoch, dass diese nicht nur als Beispiele zu verstehen sind, sondern in ihrer Gesamtheit anzuwenden sind, sofern sie für einen Kanton relevant sind.
- **Zwei weitere Kriterien sollten Eingang finden:** Eine Vergrösserung der Bauzonen-Gesamtfläche soll nur möglich sein, wenn die bestehenden Bauzonen zu 85 Prozent überbaut sind. Die Überbauung neuer Bauzonen muss zudem kompakt und wo möglich anschliessend an die bestehende Bebauung erfolgen.
- Wir begrüssen die Präzisierungen zum neuen Abs. 2 in Art. 8 RPG, beantragen jedoch, dass die Liste der zu beachtenden Vorhaben von den Kantonen als Standard angewendet wird.
- Der im Bereich „Siedlungsentwicklung nach innen und Siedlungserneuerung“ unter den Mindestinhalten und bei den Beurteilungskriterien Bund aufgeführte **preisgünstige Wohnungsbau** stellt u.E. ein wichtiges Kriterium dar, an dem festgehalten werden soll.

5. Umsetzung pa.Iv. (04.472) Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone

- **Die Pferdehaltung darf nicht zur Schaffung von neuem Wohnraum in der Landwirtschaftszone führen.** Erfordert die vorgesehene Pferdehaltung eine dauernde Überwachung der Tiere vor Ort, muss entsprechender Wohnraum bereits vorhanden sein. Diese Bestimmung unterstützen wir mit Nachdruck.
- **Die Umsetzung der Parlamentsbeschlüsse zum Thema Tierhaltung in der Landwirtschaftszone findet grundsätzlich unsere Zustimmung.** Insbesondere die Unterscheidung zwischen Pferdehaltung im Rahmen eines landwirtschaftlichen Gewerbes und der hobbymässigen Tierhaltung erachten wir als sinnvoll. Die Beschränkung der Anzahl Tiere bei der hobbymässigen Tierhaltung ist zu begrüssen, um landwirtschaftliche Gewerbe nicht zu verdrängen und grosse, nicht landwirtschaftliche Tierhaltungszentren zu verhindern.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen
SP Schweiz



Christian Levrat
Präsident SP Schweiz



Chantal Gahlinger
Politische Fachsekretärin SP Schweiz