

Frau Dr. Maria Lezzi

Bundesamt für Raumentwicklung  
3003 Bern

Zürich, 5. November 2013

## **Vernehmlassung Teilrevision der Raumplanungsverordnung** Stellungnahme des SIA und des FSU

Sehr geehrte Frau Lezzi, sehr geehrte Damen und Herren

schweizerischer  
ingenieur- und  
architektenverein

société suisse  
des ingénieurs  
et des architectes

società svizzera  
degli ingegneri  
e degli architetti

swiss society  
of engineers  
and architects

Gemäss seinen Leitsätzen setzt sich der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein SIA als massgebender Berufsverband der Planer in der Bau- und Umweltbranche mit seinen über 15'000 Mitgliedern für eine zukunftsfähige und nachhaltige Entwicklung des gestalteten Lebensraums von hoher Qualität ein.

Der FSU ist der Fachverband der Schweizer Raumplanerinnen und Raumplaner, welchem über 900 Einzelmitglieder und Büros angehören. Er ist ein Fachverein des SIA. Als Verband der in der Raumplanung aktiven Fachleute hat er alles Interesse daran, dass die raumplanerischen Belange fachgerecht geregelt werden.

### **Vorbemerkungen**

Der SIA und der FSU haben die Abstimmung zur Revision des Raumplanungsgesetzes sehr aktiv unterstützt. Drei Zielrichtungen waren in der Argumentation im Abstimmungskampf für unsere Verbände wesentlich: Wohnraum schaffen, Wirtschaft fördern, Landschaft schützen. Nun liegt die Verordnung zum RPG vor. Aus Sicht der beiden Fachverbände stellt sich für uns nun die Frage, ob die Vorlage genügt um die Versprechen aus dem Abstimmungskampf einzulösen.

Aus unserer Sicht ist die Bewältigung folgender Aufgaben nach wie vor vordringlich:

- Wo und wie planen die Gemeinden genügend Flächen für Wohnraum um einerseits den Bevölkerungsprognosen – auch im Blick auf die demografische Entwicklung - gerecht zu werden und andererseits auch dem zunehmenden Bedarf an Wohnfläche gerecht zu werden?
- Wo und wie schaffen die Gemeinden genügend Gewerbe- und Industrieflächen um die kommenden Bedürfnisse der Wirtschaft zu erfüllen?
- Die Strategie der Revision des RPG ist darauf ausgerichtet, die Landschaft zu schützen um eine weitere Zersiedlung zu verhindern. Dies vor allem durch die konsequente Einforderung einer Innenentwicklung vor einer Aussenentwicklung und einer klugen Ausscheidung von Bauzonen am richtigen Ort. Welche Unterstützung durch die Verordnung und den Leitfaden und die Technischen Richtlinien erhalten sie um dabei konsequent die Innenentwicklung in hoher Qualität zu fördern?

- Wo und wie sollen die knappen finanziellen Mittel für den Bau, den Erhalt und den Betrieb der Verkehrsinfrastrukturen und weiterer Infrastrukturen, wie Schulen, Spitäler etc. strategisch klug eingesetzt werden?

Damit dies gelingen kann, müssen primär in den verschiedenen Handlungsräumen gemeinsame Strategien entwickelt werden, wie dies mit der Erarbeitung von Raumkonzepten auch vom revidierten Raumplanungsgesetz gefordert wird.

Nach sorgfältigem Studium und einer intensiven Diskussion in unseren Fachkreisen stellen der SIA und der FSU folgenden Antrag:

**Der SIA und der FSU weisen alle drei Vorlagen zurück.** Sie orientieren sich in ihrem Grundsatz zu stark an einer statistischen Betrachtungsweise und genügen somit zu wenig einer raumplanerischen Denk- und Handlungsweise. Sie sind zu einseitig auf die Kontrolle durch den Bund ausgerichtet und fördern nicht die dringend erforderliche strategische Öffnung von Handlungsspielräumen im Blick auf die oben genannten Aufgaben der Zukunft. Sie sind zu sehr auf die Problematik der Rückzonung und der Verhinderung weiterer Einzonungen ausgerichtet und zu wenig auf die notwendigen Strategien einer qualitativ hochwertigen Innenentwicklung. Die gezielte Innenentwicklung, wie sie vom revidierten Raumplanungsgesetz gefordert wird, muss auch vom Bund gegenüber den Kantonen und den Gemeinden unterstützt und eingefordert werden. **Alle drei Dokumente, vor allem aber der Leitfaden über die Bauzonendimensionierung, müssen in ihrem methodischen Ansatz nochmals grundlegend überarbeitet werden. Dafür muss genügend Zeit eingeräumt werden.**

schweizerischer  
ingenieur- und  
architektenverein

société suisse  
des ingénieurs  
et des architectes

società svizzera  
degli ingegneri  
e degli architetti

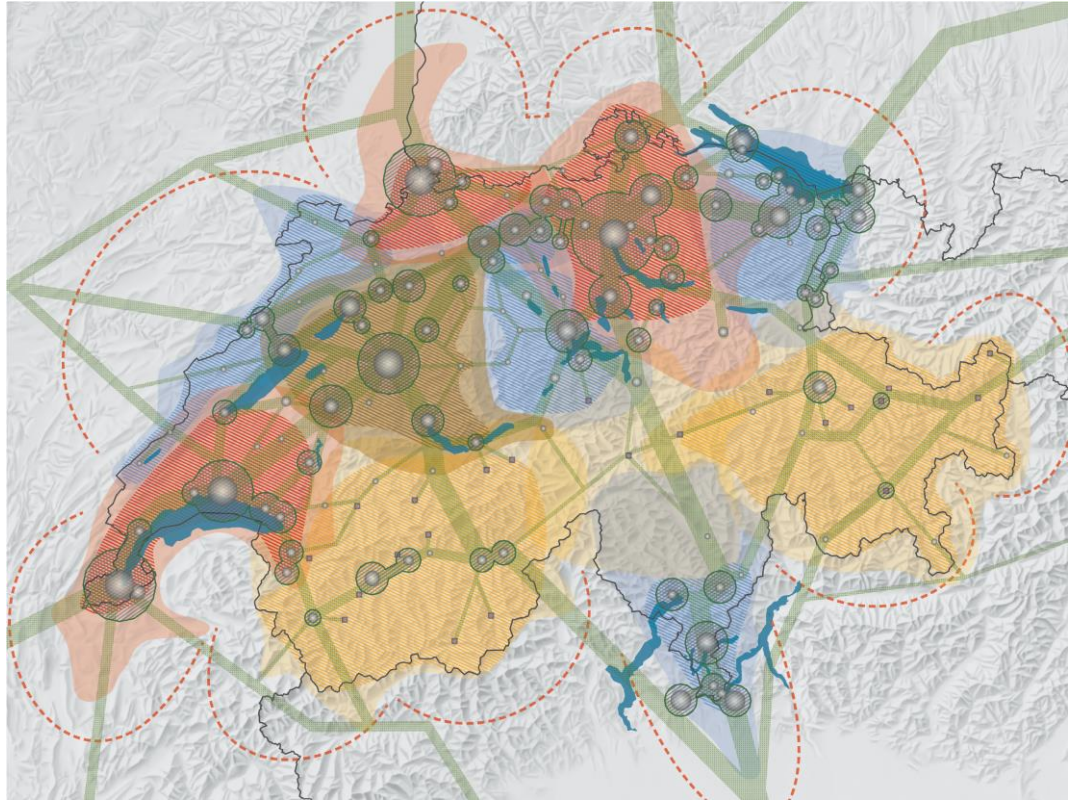
swiss society  
of engineers  
and architects

Wir sind uns bewusst, dass mit diesem Antrag auch der Termin für eine rasche Inkraftsetzung des RPG in Frage gestellt ist, meinen aber dass dies angesichts der langfristigen Bedeutung der Verordnung und der Richtlinien gerechtfertigt ist. In Ihrer Wertung unserer kritischen Stellungnahme bitten wir Sie zu berücksichtigen, dass sich der SIA und der FSU mit einem grossem finanziellen und personellen Aufwand für ein JA zur Revision des Raumplanungsgesetzes stark gemacht haben. Dazu stehen wir auch heute noch.

Aus oben genanntem Grund verzichten wir darauf zu einzelnen Punkten und Formulierungen detailliert Stellung zu nehmen. In der Folge greifen wir aber dennoch einige Punkte heraus – dies um unsere Stellungnahme und Argumentation zu erläutern. Auf Wunsch sind wir gerne bereit auch Detailfragen mit Ihnen zu erörtern.

### Strategische Überlegungen statt statistischer Ansatz

In den technischen Richtlinien zur Bauzonendimensionierung ersetzt der Bund das Raumkonzept durch eine statistische Karte der Raumtypen und basiert darauf die Vorgaben für eine minimale Nutzung der Bauzonen. Dies ist aus raumplanerischer Sicht nicht zielführend und führt zu falschen Schlussfolgerung und Strategien der Kantone. Z.B. kommt in der Konsequenz dieses statistischen Ansatzes im Kanton Neuenburg das Val de Travers in eine Wachstumskategorie und müsste einen grossen Teil des durch die Statistik prognostizierten Bevölkerungswachstums des Kantons Neuenburg aufnehmen. Das Raumkonzept des Kantons und die Planung der Investitionen in die Infrastrukturen des Kantons sehen eine ganz andere räumliche Entwicklungsstrategie vor, nämlich eine Konzentration auf die Entwicklung der bestehenden gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen Zentren Neuchâtel, La Chaux de Fonds und Le Locle und grosse Investitionen in eine bessere Vernetzung dieser drei Zentren. Die Dimensionierung der Bauzonen muss aus unserer Sicht zwingend auf der Basis der Raumkonzepte in den einzelnen Handlungsräumen erfolgen. Zu berücksichtigen ist, dass diese z.B. in den Metropolitanräumen über die Kantonsgrenzen hinausgehen können.



Raumkonzept Schweiz

schweizerischer  
ingenieur- und  
architektenverein

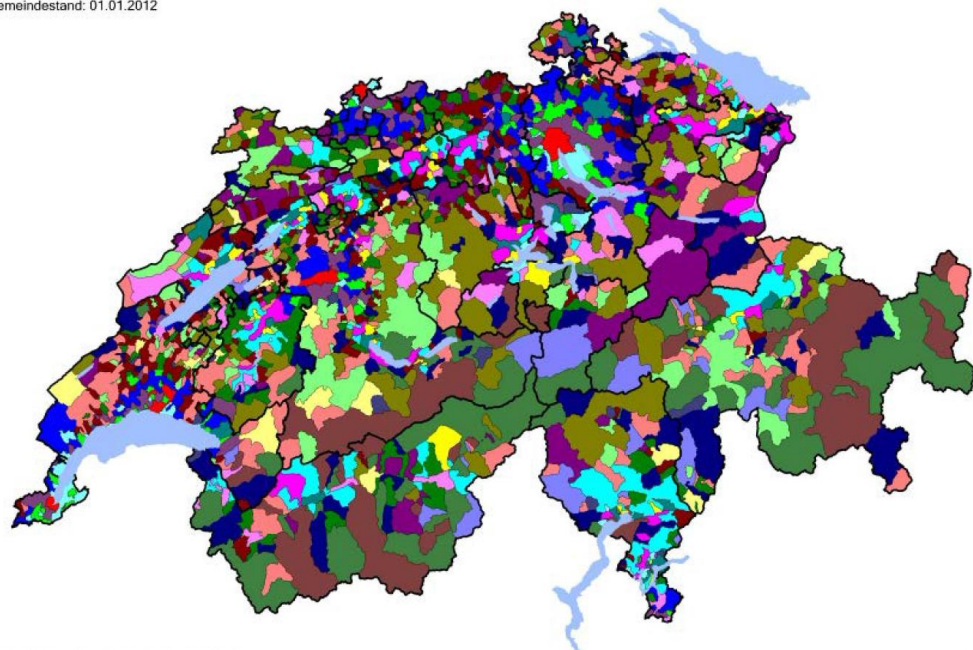
société suisse  
des ingénieurs  
et des architectes

società svizzera  
degli ingegneri  
e degli architetti

swiss society  
of engineers  
and architects

## Gemeindetypen BFS (22er Typologie)

Gemeindestand: 01.01.2012



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

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

Quellen: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-BFS, swisstopo

Karte der Gemeindetypen als Basis Bauzonendimensionierung

© ARE

## **Die detaillierte Beurteilung des Ist Zustandes für die Ermittlung des Potentials lässt sich nicht mit einer generellen statistischen Analyse machen**

Der in den technischen Richtlinien zur Bauzonendimensionierung gewählte Ansatz ist methodisch falsch. Als Ausgangslage wird ein statistischer Mittelwert der heutigen Nutzung in den einzelnen Raumtypen verwendet. Darauf basierend müssen dann die Kantone den 15 jährigen Bedarf ausweisen. Dies bedeutet konkret: alle bisherigen Nutzungspläne welche dem schweizweiten Mittelwert eines Raumtyps entsprechen, waren richtig dimensioniert. Das ist eine falsche Annahme. Methodisch richtig wäre eine sorgfältige Überprüfung des Bestands der Bauzonen im Hinblick auf den 15 jährigen Bedarf – eine anspruchsvolle raumplanerische Aufgabe die nicht den Statistikern überlassen werden kann. Dafür müssten die technischen Richtlinien zur Bauzonendimensionierung verbindliche methodische Hinweise geben.

Die Überprüfung könnte z.B. aus folgenden Elementen bestehen:

1. Analyse der Einwohner pro m<sup>2</sup>, basierend auf den auf Gevierte aggregierten geokodierten Daten der Einwohnerregister.
2. Aufnahme der Siedlungsflächenpotenziale für eine Siedlungsentwicklung nach innen z.B. mit der Methode Raum+.
3. Analyse der Entwicklung der Gemeinde seit der letzten Zonenplanrevision
4. Analyse der spezifischen Stärken, Randbedingungen und Entwicklungspotentiale der einzelnen Gemeinden.
5. Vorgabe der Entwicklungsziele auf Grund des übergeordneten Raumkonzepts und der Verkehrserschliessung und vorgesehener Investitionen in die Infrastrukturen.
6. Plausibilisierung anhand der BFS Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung.
7. Abschätzung des realistischen Potentials zur Innenentwicklung durch konsequente Nutzung bestehender Potentiale, Siedlungserneuerung und Verdichtung. Hierbei ist in einem weiteren Zeithorizont auch das Potential, das sich durch mögliche Änderungen im Nutzungsplan (gezielte Erhöhung der Dichte an geeigneten Orten) innerhalb des bestehenden Siedlungsgebietes ergibt, abzuschätzen.
8. Sofern diese Zahlen im Vergleich mit den Entwicklungszielen grössere Differenzen (zu viel oder zu wenig Fläche) aufweisen, müsste als Vorgabe für die nächste Zonenplanrevision entweder eine Rückzonung eingefordert werden oder es kann eine die Möglichkeit einer Erweiterung des Siedlungsgebiets vorgesehen werden. Dies muss aber im Ermessen des Kantons bleiben.

## **Die Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes darf nicht zu einem aufwendigen Prozess des Reportings und Controllings an den Bund führen.**

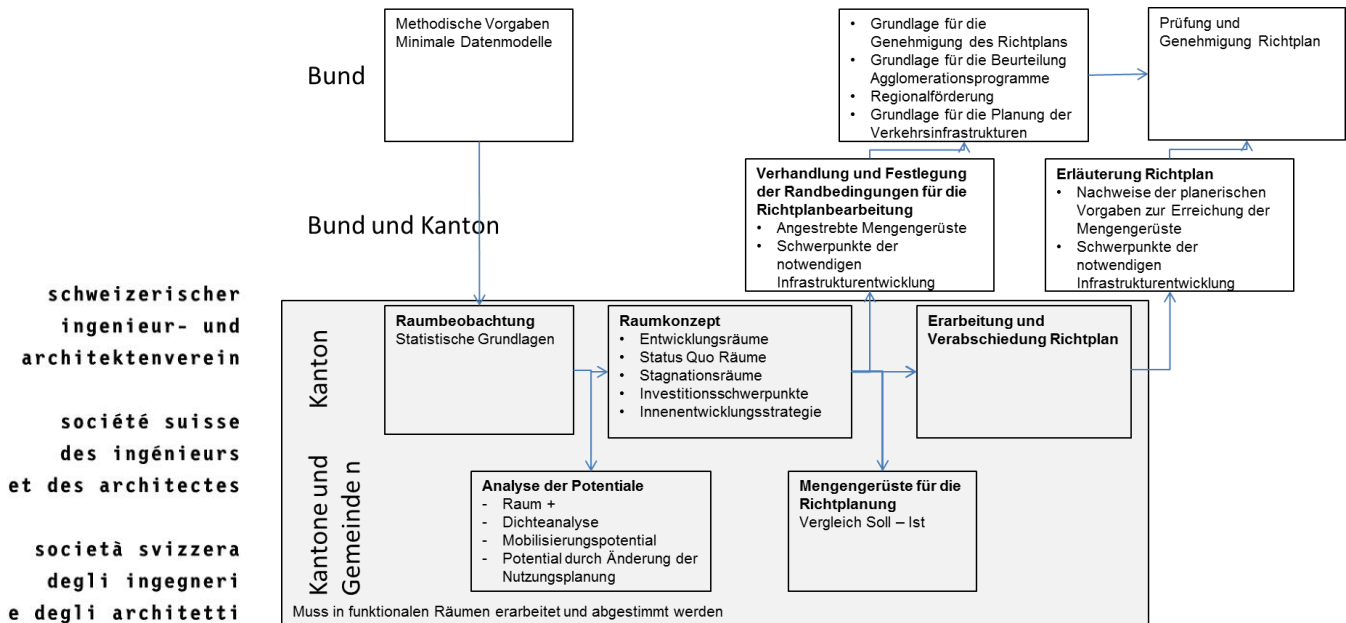
Das in der Verordnung und im Leitfaden Richtplanung vorgesehene Reporting und Controlling scheint uns überdimensioniert und nicht in allen Fällen zielführend. Die Umsetzung der Revision des RPG muss primär in der Verantwortung der Kantone erfolgen.

## **Vom Raumkonzept Schweiz zu den Vorgaben für die Richtpläne - Prognose des Bedarfs für die kommenden 15 Jahre lässt sich nicht mit den Szenarien des BFS machen.**

Auf der Basis der im Raumkonzept dargelegten strategischen Entwicklungsziele und der sorgfältigen Analyse der Potentiale der bestehenden Siedlungsgebiete müssen für funktionale Räume Mengengerüste der angestrebten Entwicklung festgelegt werden. Das Raumkonzept muss darlegen, in welchen Räumen eine Entwicklung priorisiert wird, wo spezifische Entwicklungsschwerpunkte angestrebt sind, in welchen Räumen der Status Quo mit geringem Wachstum erhalten werden soll und ausserdem auch Stagnationsräume bezeichnen. Dies muss im Minimum mit einer plausiblen Innenentwicklungsstrategie und einer Strategie in Bezug auf die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur hinterlegt sein.

Diese Mengengerüste für die Entwicklung bilden angestrebte Entwicklungsszenarien ab. Sie müssen selbstverständlich mit den Bevölkerungsprognosen des BFS plausibilisiert werden. Die Technischen Richtlinien zur Bauzonendimensionierung müssen aufzeigen, wie die Ermittlung des Bedarfs für die kommenden 15 Jahre gemäss dieser planerischen Logik zu konkretisieren ist. Da eine planerische Betrachtung die Gemeinden berücksichtigen muss, müssen in den technischen Richtlinien auch Aussagen sicher bis auf Stufe funktionale Räume vermutlich aber auch bis auf Stufe Gemeinde gemacht werden.

Die plausibilisierten durch die Kantone erstellten Mengengerüste bilden einerseits die Basis für die Verhandlung und Festlegung der Randbedingungen für die Richtplanbearbeitung zwischen Kanton und ARE in Bezug auf die angestrebten Mengen. Sie dienen damit für die Kantone als Vorgabe für die detaillierte Erarbeitung der Richtpläne, dem Bund als Grundlage für die Genehmigung der Richtpläne aber auch als Grundlage zur Planung der Schwerpunkte der nationalen Infrastrukturentwicklung und zur Beurteilung der Agglomerationsprojekte und weiterer raumrelevanter sektoraler Investitionen und Subventionen.



Skizze eines möglichen Ablaufs Grundlagen – Richtplanung - Bauzonendimensionierung

**Der Betrachtungsperimeter Kanton und Gemeinde wird der Forderung nach einer Planung in funktionalen Räumen nicht gerecht**

Denken und Planen in Handlungsräumen ist angesagt. Metropolitanräume gehen über die Kantonsgrenzen hinaus Funktionale Räume sicher über die Gemeindegrenzen – teilweise auch über die Kantonsgrenzen. Diverse Kantone haben ihre Raumkonzepte für spezifische Räume bereits miteinander entwickelt (Nordwestschweiz, Metropolitanraum Zürich, Arc Lemanique etc). Weitere Raumkonzepte wurden im Rahmen der Agglomerationsprogramme und für Planungen von Städteverbänden und für überkantonale sowie auch grenzüberschreitende Planungen bereits erarbeitet. Diese Planungen müssen für die Dimensionierung der Bauzonen berücksichtigt werden.

**Grundlagen vergleichbar machen**

Die Erarbeitung der Grundlagen für gemeinsame Raumkonzepte bedingt unter anderem eine vergleichbare Erhebung der Bauzonkapazitäten. Da bisher jeder Kanton eine andere Methodik für die Bestimmung der Nutzungsreserven angewendet hat, ist dies keine einfache Aufgabe. Mit den technischen Richtlinien und dem Leitfaden Richtplan hat der Bund die Chance mit einem minimalen Geodatenmodell die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, damit die wesentlichen Dateninhalte über die Kantonsgrenzen hinweg vergleichbar werden. Dies

schweizerischer ingenieur- und architektenverein  
société suisse des ingénieurs et des architectes  
società svizzera degli ingegneri e degli architetti  
swiss society of engineers and architects

erleichtert in Zukunft die Planung in Handlungsräumen, die über die Kantons- und Gemeindegrenzen hinausgehen.


### Leitfaden Richtplanung

Die Ergänzungen zum Leitfaden Richtplanung wurde durch eine breit abgestützte Arbeitsgruppe erarbeitet. Diese wertvollen Grundgearbeiten sind weitgehend in den vorliegenden Entwurf eingeflossen. Grundsätzlich begrüßen wir die im Leitfaden dargelegten materiellen Anforderungen an die Richtplanung. Sie sollten allerdings noch stärker auch auf die Einforderung qualitativer Aspekte ausgerichtet sein.

Wir regen für die Überarbeitung an, gemeinsam mit den Kantonen anhand konkreter Entwicklungsvorstellungen unterschiedlicher Handlungsräume z.B. für den Metropolitanraum Zürich, für die Hauptstadtregion Schweiz, in einer weniger dynamischen Agglomeration und auch im ländlichen Raum zu testen, ob die Anwendung des Leitfadens Richtplanung und der technischen Richtlinien zur Bauzonendimensionierung zu den erwünschten Resultaten führt.

Freundliche Grüsse

schweizerischer  
ingenieur- und  
architektenverein



Stefan Cadosch  
Präsident SIA

société suisse  
des ingénieurs  
et des architectes



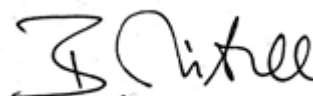
Katharina Ramseier  
Präsidentin FSU

società svizzera  
degli ingegneri  
e degli architetti



Hans-Georg Bächtold  
Geschäftsführer SIA

swiss society  
of engineers  
and architects



Barbara Zibell  
Geschäftsführerin FSU