



Faktenblatt

Revision des Raumplanungsgesetzes

Bauzonen

Die Bauzonen umfassen heute in der Schweiz rund 230'000 Hektaren. Gegen ein Fünftel davon ist nicht überbaut. Bauzonen haben dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre zu entsprechen. Das revidierte Raumplanungsgesetz legt ausdrücklich fest, dass überdimensionierte Bauzonen verkleinert werden müssen. In gewissen Gemeinden reichen die Bauzonen heute für mehr als 50 Jahre aus. Bauzonen massvoll festzulegen ist wichtig, weil zu grosse Baulandreserven eine lockere Besiedlung begünstigen. Diese Entwicklung erhöht den Bodenverbrauch und verursacht der Allgemeinheit höhere Kosten, um diese Gebiete zu erschliessen.

Die Raumplanung strebt eine geordnete Besiedlung an: Land darf überbaut werden, wenn das betreffende Grundstück von der Gemeinde einer Bauzone zugewiesen worden ist. Man bezeichnet diesen Vorgang als «Einzonung». Wenn Land, das für eine Bebauung vorgesehen war, aus der Bauzone herausgelöst und wieder einer Landwirtschaftszone zugeordnet wird, spricht man von «Rückzonung». Land in einer Landwirtschaftszone darf in der Regel nicht überbaut werden. Das gleiche gilt für sensible Landschaften, die einer Schutzzone zugewiesen sind. Die Bauzonen werden in einem Nutzungsplan für die gesamte Gemeinde parzellengenau festgeschrieben und periodisch angepasst. Die Gemeinde ist verpflichtet, einen solchen Nutzungsplan zu erstellen. Dieser muss dem Kanton zur Genehmigung unterbreitet werden. Der Nutzungsplan ist nicht nur für die Behörden, sondern auch für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer verbindlich.

Von Bauzonenreserven spricht man bei Flächen, die überbaut werden dürfen, aber noch nicht baureif sind oder aus anderen Gründen noch nicht überbaut wurden. Sie liegen häufig am Siedlungsrand. Allerdings bestehen vielerorts auch Reserven innerhalb des bereits weitgehend überbauten Gebiets, innere Nutzungsreserven genannt (Baulücken, geringe Ausnützungsdichte). Bei der Bemessung der Bauzonen ist schon heute vom Bedarf der nächsten 15 Jahre auszugehen. In gewissen Gemeinden reichen die Bauzonen aber für mehr als 50 Jahre aus. Sie sind somit viel grösser als nötig. Mit der Revision sollen Vollzugsdefizite behoben werden. Das revidierte Gesetz legt deshalb ausdrücklich fest, dass überdimensionierte Bauzonen verkleinert werden müssen. Damit soll verhindert werden, dass zu viel Fläche als potenzielles Bauland ausgeschieden und dann gar nicht oder nur locker überbaut wird. Eine verstreute Bebauung trägt zur Zersiedelung der Landschaft bei und führt zu entsprechend höheren Kosten, um diese Gebiete mit Strassen, Wasser-, Strom- und Abwasserleitungen zu erschliessen.

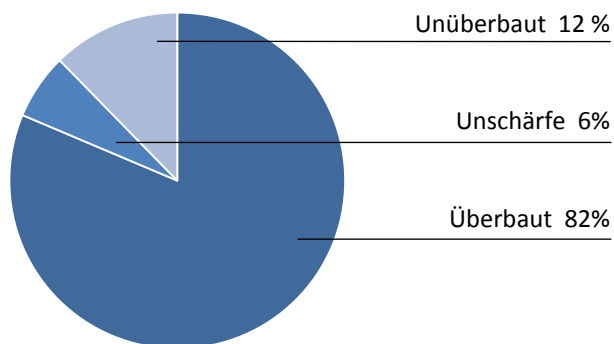


Situation in der Schweiz

Gemäss der aktuellen „Bauzonenstatistik Schweiz 2012“ umfassen die Bauzonen derzeit rund 230'000 Hektaren. Gegen ein Fünftel davon ist nicht überbaut. Der Anteil der Baulandreserven ist in ländlichen und touristischen Regionen tendenziell grösser als in städtischen Gebieten.

Anfang 2012 lebten rund 7,4 Millionen Personen innerhalb der Bauzonen. Die heute noch unüberbauten Bauzonen bieten grundsätzlich Platz für weitere 1,0 bis 1,7 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner, falls die betreffenden Flächen vollständig und gleich dicht genutzt würden wie in den bereits überbauten Bauzonen.

Bauzonen in der Schweiz 2012



Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bauzonenstatistik Schweiz 2012

© ARE

Da die kantonalen Regelungen zur Bestimmung der unüberbauten Bauzonen sehr unterschiedlich sind und sich nicht eins zu eins vergleichen lassen, hat das ARE eine Methodik zur näherungsweisen Bestimmung der unüberbauten Bauzonen entwickelt. Diese Methodik basiert auf zwei Annahmen, wobei die eine Annahme die unüberbauten Bauzonen eher unterschätzt („minimale Werte“), die andere Annahme die unüberbauten Bauzonen hingegen eher überschätzt („maximale Werte“). Dazwischen besteht ein Streubereich mit entsprechender Unschärfe von 6 Prozent. Daraus ergibt sich: Mindestens 12 Prozent oder maximal 18 Prozent der Bauzonenflächen – also gegen einen Fünftel – sind noch nicht überbaut.

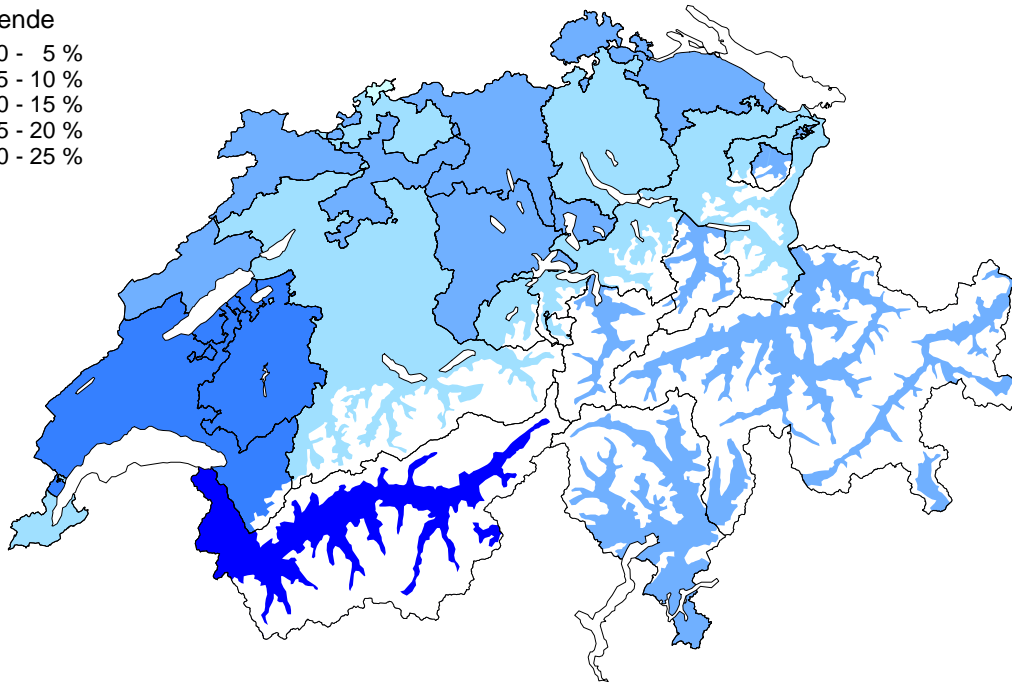


Die Anteile an unüberbauten Bauzonen variieren kantonal stark, wie die folgende Karte zeigt:

Unüberbaute Bauzonen 2012 nach Kantonen (nach Annahme "minimale Werte")

Legende

	0 - 5 %
	5 - 10 %
	10 - 15 %
	15 - 20 %
	20 - 25 %



Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bauzonenstatistik Schweiz 2012

© ARE

Im Kanton Wallis sind insgesamt mehr als 20 Prozent der Bauzonen noch nicht überbaut. In den Kantonen Waadt und Freiburg sind es mindestens 15 bis 20 Prozent. Landesweit betrachtet verfügen sowohl Berg- wie auch Mittelland-Kantone teils über grössere, teils über kleinere Anteile an unüberbauten Bauzonen.

Umsetzung der Revision

Das revidierte Raumplanungsgesetz bekräftigt, dass Bauzonen dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre zu entsprechen haben. Wo Bauland rar ist, beispielsweise weil die Bevölkerung wächst oder sich neue Unternehmen ansiedeln, können neue Bauzonen geschaffen werden. Wo zu grosse Bauzonen bestehen, müssen diese verkleinert werden. Die Umsetzung belässt den Kantonen diesbezüglich den nötigen Spielraum: Das Gesetz lässt es ausdrücklich offen, wie und wo die Bauzonenreduktion konkret erfolgen soll. Es sieht vor, dass Bund und Kantone zur Berechnung des Bedarfs an Bauzonen und zur Zuweisung von Land zu Bauzonen gemeinsam technische Richtlinien erarbeiten.

Die Umsetzung muss auch nicht auf einen Schlag erfolgen: Die Kantone haben zunächst fünf Jahre Zeit, um ihre Richtpläne anzupassen und wo nötig festzulegen, wie und in welchem Zeitraum sie eine gesetzeskonforme Bauzonengrösse erreichen wollen. Bis die Anpassung des Richtplans vorgenom-



men und durch den Bundesrat genehmigt ist, darf die Fläche der Bauzonen im Kanton insgesamt nicht vergrössert werden. Einzonungen, die mit flächengleichen Rückzonungen kompensiert werden, bleiben während der ersten fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes möglich.

Nach der Anpassung des kantonalen Richtplans sind die Nutzungspläne der Gemeinden darauf abzustimmen. Deren Anpassung, Prüfung und Genehmigung durch den Kanton beansprucht in der Regel mehrere Jahre. In grösseren Kantonen ist es oft Aufgabe der regionalen Richtplanung, die Vorgaben des kantonalen Richtplans für die Nutzungsplanung der einzelnen Gemeinden zu präzisieren. Dann erst kommt es zur eigentlichen Bereinigung der Bauzonen. Dieser Schritt passiert also nicht schon innert der Frist, die für die Anpassung der Richtpläne gilt, sondern erstreckt sich über einen längeren Zeitraum. Je komplexer die Situation in einem Kanton ist, desto länger dauert es, bis die allfälligen Rückzonungen erfolgt sind. Dies kann bis zu rund 20 Jahren dauern. Um Finanzierungsprobleme zu vermeiden, ist es je nach Situation angezeigt, die Verfahren zeitlich zu staffeln – zum Beispiel über mehrere Anpassungen der Nutzungspläne. In den wenigen Kantonen, wo sich ein erheblicher Rückzonungsbedarf abzeichnet, werden sich Bund und Kantone über das entsprechende Vorgehen absprechen.

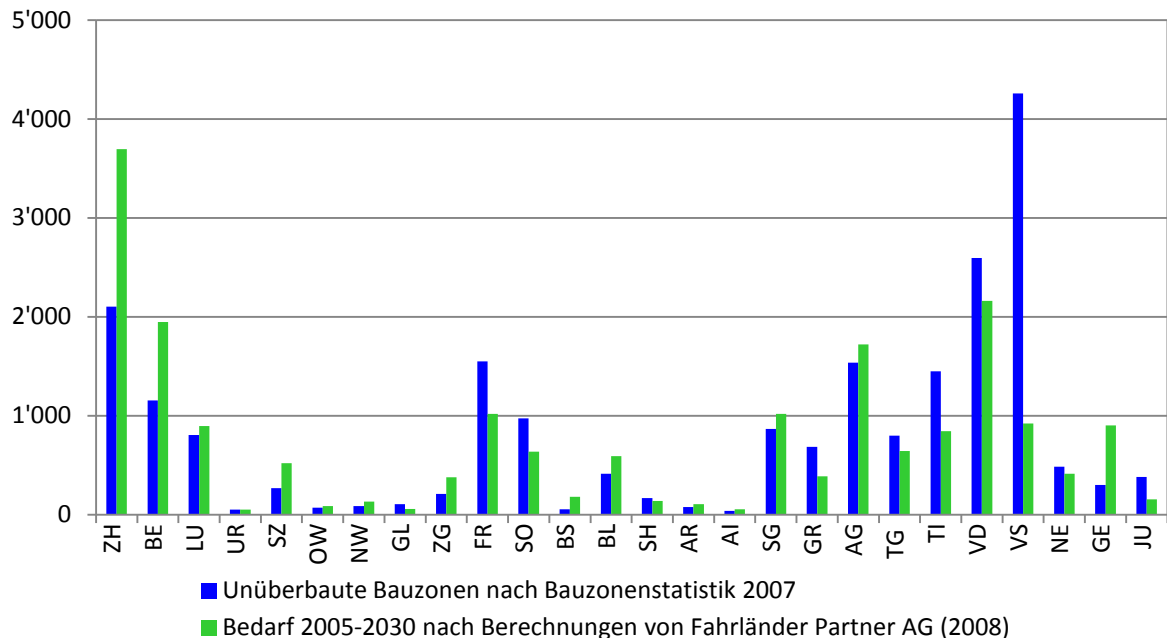
Auswirkungen auf Kantone

Zur Grösse und somit zum aktuellen *Angebot* der unüberbauten Bauzonen lassen sich recht zuverlässige Angaben machen. Der Anteil der Baulandreserven ist in ländlichen und touristischen Regionen tendenziell grösser als in städtischen Gebieten. (vgl. Grafik Seite 3).

Der künftige *Bedarf* kann erst im Detail berechnet werden, wenn die entsprechende Methodik festgelegt worden ist. Das ist noch nicht erfolgt: Bund und Kantone bestimmen dies in einem gemeinsamen Verfahren. Es lässt sich deshalb derzeit nur grob abschätzen, wo das Angebot über dem massgeblichen Bedarf liegt. Einen Anhaltspunkt bietet eine Studie zu den Bauzonenreserven und dem künftigen Bedarf, die 2008 durch Fahrländer Partner AG im Auftrag des ARE durchgeführt wurde. Dabei wurden die Reserven von 2007 dem geschätzten Bedarf bis 2030 gegenübergestellt. Die Studie ergab, dass es in gewissen Gebieten zu grosse Bauzonenreserven hat - und diese oft nicht am „richtigen“ Ort liegen: Sie befinden sich häufig in eher ländlichen Gebieten, wo die Nachfrage vergleichsweise tief ist.



Unüberbaute Bauzonen und Baulandbedarf bis 2030 in Hektaren



Quelle: Fahrländer Partner AG (2008), grafische Aufbereitung: ARE

© ARE

Aus der Fahrländer-Studie dürfen allerdings keine voreiligen Schlüsse zu den Rückzonungen gezogen werden, die durch die Revision des Raumplanungsgesetzes nötig werden. Um die konkreten Auswirkungen korrekt zu erfassen, sind folgende Veränderungen zu berücksichtigen: In den letzten Jahren wurde aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung und der Bevölkerungszunahme mehr Bauland verbraucht. Damit hat der Anteil unüberbauter Bauzonen seit 2007 abgenommen. Das Bundesamt für Statistik hat inzwischen zudem die Schätzungen zur Bevölkerungsentwicklung deutlich nach oben korrigiert. Aufgrund dieser Entwicklungen ist somit von einem kleineren Angebot und einer höheren Nachfrage auszugehen – was den Rückzonungsbedarf entsprechend mindert.

Bund und Kantone werden zur Berechnung des Bedarfs an Bauzonen und zur Zuweisung von Land zu Bauzonen wie erwähnt erst noch gemeinsam technische Richtlinien erarbeiten und die entsprechende Methodik festlegen müssen.

Finanzierung der Rückzonungen

Es wird sich erst im Laufe der Anpassungen der Richt- und Nutzungspläne zeigen, ob, wo und wie viel Bauland jeweils zurückzuzonen ist. Rückzonungen können dazu führen, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer dafür zu entschädigen sind. In der Regel obliegt dies den Gemeinden, ausnahmsweise den Kantonen. Das Verfahren der Entschädigung ist kantonal geregelt. Ob jemand Anspruch auf Entschädigung hat, hängt u.a. davon ab, wie hoch die Wahrscheinlichkeit einer Überbauung wäre und wie rasch diese erfolgen würde. Die Höhe der Entschädigung bemisst sich nach der Differenz zwischen dem Verkehrswert vor und nach der Rückzonung.



Die Kantone und Gemeinden können für die entsprechenden Zahlungen auf die Erträge der Mehrwertabgabe zurückgreifen. Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes werden den Kantonen Mindestvorgaben für die Erhebung einer Mehrwertabgabe gemacht. Die Kantone müssen künftig mindestens 20 Prozent des Mehrwerts abschöpfen, der entsteht, wenn ein Grundstück neu als Bauland eingezont wird und damit stark an Wert gewinnt. Die Erträge aus der Mehrwertabgabe werden in den Kantonen, wo die Bauzonen nicht ausgesprochen stark vom voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre abweichen, reichen, um die Entschädigungen für Rückzonungen zu decken. Wo sich finanzielle Engpässe abzeichnen, können Lösungen gesucht werden, die finanziell verkraftbar sind, insbesondere indem die Bereinigung der Bauzonen zum Beispiel über Reservezonen oder mehrere Anpassungen zeitlich gestaffelt wird. Rückzonungen können sich über eine längere Zeitdauer – bis zu rund 20 Jahren – erstrecken. Zu beachten ist zudem, dass neue Einzonungen tendenziell an attraktiven, von der Bevölkerung und Unternehmen nachgefragten und entsprechend teuren Lagen stattfinden werden. Daraus resultieren höhere Mehrwerterträge, während Rückzonungen erfahrungsgemäss in erster Linie periphere Lagen betreffen werden, da dort die Nachfrage tiefer ist - und somit aufgrund eher tiefer Preise auch von kleineren Entschädigungen auszugehen ist. Nach Rechtsprechung des Bundesgerichts ist zudem für Bauland, das weitab vom erschlossenen Siedlungsgebiet liegt und rückgezont wird, oft keine Entschädigung zu erwarten.

Rückzonungen sind kein Novum

Verschiedene Kantone und Gemeinden haben in den letzten Jahrzehnten überdimensioniertes Bauland zurückgezont. Der Kanton Graubünden konnte in vielen Fällen mit Rückzonungen bei gleichzeitiger Verschiebung der Flächen in die Landwirtschaftszone oder in das Reservebaugelände - also in die Flächen für künftige Einzonungen - sinnvolle Lösungen finden. Innerhalb gut zehn Jahren konnten die Bauzonen um rund 1000 Hektaren reduziert werden. Die Entschädigungen hielten sich in Grenzen, da in den meisten Fällen wegen einer ungenügenden Erschliessung kein Anspruch darauf bestand.

Ein weiteres Beispiel ist die Gemeinde Köniz im Kanton Bern, die 2012 für die zukunftsgerichtete Raumplanung mit dem Wakkerpreis ausgezeichnet wurde. Sie hat rund 340 Hektaren Land rückgezont. Dadurch konnte die Zersiedelung gebremst werden.

Baulandreserven liegen oft nicht dort, wo die grösste Nachfrage ist

Weil die heutigen Baulandreserven oft nicht dort liegen, wo die grösste Nachfrage besteht, hat die mit der Revision des Raumplanungsgesetzes nötig werdende Reduktion zu grosser Bauzonen voraussichtlich einen geringen Einfluss auf die Boden-, Immobilien- und Mietpreise. Andere Kriterien wie die Erreichbarkeit oder das Steuerniveau haben einen deutlich stärkeren Einfluss auf die Preise von Wohneigentum. Ein gewisser Preisdruck ist in ländlichen Tourismusgebieten zu erwarten, die durch eine starke Nachfrage bereits heute ein hohes Preisniveau haben. Allfällige preistreibende Effekte können durch eine bessere Ausnützung gedämpft werden, etwa bei Mehrfamilienhäusern mit Mietwohnungen oder Geschäftshäusern. Bei den Mieten ist im Übrigen zu beachten, dass diese stark



reguliert sind und der Referenzzinssatz dort eine zentrale Rolle spielt, und Büromieten sind eher durch die konjunkturelle Entwicklung geprägt als durch die Bodenpreise.

Einen preistreibenden Effekt hat der Umstand, dass Bauland mancherorts bewusst gehortet wird und damit gar nicht auf den Markt kommt. So existieren zum Beispiel in vielen Gemeinden am Genfer- oder Zürichsee relativ viele unüberbaute Bauzonen. Die Revision des Raumplanungsgesetzes schafft Abhilfe, denn sie zielt auch darauf ab, Bauland besser verfügbar zu machen und damit der preistreibenden Spekulation entgegenzuwirken. Das kann beispielsweise durch eine Landumlegung geschehen: Dabei wird Bauland abgetauscht, um zusammenhängende Parzellen zu schaffen, die sich für eine Überbauung eignen.