

Zeitschrift: Hochparterre : Zeitschrift für Architektur und Design
Herausgeber: Hochparterre
Band: 27 (2014)
Heft: 3

Artikel: Wo die Richtlinien falsch liegen
Autor: Petersen, Palle
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-583416>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 04.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Wo die Richtlinien falsch liegen

Mit dem neuen Raumplanungsgesetz sollen die Kantone ihre Bauzonen einheitlich bemessen. Fusionsgemeinden entlarven den Formalismus der Methode.

Text:
Palle Petersen
Foto:
Yves André

Dominique Bourquin hat ein 151 Hektar grosses Problem. Wird die Revision des Raumplanungsgesetzes diesen Frühling umgesetzt, wie es das Bundesamt für Raumentwicklung vorsieht, muss der Neuenburger Kantonsplaner rund 19 Mal die Fläche der Zürcher Europaallee auszonieren. Grund ist der 2009 erfolgte Zusammenschluss von neun Gemeinden im Val de Travers. Aber wo auszonieren? Bourquin sieht keine Lösung: «In der Gemeinde Val-de-Travers gibt es nicht genügend unüberbaute Flächen zum Auszonieren. Es wäre aber auch sinnlos, die Siedlungsflächen der Wachstumsräume in La Chaux-de-Fonds oder entlang des Neuenburger Sees zu verringern.»

Ende November 2013 endete die Vernehmlassung zu drei Umsetzungsvorlagen: Während die «Ergänzung des Leitfadens Richtplanung» positiv aufgenommen wurde, prasselte Kritik auf die «Raumplanungsverordnung» und vor allem auf die «Technischen Richtlinien Bauzonen» ein. Bisher hat jeder Kanton seinen Bauzonenbedarf für 15 Jahre selbst errechnet. Diese Praxis sollen die neuen Richtlinien mit einer verbindlichen Methode beenden. Das Bundesamt für Raumentwicklung überarbeitet sie derzeit und nimmt deshalb nicht öffentlich Stellung zur Kritik. Von privaten Raumplanern über Kantons- und Ortsplaner bis zu den Fachverbänden lautet der Tenor: statistisch und mathematisch fixiert, zu stark auf Auszonungen fokussiert, zu viel Verwaltung statt Gestaltung.

Die neue Berechnungsmethode beruht auf einer Gemeindetypologie, die das Bundesamt für Statistik entwickelt hat (siehe Seite 20). Für jeden von 22 Gemeindetypen definieren die Richtlinien eine Dichtevorgabe. Val-de-Travers soll als «Kleinzentrum» klassiert dasselbe Ziel erfüllen wie Chiasso, Frauenfeld oder Martigny: 155 Quadratmeter Wohnzone pro Person gegenüber heute 309. Ohne Fusion lägen die Ziele je nach Gemeinde zwischen 218 und 360.

Dominique Bourquin will das gut erschlossene Gebiet fördern und sanft verdichten, die Dichte zu verdoppeln sei aber «völlig unmöglich». Die Bevölkerungsentwicklung in Val-de-Travers stagniere, und selbst bei Wachstumsdruck würde dies die räumliche Struktur zerstören. Der Kantonsplaner kann es drehen und wenden, wie er will: In der Gemeinde lässt sich die Dichtevorgabe weder durch Verdichtung noch durch Auszonung erfüllen. Deshalb klafft das Minus von 151 Hektaren in der kantonalen Bilanz.

Ist Val-de-Travers nun eine die Regel bestätigende Ausnahme, der ungünstige Einzelfall einer klugen Methode? Betrachten wir einen anderen Fall in unmittelbarer Nähe: 2013 vereinten sich 15 Dörfer im Val de Ruz. Die neue Gemeinde Val-de-Ruz grenzt direkt an die Stadt Neuenburg, ist gut erschlossen, und die Bevölkerung wächst. Als «industriell-tertiäre Gemeinde» eingestuft liegt die Dichtevorgabe für Val-de-Ruz bei 282 Quadratmetern pro Person. Das ist weniger dicht als die heutigen 262 Quadratmeter, doch da wäre Verdichtung sinnvoll.

Der Vergleich der beiden Neuenburger Fusionsgemeinden zeigt eine verkehrte Welt: Als «Kleinzentrum» erhält das stagnierende Val de Travers unerreichbare Dichteziele. Das für dichtes Wachstum geeignete Val de Ruz gilt wegen der Stadtnähe als «industriell-tertiär» und könnte weiter als Einfamilienhäusermeer in die Fläche wachsen.

Zweitwohnungen versus Dichtevorgaben

Auch im Kanton Graubünden sind Fusionsgemeinden grundverschieden und in sich heterogen. Ilanz/Glion entstand 2014 aus der Fusion von 13 Gemeinden, hat heute pro Person 248 Quadratmeter Wohnzone und muss gemäss Richtlinien 218 erreichen. Mit 2500 Einwohnern und 2700 Arbeitsplätzen dominiert Ilanz die umliegenden Wohndörfer mit je 200 bis 400 Einwohnern und wenigen Arbeitsplätzen. Bald im Halbstundentakt per Bahn erreichbar und mit elf sternförmig das Umland erschliessenden Postautolinien ist Ilanz ein regionaler Knotenpunkt mit Entwicklungspotenzial.



Môtiers ist eines von zwölf Dörfern der Gemeinde Val-de-Travers. Die Neuenburger Fusionsgemeinde gilt bei der Bemessung der Bauzonen als «Kleinzentrum» wie etwa Frauenfeld.

In Arosa, Fusionsgemeinde seit 2013, ist die Situation rechnerisch ähnlich, aber räumlich komplett anders – Arosa liegt am Ende des Tals Schanfigg. Die Tourismusgemeinde hat heute 579 Quadratmeter Wohnzone pro Person und muss 460 erreichen. Trotz regional bedeutender Infrastruktur sind Entwicklungssprünge unwahrscheinlich. Der Bündner Kantonsplaner Richard Atzmüller findet klare Worte zur Berechnungsmethode: «Eine einzige Zahl wird den verschiedenen Siedlungsstrukturen von Arosa kaum gerecht. Die Kerngemeinde hat dreimal so viele Wohnungen wie die anderen Dörfer zusammen, doch sind fast drei Viertel davon Zweitwohnungen. Das Verhältnis von Einwohnern und Beschäftigten zur Bauzonenfläche ist da als raumplanerische Kategorie völlig unbrauchbar. Der schlechte Dichtewert entspricht erstens nicht der Realität, und zweitens muss der Diskurs über Zweitwohnungen an anderer Stelle geführt werden.»

Natürlich mag der Dichtewert da zu hoch und dort zu tief sein. Es ist auch so, dass die «Technischen Richtlinien Bauzonen» nur das Siedlungsgebiet im Kanton bestimmen und Freiheiten bei der Verteilung gewähren. Im Glücksfall gleichen sich die Fehler in der Gesamtrechnung eines Kantons aus, doch wahrscheinlicher sind unbeabsichtigte Nebenwirkungen. Unverhältnismässiger Härte oder Freiheit ist mit Zahlen nicht beizukommen siehe Kommentar, Seite 20. Die Richtlinien stehen aber nicht nur methodisch in der Kritik. Sie kratzen an der Zuständigkeit der Kantone für die Raumplanung. Aus unterschiedlichen Gründen wollen diese an der Methodenvielfalt festhalten. Die schwarzen Schafe wollen Rückzonungen vermeiden. Die Musterkantone, die die Dichtevorgaben schon heute übertreffen, sehen sich mit einzonungswilligen Gemeinden konfrontiert, denen die einheitliche Methode Argumente liefert. Gewichtige qualitative Kriterien würden beides verhindern.

Kommentar

Inhalte statt Zahlen!

Schon lange müssten die Kantone ihre Bauzonen auf den Bedarf von 15 Jahren ausrichten, doch munter schreitet die Zersiedelung voran. Die «Technischen Richtlinien Bauzonen» wollen nun die Methodenvielfalt bei der Bemessung beenden. Diese Verbindlichkeit ist wichtig, schliesslich will die Revision aus dem zahnlosen Raumplanungsgesetz ein griffiges Gesetz machen. Doch Val-de-Travers und Arosa zeigen: Weder fusionierte oder touristische Gemeinden, noch Kleinzentren oder Städte sind gleich. Fachverbände und Kantonsplaner kritisieren deshalb zu Recht, dass Statistiker ihre Aufgabe mit Zentralwertrechnungen übernehmen wollen. Hart arbeiteten sie am «Raumkonzept Schweiz», nun wird dieses nicht als Richtschnur verwendet. Eine solche ist aber nötig, denn die Erfindung eines 23. Gemeindetyps für Zweitwohnungs- und eines 24. für Fusionsgemeinden erlässe bloss dem Formalismus der «Technischen Richtlinien Bauzonen». Nicht weitere Zahlen, sondern Inhalte sind nötig – der raumplanerische Diskurs entlang qualitativer Kriterien und politischer Ziele.

In politische Strukturen eingebunden muss das Bundesamt für Raumentwicklung den Raum für solche Inhalte erkämpfen. Falls dies gelingt, ist es danach bei der Genehmigung der Richtpläne doppelt gefordert. Da ist der richtige Ort für qualitative Überlegungen, und doch soll geschaffener Spielraum nicht zum Laissez-faire führen. Dafür ist zweierlei nötig: Einerseits Vertrauen und Respekt in Verhandlungen. Andererseits nicht nur berechenbare, sondern auch argumentierbare Härte. Strenge gegenüber rechnerischen Vor- und Nachteilen, Augenmass, wo das starre System gegen ursprüngliche Ziele arbeitet. Denn diese sollen den Prozess bestimmen, nicht Zahlen. In jedem Fall hat die Revision des Raumplanungsgesetzes eines nicht verändert: Der Teufel steckt in der Umsetzung. **Palle Petersen** ●

Bauzonen bemessen

Bisher hatte jeder Kanton seine eigene Methode, um die Bauzonen für 15 Jahre zu bemessen. Die Umsetzungsvorlage «Technische Richtlinien Bauzonen» (TRB) soll nun Vergleichbarkeit und Verbindlichkeit herstellen. Sie basiert auf Daten des Bundesamts für Statistik (BFS), betrifft Wohn-, Misch- und Zentrumszonen – also etwa siebzig Prozent aller Bauzonen – und hat drei Teile.

Gemeindetypologie

1988 schuf das BFS eine Typologie «für demografische und sozioökonomische Beobachtungen wie für raumplanerische Anliegen». Seit der Überarbeitung im Jahr 2000 ordnet sie jede Gemeinde aufgrund von Pendlerbewegungen, Beschäftigungs-, Wohnverhältnissen, Reichtum, Tourismus, Bevölkerung und Zentrumsfunktion einem von 22 Typen zu.

Zentralwert

Die TRB errechnen für jeden Gemeindetyp den Zentralwert (Median) des Verhältnisses zwischen Bauzonenfläche sowie Einwohnern und Beschäftigten. Der Gedanke hinter der Dichtevorgabe in Quadratmetern pro Person: Was die haushälterische Hälfte gleichartiger Gemeinden erreicht, soll auch die andere schaffen.

Wachstumsszenario

Ausgehend von «Annahmen über die zukünftige Entwicklung der Fruchtbarkeit, der Sterblichkeit und der Wanderungen unter bestimmten sozioökonomischen und politischen Rahmenbedingungen» erstellt das BFS verschiedene Bevölkerungsszenarien. Bei der Berechnung ihrer Bauzonen für den Bedarf von 15 Jahren dürfen die Kantone maximal vom Szenario «hoch» ausgehen.

Miteinander verrechnet ergibt sich die Auslastung der Bauzonen des ganzen Kantons bezogen auf die erwartete Bevölkerung. Wer unter 95 Prozent liegt (4 Kantone), muss aktiv auszonieren. Wer zwischen 95 und 100 Prozent liegt (7 Kantone), muss Einzonungen kompensieren. Alle anderen (15 Kantone) dürfen einzonen. Da die TRB nur das kantonale Kontingent definieren, haben die Kantone grosse Freiheit bei der Verteilung der Bauzonen auf ihre Gemeinden. Sie müssen in ihrem Richtplan allerdings übergeordnete Ziele berücksichtigen – etwa die Siedlungsentwicklung nach innen und die Abstimmung auf Verkehr, Nachbarkantone und -länder.

BERGER
swissFineLine®

Die rahmenlose Verglasung.

Transparenz in
ihrer schönsten Form

swissFineLine ermöglicht fließende Grenzen
zwischen innen und aussen und erzeugt
Lebensraum voller Licht, Luft und Atmosphäre.

Berger swissFineLine, 3550 Langnau
Tel. +41 (0)34 409 50 50 www.swissfineline.ch

