

## Vorlage an den Landrat

### **Bericht zum Postulat 2023/140 «Spezifizierung der Grünflächenziffer in der Verordnung zum Raumplanungs- und Baugesetz RBV» 2023/140**

vom 16. April 2024

#### **1. Text des Postulats**

Am 16. März 2023 reichte Katrin Joos Reimer die Motion 2023/140 «Spezifizierung der Grünflächenziffer in der Verordnung zum Raumplanungs- und Baugesetz RBV» ein, welche vom Landrat am 25. Mai 2023 als Postulat mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

*Mit wachsenden Siedlungsräumen in zunehmender baulicher Verdichtung wird nicht nur die Vernetzung von Naturräumen ausgedünnt bis unterbrochen, es verschärft sich auch der Hitzeinsel-Effekt in den Ortschaften. Es ist in der Fachwelt unbestritten, dass dem grossen Energiespeicherungspotential der Hartmaterialien (Gebäudemauern, Dächer, Strassenbeläge etc.) bzw. ihrer Wärmeabstrahlung am effektivsten mit üppiger Vegetation begegnet wird. Diesem Faktum trägt weder das kantonale Raumplanungs- und Baugesetz, noch die Verordnung dazu Rechnung. Zwar wird im RBG festgehalten, dass u.a. auch die Grünflächenziffer zur Bestimmung der baulichen Nutzung zur Anwendung kommen darf, doch die Definition im RBV, was alles als Grünfläche gilt, ist sehr allgemein gehalten und bietet den Gemeinden grossen Interpretationsspielraum. Vorgaben zu einem minimalen Anteil eines Grundstücks, der als Grünfläche gehalten werden muss, existieren auf kantonomer Ebene nicht.*

#### Raumplanungs- und Baugesetz (RBG)

##### 1.3. Ortsplanung

##### 1.3.2. Kommunale Nutzungsplanung

##### § 18 Zonenpläne und Zonenreglemente (Zonenvorschriften)

<sup>3</sup> ... Die maximal zulässige, bauliche Nutzung wird mit der Überbauungs-, Grünflächen- und / oder der Ausnützungsziffer bestimmt.

#### Verordnung zum Raumplanungs- und Baugesetz (RBV)

##### 7 Bestimmungen IVHB

##### § 48 IVHB Grünflächenziffer

<sup>1</sup> Die Grünflächenziffer (GZ) ist das Verhältnis der anrechenbaren Grünfläche (aGrF) zur anrechenbaren Grundstücksfläche.

<sup>2</sup> Als anrechenbare Grünfläche gelten natürliche und / oder bepflanzte Bodenflächen eines Grundstücks, die nicht versiegelt sind und die nicht als Abstellfläche dienen.

(IVHB: Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe)

Unklarheiten ergeben sich insbesondere in der Formulierung RBV § 48 IVHB Abs. 2: ...natürliche und / oder... Was ist damit gemeint:

- natürlich bewachsene und / oder bepflanzte Bodenflächen,
- natürlich belassene Bodenflächen im Sinne von unverändert, unabhängig von einer Bepflanzung oder aber
- natürlich gestaltete Bodenflächen, die auch mineralischer Natur sein können (inkl. nicht oder nur spärlich bepflanzte Geröll-, Schotter-, Kies-, Sand-, Mergelflächen u.Ä.)?

Nur wenige kommunale Zonenreglemente Siedlung befassen sich mit einer Grünflächenziffer und hierin bestehen sehr grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden: In Arlesheim beträgt sie in Wohnzonen (W und WG) 40-50 % der Parzellenfläche und in Gewerbezonon 10 %; vergleichbar ist Birsfelden mit 45 %. Im Zonenreglement von Reinach wird die Grünflächenziffer zwar beschrieben, aber nicht beziffert, und keines der 14 Quartierplan-Reglemente enthält ein Minimalmass am Grünflächenanteil. In Widerspruch zu RBV § 48 IVHB Abs. 2 werden hier auch unbefestigte Parkierungs- und Lagerflächen (Mergel, Schotterrasen, Rasengittersteine und ähnliches) mit der halben Fläche bis maximal 50 % der ausgewiesenen Grünfläche angerechnet (§ 12 Abs.3). Der gleiche Widerspruch findet sich im Zonenreglement Siedlung von Allschwil (§ 5 Abs. 2) und Frenkendorf (§ 7 Abs. 2). In Pratteln beschränken sich die Vorgaben zur Grünflächenziffer mit 10 % auf Gewerbe- und Industriezonen, wobei auch sickerungsfähige Beläge ohne jegliches Grün mit 25 % der Fläche angerechnet werden (Art. 4 Abs. 5).

Angesicht der zunehmenden baulichen Verdichtung und der unterschiedlichen Handhabung der Grünflächenziffer in den Gemeinden scheint es dringend angezeigt, auf Kantonsebene qualitativ und quantitativ spezifizierte Anforderungen an Grünflächen im Siedlungsraum zu stellen, die für alle Gemeinden als Mindestmass verbindlich sind.

Der Regierungsrat wird ersucht, zu RBV § 48 IVHB Abs. 2 unter Berücksichtigung folgende Elemente einen Vorschlag zur Spezifizierung der anrechenbaren Grünflächenziffer auszuarbeiten:

- quantitative Mindestfläche in Prozent der Parzellenfläche nach Zonen abgestuft (Wohn- / Gewerbe- / Industriezonen / Quartierplan-Areale)
- Anrechenbarkeit der relativen Flächenanteile nach ökologisch qualitativen Kriterien in Abhängigkeit der Beschaffenheit (z. B. 100 / 50 / 25 / 10 % der betreffenden Fläche):
  - unversiegelte naturnahe Grünflächen, Hecken, Feuchtbiootope, Pflanzbeete, echte Steingärten;
  - begrünte Überdachungen von Einstellhallen, Schotterrasen, Rasengitterstein-Flächen;
  - extensiv begrünte Dachflächen mit 10 cm Humusauflage bzw. mehr;
  - Mergelflächen, Schotterflächen mit Folienunterzug etc.

## **2. Stellungnahme des Regierungsrats**

### Einleitende Bemerkungen

Die Bestimmungen IVHB im Kapitel 7 der Verordnung zum Raumplanungs- und Baugesetz ([RBV](#)) entsprechen dem Konkordatstext der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB), welcher der Kanton Basel-Landschaft im Jahr 2009 per Landratsbeschluss beigetreten ist. Durch den Beitritt hat sich der Kanton nicht nur verpflichtet, die vereinbarten Begriffe und Messweisen zu übernehmen, sondern er darf überdies die Gesetzgebung nicht durch Baubegriffe und Messweisen ergänzen, welche den vereinheitlichten Regelungsgegenständen widersprechen.

Die IVHB bezweckt die einheitliche Regelung der Baubegriffe und Messweisen in der Schweiz, wobei die Festlegung der konkret anwendbaren Masse weiterhin auf kommunaler Ebene durch die Gemeinden erfolgt.

Am 22. Mai 2014 genehmigte der Landrat die Anpassung des kantonalen Rechts an die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe mit einem Vier-Fünftel-Mehr. Die entsprechenden Anpassungen des Raumplanungs- und Baugesetzes (RBG) und der dazugehörigen Verordnung (RBV) wurden vom Regierungsrat per 1. Januar 2015 in Kraft gesetzt.

Der Vorstoss verlangt die Prüfung einer Spezifizierung der anrechenbaren Grünflächenziffer (GZ). Zum einen soll die Einführung einer quantitativen Mindestfläche in Prozent der Parzellenfläche nach Zonen abgestuft (Wohn- / Gewerbe- / Industriezonen / Quartierplan-Areale), zum anderen eine Differenzierung der Anrechenbarkeit der relevanten Flächenteile nach ökologisch qualitativen Kriterien in Abhängigkeit der Beschaffenheit (z. B. 100 / 50 / 25 / 10 % der betreffenden Fläche) geprüft werden.

Mit der Spezifizierung der anrechenbaren GZ soll eine kantonsweit geltende Regelung eingeführt werden, welche dem sich angeblich verschlechternden Zustand der Naturraum-Vernetzung und dem sich verschärfenden Hitzeinsel-Effekt in Siedlungen entgegenzuwirken vermag. Damit wird klar die ökologische Funktion der GZ betont.

## **2.1. Minimale kantonale Grünflächenziffer**

Wie vorstehend ausgeführt, wird der Regierungsrat ersucht, die Einführung einer minimalen Grünflächenziffer für bestimmte Zonen in Prozent der Parzellenfläche nach Zonen abgestuft (Wohn- / Gewerbe- / Industriezonen / Quartierplan-Areale) zu prüfen.

Aus dem Text des Vorstosses ist zu entnehmen, dass die Grünflächenziffern verschiedener Gemeinden miteinander verglichen wurden. Dazu ist anzumerken, dass diese zwar den Begriff «Grünflächenziffer» teilen, in den aufgeführten Fällen jedoch (noch) nicht IVHB konform sind und vielmehr den Gedanken des ökologischen Ausgleichs aufgreifen. Für die Baselbieter Gemeinden gilt seit dem Inkrafttreten der IVHB-Änderungen im RBG sowie in der RBV im 2015 eine Frist von 15 Jahren zur Anpassung ihrer Vorschriften (§ 139a Abs. 1 RBG). Die Gemeinden haben bereits heute die Möglichkeit, eine Regelung der GZ in Übereinstimmung mit dem Begriff der IVHB vorzusehen. Gemäss IVHB wäre die Festsetzung einer minimalen GZ für bestimmte Zonen auf kantonaler Ebene möglich.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass einer quantitativen Festlegung der GZ in der RBV die in der Charta von Muttenz vom 16. Juni 2012 postulierte Gemeinde-Autonomie und Stärkung ihrer Handlungsfreiheit sowie der Verpflichtung zum Grundsatz der «Variabilität» entgegensteht. Zudem verlangt § 4 Abs. 2 RBG, dass der Kanton den Gemeinden zur Erfüllung ihrer Planungs-Aufgaben grösstmögliche Gestaltungsfreiheit gewährt.

Auch ist bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten (Art. 5a Bundesverfassung). Demzufolge ordnen die Erlassgeber den Gemeinden die Aufgaben nach dem Grundsatz der Vorrangigkeit der Gemeinde zu. Dabei gewähren sie den Gemeinden grösstmögliche Regelungs- und Vollzugsfreiheit (Gemeindeautonomie) und können für sie unterschiedliche Regelungen vorsehen (§ 47a Verfassung BL).

Gegen eine kantonale Regelung in der RBV spricht auch der Umstand, dass die spezifische Ausgangslage in den Gemeinden betreffend Grünflächen- / Siedlungsgrün-Versorgung und dementsprechend auch betreffend Ausmass des Hitzeinsel-Effekts sehr unterschiedlich ist und eine übergeordnete Regelung den unterschiedlichen örtlichen Voraussetzungen kaum gerecht werden könnte.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass der Festlegung von grundeigentümerverbindlichen minimalen GZ in Prozent der Parzellenfläche nach Zonen abgestuft konzeptionelle Überlegungen in den Gemeinden vorangehen sollten, um eine gesamtheitliche Betrachtungsweise der Planungsgegenstände zu gewährleisten. Dies kann sinnvollerweise nur auf kommunaler Stufe adäquat erfolgen.

Das RBG und ihre dazugehörige Verordnung RBV sehen schon heute Möglichkeiten zur Umsetzung von Regelungen für eine klimaangepasste Siedlungsentwicklung in den Gemeinden vor. So können beispielsweise in den kommunalen Zonenvorschriften Grünzonen oder Naturschutzzonen und Naturschutz Einzelobjekte (z. B. Einzelbäume, Baumbestände, bestockte Flächen) zur Erhaltung und Aufwertung von ökologisch besonders wertvollen Landschaftsteilen und -elementen ausgeschrieben werden. Noch mehr bietet § 18 RBG die Möglichkeit, im Interesse eines harmonischen Strassen-, Orts- und Landschaftsbildes Vorschriften über die Gestaltung, die Baumaterialien und Farbgebung der Bauten und Anlagen sowie über die Bepflanzung, den ökologischen Ausgleich und den Biotopverbund zu erlassen. Der damit verbundene Spielraum für die Gemeinden wird derzeit nur sehr zurückhaltend in Anspruch genommen. Der Kanton stellt den Gemeinden ebenfalls Vollzugshilfen und Merkblätter zur Verfügung (unter anderem zu den Themen «Klima», «Energie» aber auch zu einzelnen Planungsinstrumenten und -gegenständen).

In diesem Zusammenhang weist der Regierungsrat auf die sich in Erarbeitung befindende LRV «Massnahmen zur Reduktion der lokalen Hitzeentwicklung in dicht besiedelten Ortschaften» zur Änderung des RBG hin. Die am 22. April 2021 vom Landrat an den Regierungsrat überwiesene [Motion 2020/298](#) verlangt, dass formelle Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Gemeinden besser auf die Umgebungsgestaltung Einfluss nehmen können, um die Entstehung von Hitzeinseln im verdichteten Siedlungsgebiet zu verhindern. Der Entwurf einer Landratsvorlage wurde letztes Jahr in die öffentliche Vernehmlassung gegeben.

## **2.2. Spezifizierung der Grünflächenziffer**

Im Weiteren wird der Regierungsrat um Prüfung einer Differenzierung der Anrechenbarkeit der relevanten Flächenteile nach ökologisch qualitativen Kriterien in Abhängigkeit der Beschaffenheit beauftragt. Unversiegelte naturnahe Grünflächen, Hecken, Feuchtbiotope, Pflanzbeete, echte Steingärten usw. sollen differenziert nach ihrer ökologischen Wertigkeit zu unterschiedlichen prozentualen Anteilen an die Grünflächenziffer angerechnet werden können.

Die Grünflächenziffer nach IVHB bestimmt den Anteil des Grundstücks, der nicht nur nicht überbaut werden darf, sondern unversiegelt zu erhalten ist. Die Grünflächenziffer erfüllt damit siedlungsgestalterische und – in beschränktem Umfang – ökologische Funktionen. Sie bestimmt, wie die Überbauungs- und die Ausnützungsziffer, die maximal zulässige, bauliche Nutzung und hat nur indirekt Einfluss auf die bauliche Dichte. Aus der Begriffsbestimmung gemäss IVHB lässt sich immerhin ableiten, dass sie natürlich oder bepflanzt sein muss.

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass die IVHB-konforme Definition der Grünflächenziffer in der RBV abschliessend ist. Eine weitere Spezifizierung ist nicht möglich (vgl. vorgenannte Ausführungen unter 2.1.). Demnach gelten als anrechenbare Grünfläche natürliche und / oder bepflanzte Bodenflächen eines Grundstücks, die nicht versiegelt sind und die nicht als Abstellflächen dienen (Ziffer 8.5 in Anhang 1 der IVHB).

Um der im Vorstoss geforderten priorisierenden ökologischen Funktion von Grünflächen die nötige Bedeutung zukommen zu lassen, empfiehlt sich die kommunale zonen- bzw. gebietsspezifische Regelung des ökologischen Ausgleichs mit einer von der Grünflächenziffer nach IVHB unabhängigen, eigenen Quantifizierung und der Definition anrechenbarer Naturwerte in kommunalen Zonenvorschriften («Ökologieziffer» oder ähnlich).

## **2.3. Fazit**

Mit Verweis auf die vorstehenden Ausführungen sind weitergehende Festlegungen zur Spezifizierung der Grünflächenziffer im kantonalen Raumplanungsrecht im Kern weder konkordatskonform, noch auf kantonaler Ebene sinnvoll.

### **3. Antrag**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2023/140 «Spezifizierung der Grünflächenziffer in der Verordnung zum Raumplanungs- und Baugesetz RBV» abzuschreiben.

Liestal, 16. April 2024

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich