



Eidgenössisches Departement für  
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

## Widmung der Flächen: Haben Zonenpläne ausgedient?

Dr. Maria Lezzi, Direktorin ARE  
ETH Forum Wohnungsbau vom 20. April 2012 in Zürich

Ort: Bern; Foto: Sprecher&Salinas



# 1. Einleitung



Ort: Köniz; Foto: Lezzi 2010



## Ausgangshypothese der Veranstalter, revidiert

Zentrale Ursachen der Zersiedelung der Schweiz sind:

- A) Der Markt (Nachfrage)
- B) Die günstige Mobilität
- C) Die Gemeinden (mit ihren Zonenplänen)
- D) Die Nachbarn



# Inhalt

1. Einleitung und Ausgangshypothese
2. Zerschneidung und Zersiedelung in der Schweiz
3. Die Ursachen der Zersiedelung
  - 3.1 Der Markt
  - 3.2 Die Gemeinden mit ihren Zonenplänen
  - 3.3 Die Nachbarn
  - 3.4 Zwischenfazit
4. Massnahmen gegen die Zersiedelung
5. Schlussfolgerungen



## 2. Zerschneidung und Zersiedelung der Schweiz

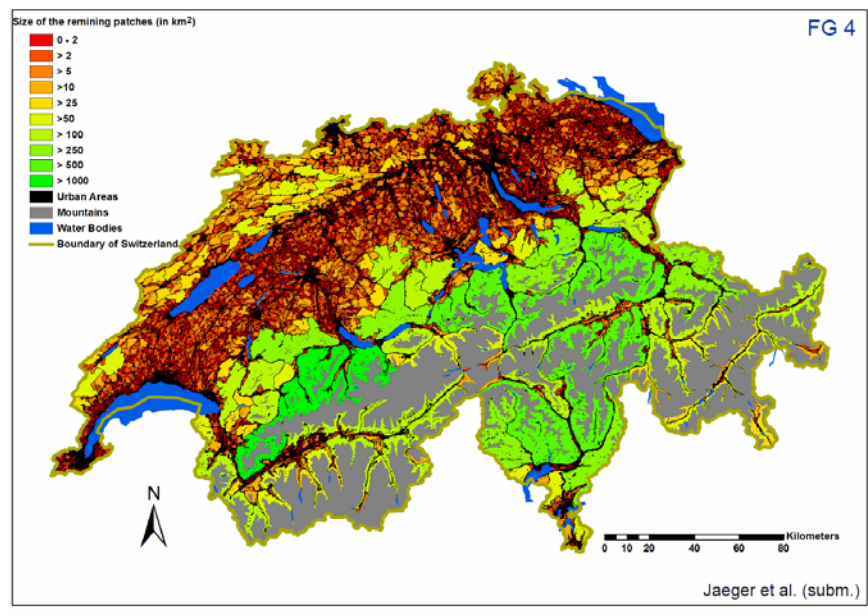


Foto: Camenzind 2010

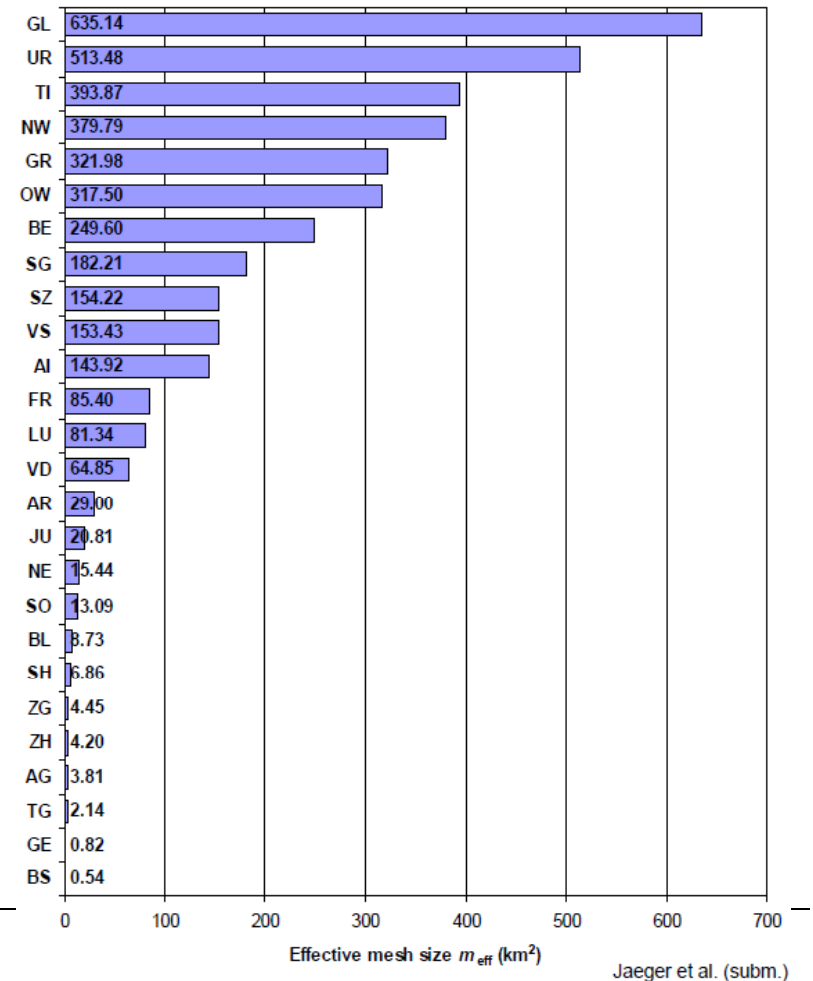


## 2.1 Zerschnittene Landschaften / Lebensräume

Je länger je weniger gibt es grosse, offene Landschaften (Indikator: Maschenweite in km<sup>2</sup>).



Projekt „Landschaftszerschneidung Schweiz: Zerschneidungsanalyse 1885-2002“ (Jaeger/Bertiller/Schwick)





## 2.2 Zersiedelung der Schweiz

Die Formel „Gewichtete Zersiedelung“























= urbane Durchdringung (Siedlungsflächen) \*  
Gewichtung (Dispersion/Streuung) \* Gewichtung  
(Flächeninanspruchnahme pro Einwohner und  
Arbeitsplatz)

-> Zunahme der Zersiedelung (1935 bis 2002): 155 Prozent

Quelle: Schwick, in: NZZ Folio Jan. 2012



## 2.3 Auswirkungen der Zersiedlung

Indikator	Trend / Bewertung
Siedlungsfläche	 
Siedlungsfläche pro Kopf	 
Landschaftszerschneidung	 
Ackerfähige Böden	 
Modalsplit im Personenverkehr	 
Modalsplit im Güterverkehr	 
Gütertransportintensität	 
CO2-Emissionen	 
CO2-Intensität	 
Ökologischer Fussabdruck	 
Verschuldungsquote der öffentlichen Haushalte	 

Quelle: Monitoring nachhaltige Entwicklung MONET. Raumrelevante Faktoren

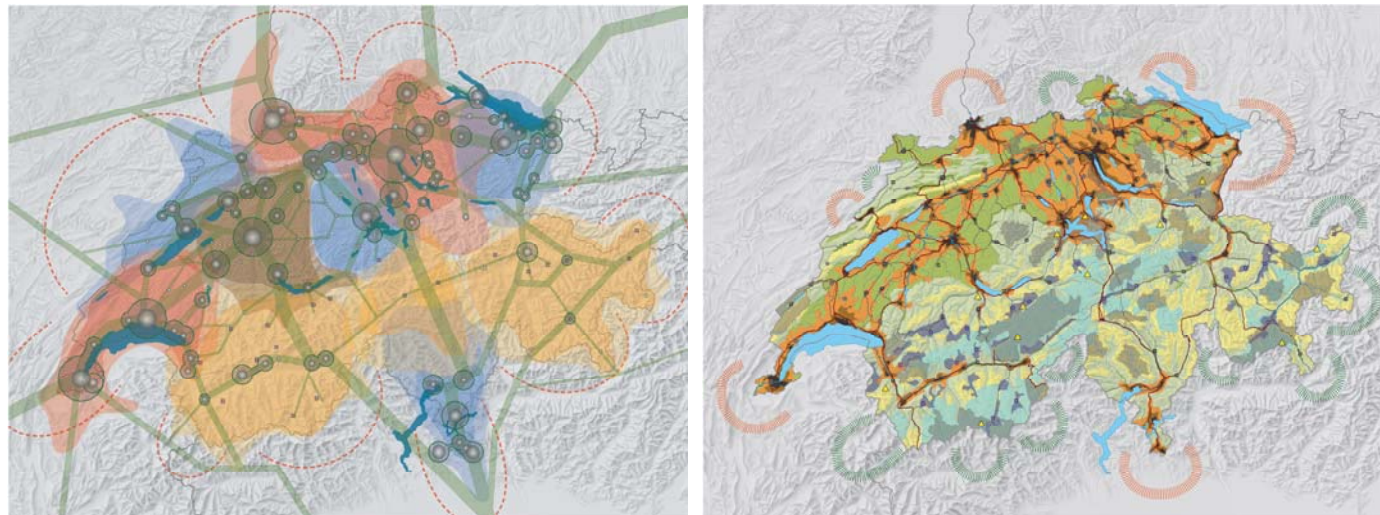




## 2.4 Gewünschte Raumentwicklung CH (Raumkonzept Schweiz 2012)

Den Raum Schweiz nachhaltig gestalten:

1. Siedlungsqualität und regionale Vielfalt fördern
2. Natürliche Ressourcen sichern
3. Mobilität steuern
4. Wettbewerbsfähigkeit stärken
5. Solidarität leben



Quelle: ARE/BPUK/KdK/SGV/SSV März 2012



## 3. Die Ursachen der Zersiedelung



Ort: Alpnach-Dorf; Foto: Sprecher&Salinas



## 3.1 Der Markt

Teilhypothese 1:

Die Hauptursache der Zersiedelung ist der Markt.

Alle träumen von einem Einfamilienhaus auf der grünen Wiese. Und immer mehr können es sich leisten.

Der Markt will also die lockere Überbauung.

Nur die Planerinnen und Planer wollen eine kompakte Stadt und dichte Siedlungsstrukturen.



## 3.1 Was sind Nutzungspläne / Zonenpläne?

„Nutzungspläne sind Regeln, die Zweck, Ort und Ausmass der zugelassenen Bodennutzung allgemeinverbindlich festlegen und zwar unter Berücksichtigung der Richtpläne (vgl. Art. 26 Abs. 2 RPG).“

Quelle: Ruch, 2009, S.89



## 3.2 Die Gemeinden mit ihren Zonenplänen

Teilhypothese 2:

Die Gemeinden und ihre Zonierung sind die Hauptursache der Zersiedelung:

Indem die Gemeinde den Zonenplan beschliesst, sind locker überbaute Quartiere und somit die Zersiedelung ein gewünschtes Phänomen. Sie sind der erklärte politische Wille von vielen Gemeinden.

Der politische Wille einer Gemeinde basiert auf Mehrheitsentscheiden der Stimmberechtigten, bzw. der Stimmenden. Es sind dies Mehrheitsentscheide der bereits in der Gemeinde ansässigen Grundeigentümer und BewohnerInnen.



## 3.3 Die Nachbarn

Teilhypothese 3:

Die Nachbarn sind die Ursache der Zersiedelung.

Es sind häufig die heutigen Nachbarn von künftigen kompakteren, dichteren Siedlungen, welche diese verhindern.

Die heutigen Nachbarn agieren

- a) über die politische Mitwirkung bei der Zonierung und
- b) mittels individuellen Einsprachen bei den kommenden Baugesuchen



## 3.4 Zwischenfazit

Es ist nicht (nur) die Marktnachfrage, welche die Zersiedlung fördert.

Es sind vor allem auch die Gemeindeentscheide und die Nachbarn, welche weniger kompakte Neueinzonungen oder Umzonungen bewirken.

Die potenziellen Neuzuzüger sind in solchen Fällen häufig zur Passivität verurteilt, weil sie (noch) nicht in dieser Gemeinde stimmberechtigt sind. Im ungünstigen Falle entscheiden sie sich – allerdings nicht freiwillig - für eine andere Gemeinde, meistens noch weiter weg von den urbanen Zentren. Diese „Abstimmung mit den Füßen“ ist einer der Gründe für den steigenden Pendelverkehr zwischen Wohnung und Arbeitsplatz.



## 3.4 Zwischenfazit

Die Gemeinden und ihre Zonierung sowie die Nachbarn bewirken u.U. eine kleinere Wohnbauproduktion von kompakten, dichteren Einheiten in zentralen Lagen, als der Markt nachfragen würde.





## 4. Massnahmen gegen die Zersiedelung



Ort: Köniz; Foto: Lezzi 2010



## 4. Massnahmen gegen die Zersiedelung

Ziel:

Zersiedelung bremsen, wenn möglich stoppen

Zonierungsstrategien:

- Intelligenterere Nutzungen des bestehenden Gebäude- und Infrastrukturparkes vor Neubauten und Neueinzonungen
- Überwindung der kommunalen (Selbst-)Beschränkung bezüglich kompakteren Siedlungen
- Mehr bauliche Dichte dort zulassen oder gar einfordern, wo der Markt sie auch realisieren wird.



## 4. Massnahmen gegen die Zersiedelung

1. Gute Beispiele für kompaktere Siedlungen /  
Zonierung höherer Dichten
  - Beratung der Gemeinden durch VLP
  - Auszeichnung durch SIA-Preis „Umsicht-Regards-Sguardi“ oder durch Wakkerpreis der vergangenen Jahre (Fläsch, Ovest lausannois, Köniz)
  
2. Anreize für kompaktere Siedlungen /  
Zonierung höherer Dichten
  - Von Gemeinden selbst (Nutzungsbonus für ...)
  - Von andern Gemeinden (z.B. gemeindeübergreifende Industriegebiete Delémont oder Regionales Gewerbegebiet mit Lasten-Nutzen-Ausgleich „Zone d’activité microrégionale à Glovelier (JU)“)
  - Von übergeordneter Ebene (z.B. ESP Arbeiten, Agglomerationsprogramme, ARE-Modellvorhaben)



## 4. Massnahmen gegen die Zersiedelung

### 3. Vorgaben für kompaktere Siedlungen / Zonierung höherer Dichten auf Bundesstufe (1. Etappe der RPG-Revision)

- Übergeordnete Siedlungsentwicklungs-Strategie steuert kommunale Nutzungsplanung (entsprechende Ziele und Planungsgrundsätze, Richtplanung wird wichtiger)
- Minimalstandards für Bauzonendimensionierung für alle Gemeinden:
  - *15-Jahres-Bedarf*
  - *Lage und Grösse über Gemeindegrenzen hinaus abgestimmt*
  - *innere Nutzungsreserven konsequent mobilisieren*
  - *technische Richtlinien von Bund und Kantonen für Bauzonendimensionierung*
  - *Reduktionspflicht von überdimensionierten Bauzonen*
- Baugebote etc. zur Aktivierung des Bodenmarktes
- (Minimale Nutzungspflichten statt maximale Nutzungsdichten)



## 5. Schlussfolgerungen



Foto: Keystone; in: TA vom 24.5.2011



## 5. Schlussfolgerungen

Die Flächenwidmungen und die Zonierungen der Gemeinden sind mitverantwortlich für die Zersiedlung der Schweiz. Trotzdem sind sie nicht abzuschaffen. Wir müssen die „Nutzungsplanung des 21. Jahrhunderts“ neu konzipieren und vollziehen.

Die Nutzungsplanung muss wegkommen von der Negativplanung (Verhinderung), hin zur Positivplanung (Entwicklung). Dies gilt auch für die Förderung von kompakteren Städten und dichteren Siedlungsstrukturen.

Die künftige Raumentwicklung bezweckt allerdings nicht nur höhere bauliche Dichten. Gefordert sind primär höhere Nutzungsdichten (Anzahl EW oder AP pro Hektare) und höhere Nutzungsvielfalt.



## 5. Schlussfolgerungen

Die Nutzungsplanung ist als Teil einer integrierten Raumentwicklung zu verstehen. Sie ist auf übergeordnete Vorgaben sowie Planungen abgestimmt und näher am Markt ausgerichtet.

Sie schafft Voraussetzungen für mehr Angebote von kompakterem Wohnen und kürzeren Wegen. Sie schafft indirekt mehr Angebote von nachhaltigen Lebensstilen, welche an zentraleren Lagen so auch nachgefragt werden.

Siedlungsentwicklung nach innen bedeutet nicht Bruttogeschossflächen-Maximierung, sondern urbane Qualitätsmaximierung.



**Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit.**



Ort: Köniz; Foto: Lezzi 2010