



26. November 2018

---

## Zersiedelungsinitiative

### Faktenblatt: Raumplanung in der Schweiz

---

**Die Raumplanung hat die Aufgabe, für eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens zu sorgen. Bund, Kantone und Gemeinden sind dafür gemeinsam zuständig. Um die Zersiedelung zu bremsen, wurden mit der Revision des Raumplanungsgesetzes bereits griffige Massnahmen beschlossen. Diese sind nun in der Umsetzung. Die Volksinitiative «Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung» setzt auf einen radikal anderen Weg: Sie verlangt, die Gesamtfläche der Bauzonen in der Schweiz unbefristet einzufrieren. Bundesrat und Parlament lehnen dies ab, da mit dem starren Bauzonen-Stopp eine sinnvolle Entwicklung des Landes verhindert würde.**

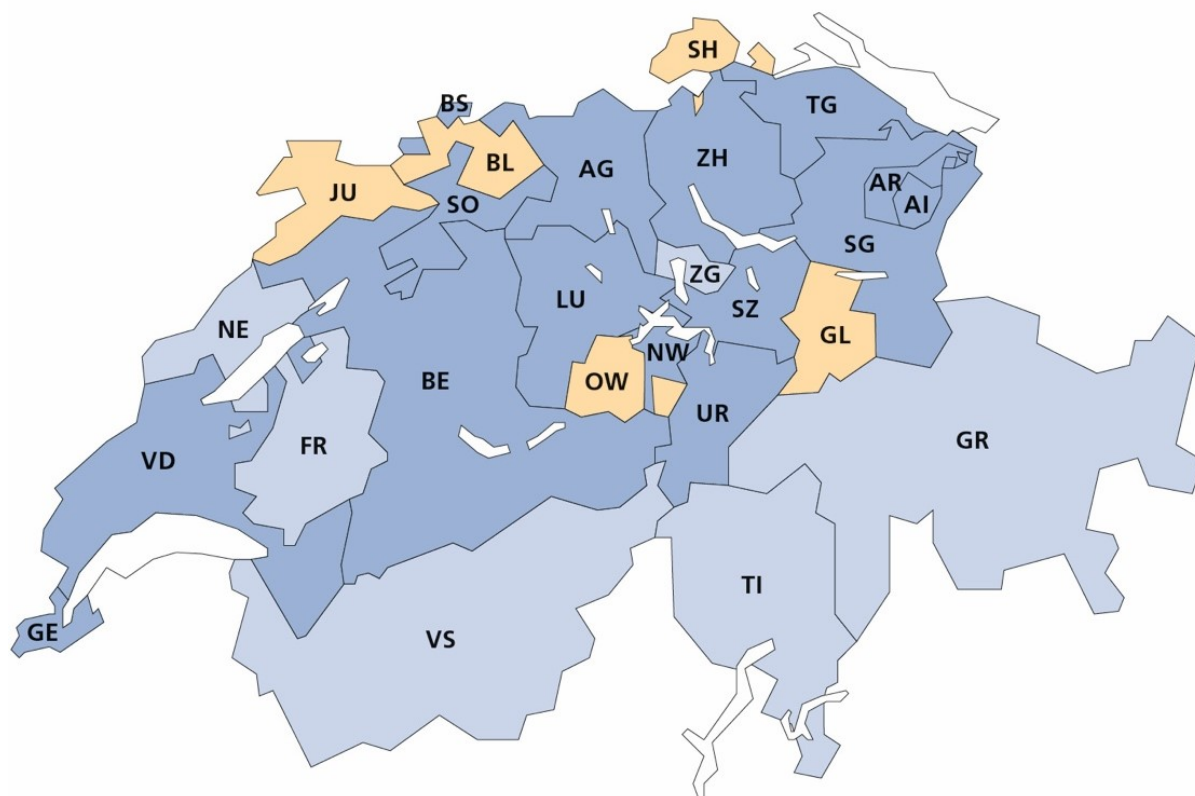
Boden ist nicht unbeschränkt verfügbar. Bund, Kantone und Gemeinden sorgen mit der Raumplanung daher dafür, dass er zweckmässig und haushälterisch genutzt wird. Dabei achten sie darauf, Gebiete, in denen gebaut werden darf, von Gebieten zu trennen, in denen grundsätzlich keine Bauten errichtet werden dürfen. Bauten sollen in *Bauzonen* entstehen. Dort können Wohngebäude, Gewerbebetriebe, Büros, Bahnhöfe und Verkaufsläden erstellt werden. Ausserhalb der Bauzonen dürfen grundsätzlich nur Bauten und Anlagen für die Landwirtschaft sowie Bauten und Anlagen wie Strassen, Stromleitungen, Seilbahnen, Depots oder Antennen erstellt werden, die auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen sind, damit sie ihren Zweck erfüllen können.

Die Raumplanung stützt sich auf die Bundesverfassung (Art. 75) und das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) ab. Die Kantone setzen die Vorgaben in ihren Richtplänen und Baugesetzen um – und die Gemeinden giessen diese wiederum in Nutzungspläne und Bauordnungen um. Das RPG trat 1980 in Kraft und wurde seither vielfach ergänzt: In jüngster Vergangenheit aufgrund der Zweitwohnungsinitiative sowie der Revision des Raumplanungsgesetzes, die 2013 vom Volk deutlich gutgeheissen wurde (indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative). Der Bundesrat setzte die neuen Bestimmungen auf Anfang Mai 2014 in Kraft.

## Griffige Massnahmen gegen die Zersiedelung

Das revidierte Raumplanungsgesetz schreibt vor, dass Bauzonen höchstens noch dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen dürfen. Zu grosse Bauzonen müssen verkleinert werden. So kann Landwirtschaftsland zurückgewonnen werden. Zudem müssen brachliegende oder ungenügend genutzte Flächen in den Bauzonen besser genutzt werden. Die Revision verpflichtet kantonale und kommunale Behörden, entsprechende Massnahmen zu treffen. Man spricht dabei von der Siedlungsentwicklung nach innen. Damit kann verhindert werden, dass dort, wo eine Nachfrage nach Bauland besteht, einfach neue Bauzonen geschaffen werden. Vorrang hat, dass in vorhandenen Siedlungen kompakter gebaut wird. So kann die Zersiedelung gebremst werden.

Die Kantone sind daran, die neuen Vorgaben umzusetzen. Dazu müssen die Richtpläne angepasst und vom Bundesrat genehmigt werden: Für 15 Kantone ist dies bereits erfolgt. Kantone, die dies bis am 1. Mai 2019 nicht erledigt haben, dürfen keine neuen Bauzonen mehr schaffen.



Die Kantone müssen ihre Richtpläne anpassen und mit den strengeren Massnahmen gegen die Zersiedelung bis Ende April 2019 vom Bundesrat genehmigen lassen. Nach diesem Datum dürfen sie keine neuen Bauzonen schaffen, solange ihr Richtplan vom Bundesrat nicht genehmigt ist.

Richtplan:  
■ vom Bundesrat genehmigt  
■ vom Kanton beschlossen und zur Prüfung beim Bund  
■ in Arbeit

[Aktuellster Stand der Richtpläne \(Website ARE\)](#)

Ebenfalls bis Ende April 2019 müssen die Kantone aufzeigen, wie sie mit dem Mehrwert umgehen, der durch die Umwandlung von Landwirtschafts- in Bauland entsteht. Gemäss revidierten Raumplanungsrecht muss dieser zu mindestens 20 Prozent abgeschöpft werden. Nach April 2019 darf ein Kanton keine neuen Bauzonen schaffen, solange er nicht über eine entsprechende Regelung verfügt.

Das revidierte Raumplanungsgesetz bringt verschiedene weitere Verbesserungen. Diese dienen unter anderem dazu, die Hortung von Bauland zu unterbinden. Denn die Hortung von Bauland führt dazu, dass günstig gelegener Boden in einer Bauzone nicht überbaut wird und dadurch der Druck wächst, andernorts neue Bauzonen zu schaffen.

Ein Blick auf die Statistik zeigt, dass sich das Wachstum der Siedlungsflächen trotz weiterhin wachsender Bevölkerung abschwächt: Von 1985 bis 1997 wuchs die Siedlungsfläche um 13 Prozent, von 1997 bis 2009 deutlich geringer um 9,2 Prozent. Zwischenergebnisse der neusten Erhebung der Arealstatistik 2013/18 für 13 Kantone (GE, VD, NE, JU, FR, BE, BS, BL, SO, AG, LU, OW, NW) bestätigen den Trend zur Abschwächung.

Bezüglich Bauzonenfläche konnte in letzter Zeit sogar eine Trendwende festgestellt werden: Die Gesamtfläche der fünf grössten Hauptnutzungen (Wohn-, Arbeits-, Misch- und Zentrumszonen sowie Zonen für öffentliche Nutzungen) blieb zwischen 2012 und 2017 konstant – obwohl die Bevölkerung innerhalb der Bauzonen im selben Zeitraum von 7,4 auf 8 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner wuchs. Die Bauzonenfläche pro Person sank dadurch um 6 Prozent von 309 m<sup>2</sup> auf 291 m<sup>2</sup>.

Weitere Arbeiten zum Schutz des Landwirtschaftslandes sind im Rahmen einer zweiten Revision des Raumplanungsgesetzes in Vorbereitung. So sollen etwa Bewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzonen nicht mehr «für die Ewigkeit» gelten, sondern nur noch für einen bestimmten Zweck. Fällt dieser dahin, so sollen die Bauten beseitigt werden. Um die besten ackerfähigen Böden, die so genannten Fruchtfolgeflächen (FFF), besser zu schützen, wird zudem der Sachplan FFF überarbeitet.

## **Zersiedelungsinitiative**

Die Volksinitiative «Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)» wurde von den Jungen Grünen kurz nach der Revision des Raumplanungsgesetzes lanciert und 2016 eingereicht. Sie will die Gesamtfläche der Bauzonen in der Schweiz auf unbefristete Zeit einfrieren. Konkret verlangt sie, dass neue Bauzonen nur noch geschaffen werden dürfen, wenn anderswo eine mindestens gleich grosse Fläche von vergleichbarem landwirtschaftlichen Ertragswert wieder aus der Bauzone ausgeschieden wird. Der landwirtschaftliche Ertragswert wird anhand der Bodenqualität und weiterer Kriterien wie Klima oder Hangneigung berechnet.

Ausserhalb der Bauzonen dürfen heute nur die nötigsten, an den Standort gebundenen Bauten und Anlagen erstellt werden. Dazu gehören Strassen, Stromleitungen, Seilbahnen oder Antennen, aber auch Bauten für die Landwirtschaft. Die Initiative will den Kreis der Bauten und Anlagen, die ausserhalb der Bauzonen erstellt werden dürfen, noch enger fassen: Landwirtschaftsbauten sollen nur noch bewilligt werden, wenn sie einen direkten Bezug zur Bewirtschaftung des Bodens haben, also z.B. der Produktion von Freilandgemüse dienen oder der Haltung von Tieren, die mit eigenem Futter aufgezogen werden. Heute sind unter gewissen Voraussetzungen z. B. auch Gewächshäuser zulässig oder Ställe, in denen die Tiere mit zugekauftem Futter ernährt werden. Standortgebundene Bauten, die nicht der Landwirtschaft dienen, dürften ausserhalb der Bauzonen nur noch bewilligt werden, wenn sie im öffentlichen Interesse sind. Dazu gehören etwa Wasserreservoirs.<sup>1</sup> Heute dürfen auch andere Vorhaben, etwa Bergrestaurants, bewilligt werden.

Die Initiative fordert weiter, dass eine Siedlungsentwicklung nach innen angestrebt werden soll, die mit hoher Lebensqualität im Einklang steht. Dieser Grundsatz gilt schon heute. Mit der Initiative würde er statt im Gesetz in der Verfassung verankert. Viele Gemeinden setzen dieses Anliegen bereits um. So werden bestehende Häuser aufgestockt oder brachliegende Industrieflächen umgenutzt. Die Initiative will zudem, dass Bund, Kantone und Gemeinden für nachhaltige Formen des Wohnens und Arbeitens in kleinräumigen Strukturen sorgen. Dazu gehören kurze Verkehrswege.

Bei Annahme der Initiative ist es Aufgabe des Parlaments, die neuen Bestimmungen im Gesetz zu konkretisieren. Darum ist heute vieles noch offen. Dazu gehört insbesondere die Frage, wie genau Bauzonen umverteilt würden, falls in einem Kanton neues Bauland geschaffen werden müsste – ob nur innerhalb des betreffenden Kantons oder auch über kantonale Grenzen hinaus in der ganzen Schweiz. Ungewiss sind auch die Kosten, die mit der Aufhebung und Umverteilung von Bauzonen verbunden wären.

Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab, weil der Schweiz damit nicht gedient ist: Ein starrer Bauzonen-Stopp lässt die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft ausser Acht, ebenso kantonale und regionale Unterschiede. Wo Bauland knapp wird, wächst zudem die Gefahr, dass die Wohnpreise steigen. Bund, Kantone und Gemeinden sind längst daran, zum Schutz von Natur und Landschaft die vorhandenen Siedlungsflächen besser zu nutzen und Bauzonen massvoll festzulegen. Die Initiative verkennt dies – und erschwert es mit dem unbefristeten Bauzonen-Stopp, die Schweiz als Wohn- und Arbeitsort attraktiv zu halten.

---

<sup>1</sup> Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen. Bestehende Bauten ausserhalb der Bauzonen sollen gemäss Initiative zudem von einer Bestandesgarantie profitieren und sie können geringfügig erweitert bzw. umgenutzt werden.

## Wichtige Begriffe

**Zersiedelung:** Von Zersiedelung spricht man, wenn sich Dörfer und Städte ungeordnet immer weiter ausdehnen und verstreut gebaut wird. Wohnsiedlungen, Gewerbeareale und Strassen verbrauchen so übermässig viel Fläche. Die Zersiedelung verursacht auch hohe Kosten, weil die betreffenden Gebiete mit Strassen, Wasser-, Strom- und Abwasserleitungen erschlossen werden müssen.

**Siedlungsflächen:** Die Siedlungsflächen umfassen das Land inner- und ausserhalb der Bauzonen, das für Wohnen, Arbeiten, Verkehr, Erholung sowie zum Beispiel auch für Entsorgungsanlagen genutzt wird.

**Siedlungsentwicklung nach innen:** Vorhandene Siedlungsflächen können besser genutzt werden, indem z.B. bestehende Häuser aufgestockt, auf Grundstücken mehr Wohnfläche zugelassen oder brachliegende Industrie- und Gewerbeflächen bebaut werden. Man spricht dann von der «Siedlungsentwicklung nach innen». Zum Ausgleich werden gleichzeitig oft Plätze und Grünräume zum Spielen oder zur Erholung geschaffen.

**Richtplan:** Der kantonale Richtplan enthält verbindliche Vorgaben für die Entwicklung von Siedlungen und Verkehrsinfrastrukturen sowie für den Schutz und die Nutzung der Landschaft (Text und Karte). Er regelt auch die Planung von grösseren Bauvorhaben wie Freizeit- oder Einkaufszentren. Die kantonalen Richtpläne werden von den Bundesbehörden geprüft und vom Bundesrat genehmigt.

**Nutzungsplan:** Jede Gemeinde muss einen Nutzungsplan (auch Zonenplan genannt) erstellen und dem Kanton zur Genehmigung unterbreiten. Im Nutzungsplan sind unter anderem die Bauzonen festgelegt, die für Wohnen, Arbeiten und weitere Nutzungen wie Schulen oder Sportplätze vorgesehen sind. Für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ist der Nutzungsplan verbindlich.

**Bauzonen:** Als Bauzonen werden Flächen bezeichnet, auf denen gebaut werden darf. Bauzonen sollen dafür sorgen, dass möglichst kompakt an einem Ort und nicht verstreut gebaut wird.

**Einzonung und Auszonung:** Gemeindegebiet, das nicht für die Bebauung vorgesehen ist, gehört in der Regel entweder zur Landwirtschaftszone oder zu einer Schutzzone. Ist ein solches Gebiet neu für eine Überbauung vorgesehen, so wird es der Bauzone zugeteilt. Man spricht dann von Einzonung. Umgekehrt spricht von Auszonung, wenn Land, das für eine Bebauung vorgesehen ist, aus der Bauzone herausgelöst und beispielsweise wieder der Landwirtschaftszone zugeteilt wird.