



26. November 2018

Zersiedelungsinitiative

Faktenblatt: Bauzonen

Die Gemeinden legen mit den Bauzonen fest, wo und wie gebaut werden darf. Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes hat das Volk 2013 beschlossen, dass Bauzonen nur noch dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen dürfen. Zu grosse Bauzonen müssen verkleinert werden. So lässt sich Landwirtschaftsland zurückgewinnen. Zudem müssen brachliegende oder ungenügend genutzte Flächen in den Bauzonen besser genutzt werden. In den Kantonen und Gemeinden laufen die Arbeiten dazu. Die Bauzonen umfassen heute insgesamt rund 232 000 Hektaren.

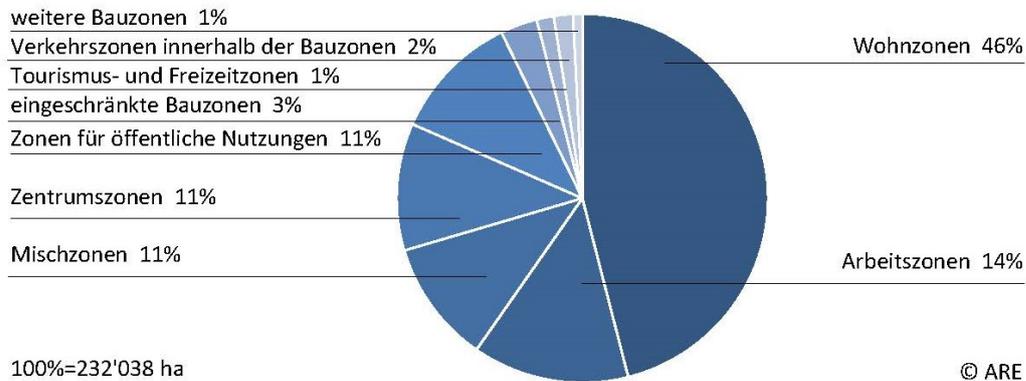
Sinn und Zweck von Bauzonen

Bauzonen bezeichnen die Flächen, auf denen gebaut werden darf. Dies dient dazu, dass möglichst kompakt an einem Ort und nicht verstreut gebaut wird. Boden darf grundsätzlich nur bebaut werden, wenn das betreffende Grundstück von der Gemeinde einer Bauzone zugewiesen worden ist. Dies erfolgt im Rahmen der Nutzungsplanung der Gemeinde. Im Nutzungsplan, auch Zonenplan genannt, werden die Bauzonen parzellengenau ausgeschieden und periodisch angepasst. Die Bauzonen werden dabei einer bestimmten Nutzung zugeteilt. Unterschieden werden im Wesentlichen: Wohnzonen, Arbeitszonen, Mischzonen, in denen sowohl Wohn- als auch Arbeitsnutzungen möglich sind, Zentrumszonen und Zonen für öffentliche Nutzungen.

Bestand an Bauzonen und Reserven

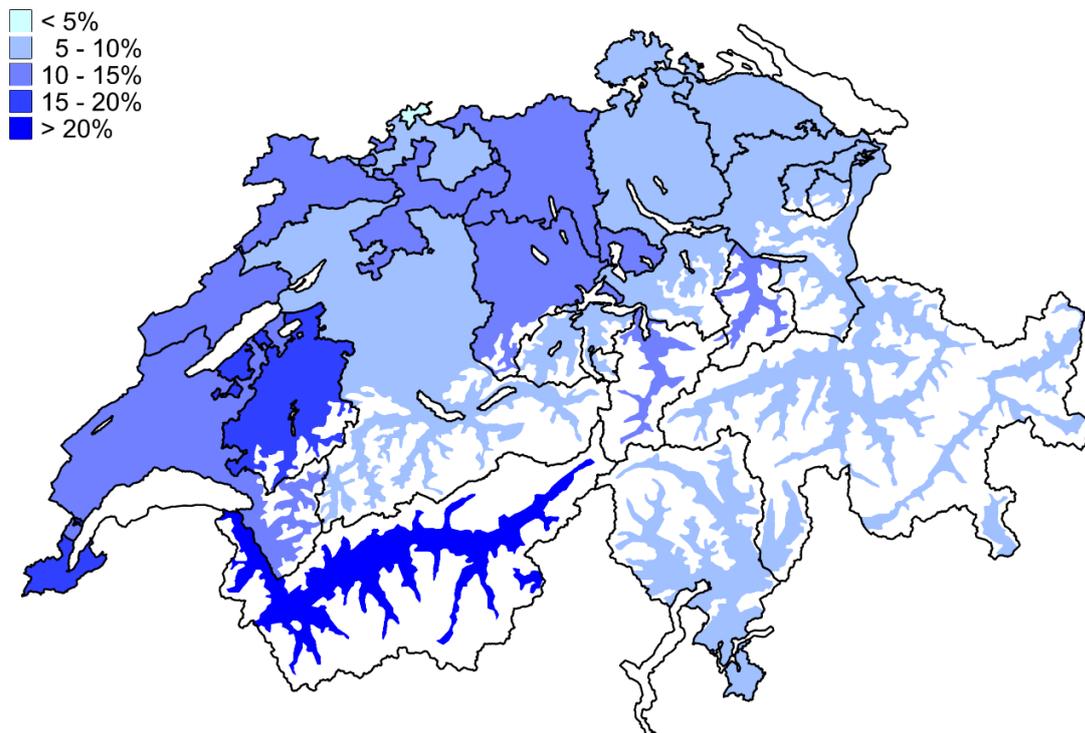
2017 umfassten die Bauzonen in der Schweiz eine Fläche von 232 038 Hektaren. Dies entspricht fünf Prozent der Landesfläche. Darin leben und arbeiten 95 Prozent der Bevölkerung. Bei knapp der Hälfte (46%) aller Bauzonen handelt es sich um reine Wohnzonen. Ein weiterer Siebtel (14%) umfasst reine Arbeitszonen, je 11 Prozent verteilen sich auf gemischte Arbeits-/Wohnzonen (Mischzonen), auf Zentrumszonen und auf Zonen für öffentliche Nutzungen. Der Rest ist anderen Nutzungen gewidmet.

Fläche der Bauzonen nach Hauptnutzungen



Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bauzonenstatistik Schweiz 2017

Die nicht überbauten Flächen in Bauzonen betragen 25 700 bis 40 500 Hektaren (11-17 Prozent).¹ In städtischen Kantonen sind diese Reserven tendenziell kleiner als in ländlichen Kantonen.



Unüberbaute Bauzonen 2017 nach Kantonen (nach Annahme «minimale Werte»)

Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bauzonenstatistik Schweiz 2017

¹ Die Spanne ergibt sich daraus, dass zwei Berechnungen mit unterschiedlichen Annahmen vorgenommen wurden. Beim tieferen Wert sind nur grössere unüberbaute Flächen am Rande der Bauzonen berücksichtigt, während der höhere Wert zusätzlich auch kleinere Flächen im Inneren der Bauzonen enthält.

Entwicklung der Bauzonen und Nutzung: Trendwende

Die Bauzonenfläche stieg in der Schweiz bis 2012 stetig an. Seither setzte aber eine Trendwende ein: Die Gesamtfläche der Bauzonen blieb konstant, obwohl die dort lebende Bevölkerung von 7,4 auf 8 Millionen (+7.9%) Einwohnerinnen und Einwohner wuchs. Die Bauzonenfläche pro Person sank dadurch um rund 6 Prozent von 309 m² auf 291 m².

Massnahmen gegen die Zersiedelung wirken

Die Wohnbevölkerung in Bauzonen wuchs von 2012 bis 2017 von 7.4 auf 8.0 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner. Der Flächenverbrauch pro Person konnte im selben Zeitraum von 309 m² auf 291 m² gesenkt werden.



Die Arealstatistik des Bundesamtes für Statistik, die sich auf die Siedlungsflächen bezieht, bestätigt den Trend: Im Zeitraum 1997–2009, zu dem die aktuellsten Zahlen vorliegen, sind die Siedlungen im Vergleich zu 1985–1997 schwächer gewachsen. Neue Zwischenergebnisse für Teilgebiete der Schweiz weisen auf eine weitere Abschwächung hin.

Umsetzung in den Kantonen

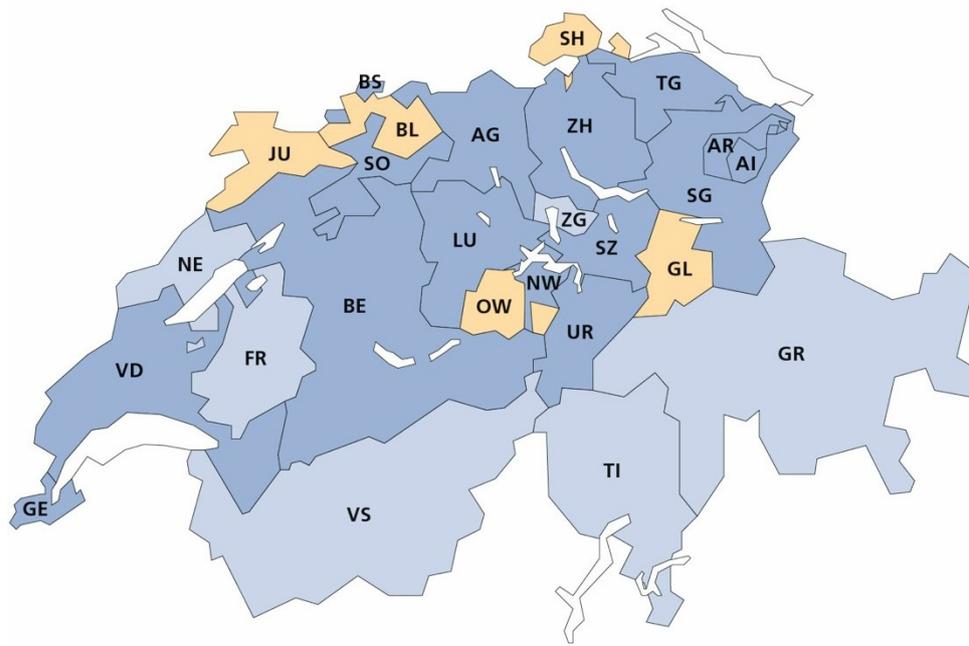
Um die Landschaft zu schonen, hat das Volk 2013 mit der Revision des Raumplanungsgesetzes beschlossen, dass Bauzonen nur noch dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen dürfen. Zu grosse Bauzonen müssen verkleinert werden. So lässt sich Landwirtschaftsland zurückgewinnen. Zudem müssen brachliegende oder ungenügend genutzte Flächen in den Bauzonen besser genutzt werden. Die Kantone sind daran, die strengeren Vorgaben umzusetzen. Dazu müssen sie die Richtpläne anpassen und vom Bundesrat bis spätestens am 30. April 2019 genehmigen lassen. Nach diesem Datum dürfen sie keine neuen Bauzonen schaffen, solange ihr Richtplan vom Bundesrat nicht genehmigt ist. Die 2200 Gemeinden giessen die strengeren Vorgaben wiederum in Nutzungspläne um.

Im Richtplan müssen die Kantone aufzeigen, wie gross das Siedlungsgebiet insgesamt und seine räumliche Verteilung für die Zeit ist, die für einen Richtplan gilt (20–25 Jahre). Mit den Festlegungen zum Siedlungsgebiet gibt der Richtplan den Rahmen vor, wie neue Bauzonen räumlich anzuordnen sind, wie noch nicht überbaute Bauzonen umgelagert werden sollen, und – sofern Handlungsbedarf besteht – wo Auszonungen erfolgen sollen und wie sie zu etappieren sind.

Die Kantone müssen den Gemeinden zudem vorgeben, wie gross die Bauzonen sein dürfen, damit diese höchstens dem voraussichtlichen Bedarf der nächsten 15 Jahre entsprechen. Für diese Arbeiten stützen sich die Kantone auf strategische Überlegungen ab, zum Beispiel auf die Bevölkerungsentwicklung generell, die Mobilisierung der inneren Bauzonenreserven, auf die Auslastung ihrer Bauzonen, aber auch darauf, wo die Entwicklung stattfinden soll.

Revidiertes Raumplanungsgesetz: Umsetzung läuft

Stand Anpassung der kantonalen Richtpläne: Oktober 2018



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 \(Website ARE\)](#)

Bis im Oktober 2018 hat der Bundesrat die angepassten Richtpläne von 15 Kantonen genehmigt. Von sechs weiteren Kantonen sind die Richtpläne in Prüfung beim Bund.

Anpassung von Bauzonen in den Gemeinden

Den Gemeinden fällt die Aufgabe zu, ihre Bauzonen entsprechend den kantonalen Strategien und Vorgaben anzupassen. Dazu stehen ihnen verschiedene planerische Instrumente zur Verfügung. Sie können beispielsweise Planungszonen erlassen, Auszonungen vornehmen oder Bauzonen mittels Landumlegungsverfahren abtauschen. Oft kommen verschiedene Instrumente gleichzeitig zur Anwendung. Beispielsweise wird in einem ersten Schritt eine Planungszone erlassen, um zu verhindern, dass Fakten geschaffen werden, die dem Ziel des Planungsprozesses zuwiderlaufen. In einem zweiten Schritt werden dann etwa Auszonungen oder Landumlegungen eingeleitet. Die Gemeinden müssen auch dafür sorgen, dass das Bauland auf den Markt kommt (Baulandmobilisierung).

Beispiele aus der Praxis

Reduktion der Bauzonen

Die Gemeinde Sils GR im Oberengadin – wo in den 1940er-Jahren noch eine Überflutung durch einen Stausee ein Thema war – schuf in den 1960er-Jahren grosse Flächen als Bau-parzellen. Seit Anfang der 1970er-Jahre wurden die Bauzonen aber etappenweise wieder reduziert. Ein erster Schritt betraf ein 40 Hektaren grosses Baugebiet. Die Grundeigentümer wurden von Bund, Kanton, Gemeinde und Schutzorganisationen finanziell entschädigt. Mit der Nutzungsplanrevision von 1987 wurden weitere Gebiete ausgezont. Vor zehn Jahren erfolgte ein weiterer Schritt: Ein 35 Hektaren grosses Baugebiet am Ufer des Silvaplanersees wurde auf eine knapp zwei Hektaren grosse Parzelle mit höherer Nutzungsziffer am Siedlungsrand von Sils-Maria konzentriert. Die Grundeigentümer wurden in einem Landumlegungsverfahren mit entsprechenden Nutzungsrechten entschädigt.

Eine vergleichbare Entwicklung durchlebte die heute 14'000 Einwohner zählende Agglomerationsgemeinde Horw LU am Vierwaldstättersee, die in den 1960er-Jahren Bauzonen für 30 000 bis 40 000 Einwohnerinnen und Einwohner schuf. Aufgrund mehrerer Initiativen wurden die Bauzonen in der Folge verkleinert. Sie sind nun seit 30 Jahren praktisch unverändert und weitgehend ausgeschöpft. Das Wachstum findet heute im Zentrum statt.

Diese beiden Beispiele zeigen, wie vorgegangen werden kann, um Rückzonungen effektiv umzusetzen. Sie können für die nun anstehende Rückzonungsaufgabe vieler Gemeinden als Vorbild dienen.

Kantonale und kommunale Planungszonen

Eine Gemeinde oder ein Kanton kann eine Planungszone festlegen. Planungszonen verhindern, dass in der Zwischenzeit Fakten geschaffen werden, die einem geänderten Planungsziel widersprechen können. Damit entsteht zeitlich Spielraum, um die Planung neuen Erfordernissen anzupassen. Das Instrument der Planungszone hat sich bewährt, es wird von vielen Kantonen und Gemeinden genutzt.

Ein paar Beispiele dazu:

Mit dem vom Bundesrat 2016 genehmigten Richtplan des Kantons Luzern werden die Gemeinden verpflichtet, bei Anpassungen ihrer Nutzungsplanung Auszonungen zu prüfen, vornehmlich von peripheren oder blockierten unüberbauten Bauzonen. Dieser Auftrag gilt in besonderem Mass für Gemeinden, die gemäss Luzerner Bauzonen-Analysetool (LUBAT) über zu grosse Bauzonenreserven verfügen. Dies trifft unter anderen auch auf die Gemeinde Vitznau zu, weshalb diese ihren Nutzungsplan entsprechend anpasste und die Baulandreserven von 16 Hektaren reduzierte. Ende 2017 lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Gemeinde Vitznau LU diese Revision der Bau- und Zonenordnung jedoch ab. Aufgrund der Ablehnung blieb die Bau- und Zonenordnung aus dem Jahre 1995 in Kraft, die unvereinbar ist mit den bundesrechtlichen Vorgaben. Da bereits Baugesuche für einige der peripher gelegenen Bauzonen vorlagen und die Gefahr bestand, dass diese noch teilweise überbaut würden, erliess der Regierungsrat gestützt auf das kantonale Bau- und Planungsgesetz eine

kantonale Planungszone über sechs weitgehend unbebaute, nicht erschlossene und/oder peripher gelegene Gebiete. Auf einer Fläche von rund 13 Hektaren gilt nun grundsätzlich ein Bauverbot. Bereits eingereichte Baugesuche sind sistiert. Während der Geltungsdauer der Planungszone von vorerst zwei Jahren muss die Gemeinde nun einen RPG-konformen Nutzungsplan erarbeiten.

Der Staatsrat des Kantons Neuenburg hat auf Stufe Richtplan (kantonal und regional) festgelegt, dass in der Region Val-de-Travers bis Ende 2018 rund 61 Hektaren Bauzonen mithilfe von kommunalen Planungszielen «eingefroren» werden müssen. Ziel ist es, bis 2023 die Bauzonen in den Gemeinden im Rahmen von Ortsplanungsrevisionen gesamthaft um über 40 Hektaren zu reduzieren.

Im Kanton Waadt sind derzeit rund 100 kantonale und kommunale Planungszielen in Kraft. Im Kanton Wallis haben ein gutes Dutzend Gemeinden kommunale Planungszielen erlassen. Auch der Kanton Jura hat kantonale Planungszielen erlassen.

Bauten ausserhalb der Bauzonen

Diese sind historisch gewachsen: Bis 1969 der Raumplanungsartikel in der Bundesverfassung verankert wurde und der Bund die Kompetenz erhielt, Grundsätze der Raumplanung festzusetzen, durften Grundeigentümer grundsätzlich überall bauen – sofern es in einem Kanton nicht einschränkende Bestimmungen gab. Daher gibt es in der Schweiz auch ausserhalb der Bauzonen Bauten und Anlagen. 1972 wurde im damaligen Gewässerschutzgesetz erstmals schweizweit eine strenge Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet eingeführt. Seither dürfen ausserhalb des Baugebiets bzw. ausserhalb der Bauzonen nur noch die nötigsten, an den Standort gebundenen Bauten und Anlagen erstellt werden. Dazu gehören Strassen, Stromleitungen, Seilbahnen oder Antennen, aber auch Bauten für die Landwirtschaft.

Siedlungsgebiet und Siedlungsfläche

Die Kantone legen im kantonalen Richtplan das Siedlungsgebiet für die erwartete Entwicklung der nächsten 20 bis 25 Jahre fest. Dieses kann neben den bestehenden Bauzonen Gebiete umfassen, die für die künftige Siedlungsentwicklung geeignet sind.

Die Siedlungsfläche, wie sie das Bundesamt für Statistik im Rahmen der Arealstatistik-Erhebungen verwendet, ist ein statistischer Indikator. Den Siedlungsflächen werden alle jene Flächen zugeordnet, die vorwiegend durch Arbeiten, Wohnen, Erholung und Verkehr geprägt sind. Dazu gehört auch der Umschwung der Gebäude, also nebst den Rasenflächen und Gärten, auch Parkwälder, Biotope und Teiche oder zu Gebäuden gehörende Gemüse- und Obstanlagen. Knapp zwei Drittel aller Siedlungsflächen liegen innerhalb der Bauzonen.