Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2022)

Heft: 1

Artikel: Das raumplanerische Potenzial der demografischen Alterung : eine Aufgabe für die Innenentwicklung

Autor: Frischknecht, Katharina

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-981110

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: 08.07.2025

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

Das raumplanerische Potenzial der demografischen Alterung
Eine Aufgabe für die Innenentwicklung

KATHARINA FRISCHKNECHT
Lic. phil., Raumplanerin MAS ETH, Gerontologin MAS BFH, Teilprojektleiterin und Projektkoordinatorin Umsetzung der städtischen Altersstrategie 2035, Stadt Zürich

Die Schweizer Bevölkerung benötigt immer mehr Raum, denn sie wächst und wird gleichzeitig älter. Personen im Pensionsalter nehmen am meisten Wohnfläche pro Kopf in Anspruch. Knapp die Hälfte unter ihnen wäre bereit, in eine kleinere Wohneinheit umzuziehen, findet aber oft kein geeignetes und bezahlbares Angebot. Ein Umzug wird so verhindert. Raumplanerisch liegt hier viel Potenzial brach, das im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Siedlungsentwicklung nach innen genutzt werden sollte.

Ausgangslage

Demografische Entwicklung

Die Bevölkerung in der Schweiz wächst in den kommenden Jahren und wird gleichzeitig älter. Das Bundesamt für Statistik (BFS) prognostiziert ein deutliches Wachstum von heute 8.5 auf 9.5–11.3 Mio Einwohner:innen im Jahr 2050. [ABB. 1]

Der Anteil an Personen im Alter von 65 und mehr Jahren (65+) wächst, je nach Szenario, von heute 1.6 Mio Personen auf zukünftig 2.5 bis 2.8 Mio Personen. Die demografische Herausforderung von *Alterung und gleichzeitigem Wachstum* der Bevölkerung bezeichnet der Rat für Raumordnung als einen von fünf wichtigen Megatrends für die zukünftige Raumentwicklung (ROR 2019).

Wohnflächenverbrauch im Alter

Erhebungen des BFS zeigen, dass der durchschnittliche Wohnflächenverbrauch pro Kopf seit mehreren Jahren bei 46 m² liegt. In Ein- und Zweipersonenhaushalten ohne Kinder liegt dieser Verbrauch generell höher. [ABB. 2]

Neun von zehn Personen im Alter von 65+ leben entweder in Ein- oder Zweipersonenhaushalten ohne Kinder. Aufgeschlüsselt nach Altersgruppen zeigt sich ein deutliches Bild: Die Altersgruppe 65+ hat mit 58–90 m² pro Kopf den höchsten Wohnflächenbedarf. [ABB. 3]

Angebot an Wohnen im Alter

Nicht alle älteren Menschen wollen in ihrer grossen Wohnung oder ihrem grossen Haus wohnen bleiben. Einige möchten ihre Wohnsituation meist kurz vor oder nach der Pensionierung mit Blick aufs Älterwerden anpassen und verkleinern; sie wären gewillt umzuziehen. So steht das Thema Wohnen im Alter und die Frage nach einem entsprechenden und finanzierbaren Wohnangebot auch in kommunalen Altersplanungen regelmässig zuoberst auf der Liste:

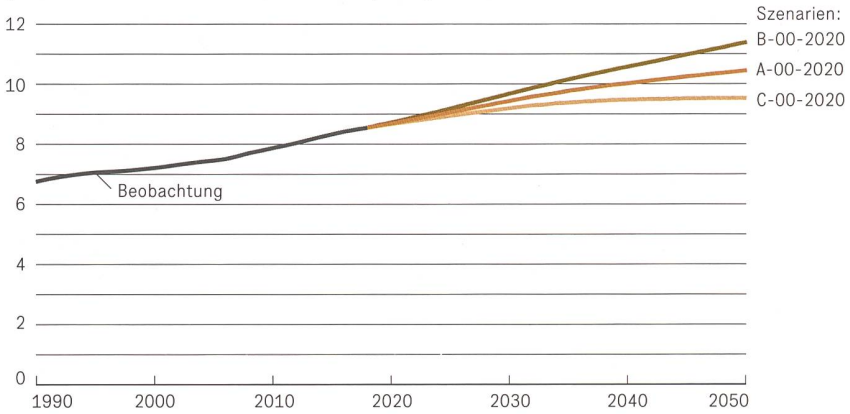
«Der grösste Handlungsbedarf in der Alterspolitik besteht in den Bereichen Wohnen, öffentlicher Verkehr und in der Pflege und Betreuung. [...] Für die Behördenvertreterinnen und Behördenvertreter der Gemeinden ist *altersgerechtes und bezahlbares Wohnen für die ältere Bevölkerung das wichtigste spezifische Anliegen.*» (GFS 2020: 27, Hervorhebung durch die Autorin)

Gemäss einer von Joëlle Zimmerli im Kanton Aargau und Kanton Zürich durchgeführten Studie gelten rund 43% der Personen 65+ als umzugswillig (Zimmerli 2016). Einem möglichen Umzug steht ein unzureichendes Angebot an geeignetem und bezahlbarem Wohnraum gegenüber, was aus raumplanerischer Sicht viel Potenzial birgt den Wohnraum insgesamt besser zu nutzen.

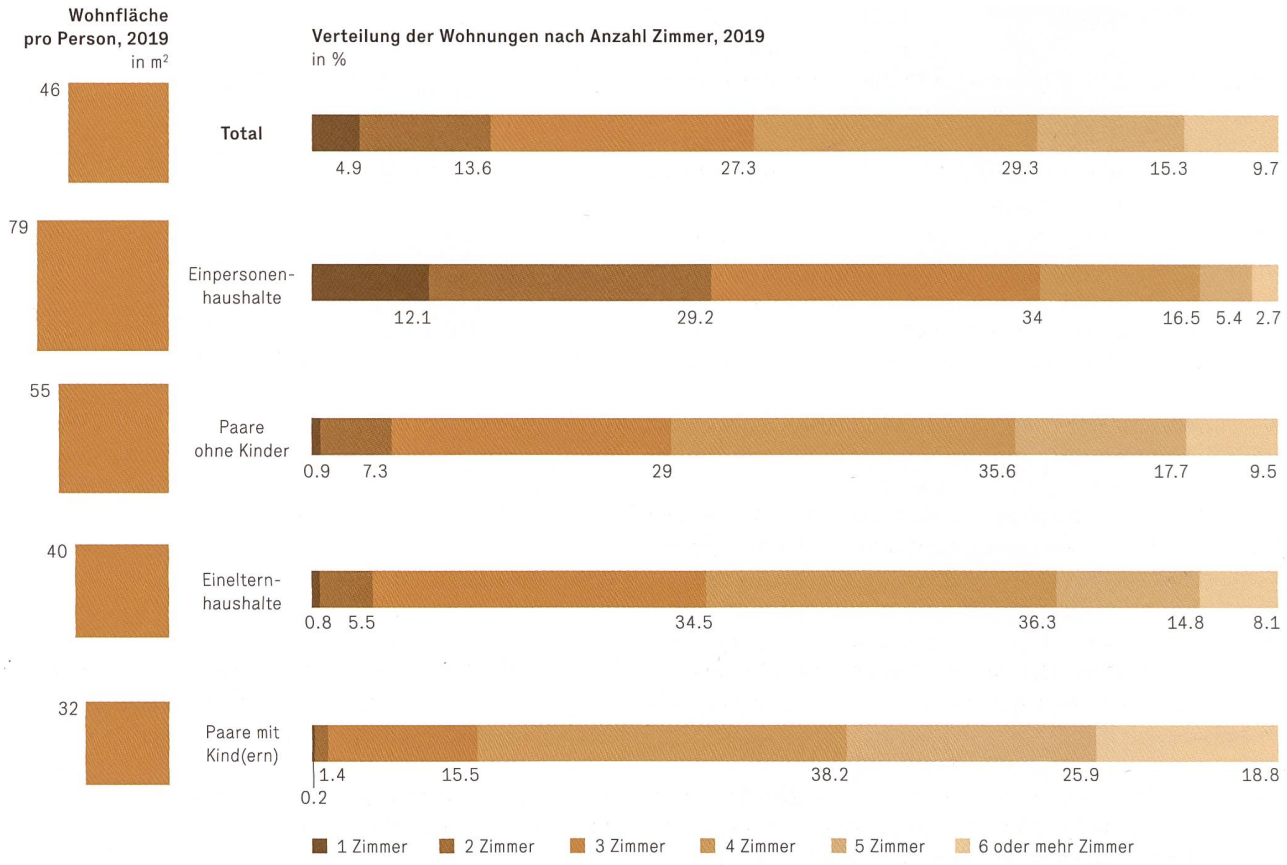
Siedlungsentwicklung nach innen

Die Siedlungsentwicklung nach innen ist ein gesetzlicher Auftrag und verpflichtet Gemeinden, sich innerhalb bestehender Bauzonen weiterzuentwickeln und vorhandenes Potenzial zu nutzen. Mit der Siedlungsentwicklung nach innen sind Lösungen aufzuzeigen, die einer weiteren Zunahme des Wohnflächenverbrauchs entgegenwirken. Vor dem Hintergrund der geschilderten Situation scheint es deshalb wichtig und zielführend zu sein, den Wohnflächenverbrauch der

Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz gemäss den 3 Grundszenarien, 1990–2050 (in Mio)



[ABB. 1] Zunahme der Schweizer Bevölkerung bis 2050 / Accroissement de la population suisse d'ici 2050 / Incremento demografico in Svizzera entro il 2050 (Quelle: BFS 2020)



Anmerkung: Als «Kinder» gelten alle Personen unter 25 Jahren, die mit mindestens einem Elternteil zusammenwohnen.

[ABB. 2] Wohnfläche pro Person nach Haushaltstypen / Surface habitable par personne en fonction du type de ménage / Superficie per occupante secondo il tipo di economia domestica (Quelle: BFS 2021)

Altersgruppe 65+ mit geeigneten raumplanerischen Massnahmen zu verringern und dadurch Fläche für das erwartete Bevölkerungswachstum freizuspielen. Da sich die Alterung der Bevölkerung auf den Raum auswirkt, ist diesen Auswirkungen auch raumplanerisch zu begegnen. Für Raumplaner:innen ist die Auseinandersetzung mit dem Thema der demografischen Alterung im Kontext von Siedlungsentwicklung nach innen angezeigt und sinnvoll.

Handlungsempfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen basieren auf Erkenntnissen der gleichnamigen MAS-Thesis in Raumplanung an der ETH (2019) und einer Kurzexpertise für das Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich (2021). Befragt wurden im Rahmen beider Arbeiten insgesamt acht Raumplanungsfachleute sowie zwei Fachpersonen aus der kommunalen Altersplanung. [1]

Um die Entwicklung einer Gemeinde hinsichtlich eines bezahlbaren altersgerechten Wohnangebots zu lenken, benötigt es eine vorausschauende *kommunale Planung und Steuerung*. Wichtige Voraussetzungen sind Grundlagen zur demografischen Alterung, aktuelle und zukünftige Bevölkerungsdaten sowie die kartografische Verortung der Altersstruktur in den Quartieren. Ebenso wichtig ist der *fachübergreifende Austausch und die interdisziplinäre Zusammenarbeit* zwischen Raumplaner:innen und Mitgliedern der kommunalen Gesundheits- und/oder Sozialbehörde. Im Rahmen anstehender Ortsplanungsrevisionen empfiehlt es sich, dass Gemeinden *mögliche geeignete Standorte*

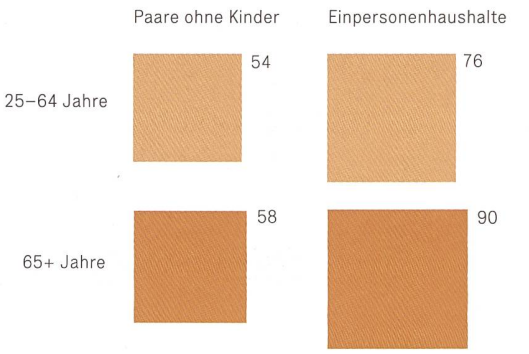
[1] Raumplanungsfachleute aus Basel, Bern, Langenthal, Münsingen und Schwarzenburg BE.

für Wohnraum im Alter nach bestimmten Kriterien prüfen und in den Planungsinstrumenten die dafür geeigneten Gebiete *verbindlich festlegen.*

Neuer, für selbständiges Wohnen im höheren Alter geeigneter Wohnraum ist oft zu teuer, was einen Umzug im Alter und die Reduktion des Wohnflächenverbrauchs verhindert. Es ist deshalb empfehlenswert, dass sich Gemeinden – insbesondere solche mit Zentrumsfunktion und Zuzügen älterer Personen aus umliegenden ländlichen Kleingemeinden – überlegen, wie sie *günstigen altersgerechten Wohnraum fördern* können. Das erfordert den *Willen, die raumplanerische Entwicklung der Gemeinde aktiv zu steuern* und nicht gänzlich dem Zufall oder der Initiative privater Akteur:innen zu überlassen.

Nachfolgend werden kurz verschiedene mögliche Instrumente dargestellt.

Durchschnittliche Wohnfläche pro Person nach Alter und Haushaltstyp, 2016
in m²



[ABB. 3] Wohnflächenverbrauch pro Kopf nach Alter / Surface habitable par habitant en fonction de l'âge et du type de ménage / Superficie per occupante secondo l'età (Quelle: BFS 2018)

Anpassung der baurechtlichen Grundordnung

Die Untersuchung zeigte, dass es Zonen gibt, in denen das geltende Baureglement sinnvolle Um- oder Mehrnutzungen von Einfamilienhäusern (EFH) verunmöglichen (Frischknecht 2019: 17). Denn es gibt EFH-Besitzer:innen, die auf ihrem Grundstück wohnen bleiben, aber ihren Haushalt im Alter verkleinern möchten. So wird etwa ein Anbau aufgrund geltender Grenzabstände oder Vorschriften zu Gebäudelänge und -breite verhindert, eine Aufstockung dort nicht erlaubt oder Geschosswohnungen in der EFH-Zone nicht zugelassen.

Vorhandenes Potenzial lässt sich so nicht nutzen und die Siedlungsentwicklung nach innen nicht umsetzen. Es gilt, im Rahmen anstehender Ortsplanungsrevisionen die kommunale baurechtliche Grundordnung auf die mögliche Nutzung des inneren Siedlungspotenzials von EFH-Zonen zu überprüfen.

Ausscheidung einer Planungszone

Eine Planungszone auszuscheiden ist geeignet, um die zukünftige Entwicklung in einem bestimmten Quartier zu steuern, die Nutzungsplanung entsprechend anzupassen und bestimmte Vorgaben zu machen. Das Instrument eignet sich für sanierungsbedürftige Mehrfamilienhäuser oder Wohnsiedlungen, die einer einzigen Grundeigentümerin gehören. Besteht das Gegenüber hingegen aus einer Vielzahl an Grundeigentümer:innen wie in einem EFH-Quartier, wird das Instrument von den befragten Fachpersonen als wenig geeignet taxiert.

Sondernutzungsplanung

Die Sondernutzungsplanung präzisiert in einem genau definierten Teilraum die Vorgaben aus der baurechtlichen Grundordnung. So kann durch einen Gestaltungs- oder Quartierplan festgelegt werden, dass in der neuen Überbauung oder bei der Erneuerung eines bestehenden Quartiers bspw. altersgerechter Wohnraum entstehen soll, wovon ein bestimmter Anteil preisgünstig sein muss. Damit lässt sich Einfluss auf das künftige Angebot nehmen und die räumliche Entwicklung der Gemeinde mit Blick auf die demografische Alterung gezielt steuern.

Städtebaulicher Vertrag

Der städtebauliche Vertrag ist geeignet zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum. Die Gemeinde erhält damit die Möglichkeit, das Angebot mitzubestimmen, in die gewünschte Richtung zu lenken und dessen Ausführung zu sichern. Die Bauherrschaft verpflichtet sich statt einer Abgabe (Mehrwertausgleich) einen anderweitigen Beitrag zu leisten. Rechtskräftige städtebauliche Verträge werden im Grundbuch vermerkt, d.h. die vertraglichen Vereinbarungen können so gesichert werden. Das Mehrwertausgleichsgesetz des Kantons Zürich beispielweise sieht vor, dass ein solcher Vertrag im Zusammenhang mit der Erstellung von preiswertem Wohnraum geschlossen werden kann. Da preiswerter, altersgerechter Wohnraum aktuell ungenügend vorhanden ist, ermöglicht ein solcher Vertrag, die Nutzung auf einem bestimmten Grundstück zu erhöhen und im Gegenzug dafür von der Bauherrschaft die Erstellung günstigen, altersgerechten Wohnraums einzufordern.

Aktive Bodenpolitik und flankierende Wohnstrategie

Eine aktive Bodenpolitik, flankiert von einer Wohnstrategie, ist ein gutes Instrument und ergänzt die Entwicklungen auf dem Markt in sinnvoller Weise. Damit besteht die Legitimation, bestimmte Vorgaben in Bezug auf die Festlegung eines gewissen Anteils an bezahlbarem Wohnraum für ältere Menschen zu machen. Es erlaubt der Gemeinde, die Art und den Träger des Wohnangebots sowie preisliche Bedingungen festzulegen und so die Entwicklung bedarfsgerecht zu steuern. Dabei empfiehlt es sich, wohnstrategische Ziele in der kommunalen raumplanerischen Gesetzgebung zu verankern, um die Entwicklung vor dem Hintergrund der demografischen Alterung in die benötigte Richtung zu lenken.

Informelle Planungsinstrumente

Durch die Anwendung massgeschneiderter informeller Instrumente können Möglichkeiten ausgelotet und die Entwicklung in die gewünschte Richtung gelenkt werden. Die Stadt Langenthal bspw. hat das «Workshopverfahren» eingeführt, ein Planungsverfahren auf Vorprojektstufe, bei welchem die Stadt Teil der Jury ist und ihre raumplanerischen Anliegen einbringt. Gemeinsam mit den privaten Bauherrschaften werden passende Ansätze entwickelt, die auf die Bedürfnisse der Stadt eingehen. So hat die Stadt privaten Bauträgern gegenüber die Möglichkeit, z.B. das Thema Wohnen im Alter zu adressieren.

Pro-aktiver Dialog der Gemeinde mit privaten Akteuren

Die Sensibilisierung der Bevölkerung für bestimmte Themen (z.B. «Älterwerden und Hausbesitz») und eine pro-aktive Kommunikation mit privaten Grundeigentümer:innen und Akteur:innen des Marktes sind nicht zu unterschätzen. Sie fördern Verständnis für die Anliegen und Möglichkeiten der Innenentwicklung und ergänzen das raumplanerische Instrumentarium.

Ausblick

In den kommenden Jahren stehen schweizweit zahlreiche Ortsplanungsrevisionen an, um das Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen umzusetzen. Hier besteht eine grosse Chance, die raumrelevanten Auswirkungen der demografischen Alterung zu berücksichtigen und das Thema in die kommunalen raumplanerischen Instrumente einzubetten, um die zukünftige Entwicklung der Gemeinde in die gleichermassen gewünschte wie auch notwendige Richtung zu lenken

LITERATUR/LINKS

Bundesamt für Statistik BFS (2018): BFS Aktuell – Die Wohnverhältnisse der älteren Menschen in der Schweiz 2016. BFS – Strukturerhebung. Neuchâtel. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.6906547.html (Zugriff 19.11.2021)

Bundesamt für Statistik BFS (2020): Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung nach den drei Grundszenarien, 1990–2050. BFS – Szenarien. Neuchâtel. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/zukuenftige-entwicklung/schweiz-szenarien.assetdetail.12947893.html (Zugriff 19.11.2021)

Bundesamt für Statistik BFS (2021): Verteilung der Wohnungen nach Anzahl Zimmer und Fläche pro Person. BFS – Strukturerhebung. Neuchâtel. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/grafiken.assetdetail.17124310.html (Zugriff 19.11.2021)

Frischknecht Katharina (2019): *Das raumplanerische Potenzial der demografischen Alterung: Eine Aufgabe für die Siedlungsentwicklung nach innen.* Thesis im MAS-Programm in Raumplanung ETH Zürich. Zürich.

Frischknecht Katharina (2021): *Altersdurchmischtes Wohnen. Raumplanerische Strategien zur Förderung generationendurchmischten Lebens und Wohnens mit Blick auf eine immer älter werdende Gesellschaft.* Kurzexpertise im Auftrag des Amts für Raumentwicklung des Kantons Zürich. Zürich.

GFS.BERN (2020): *Altersfreundliche Umgebungen in der Schweiz.* Studie im Auftrag der a+ Swiss Platform Ageing Society. Bern.

Rat für Raumordnung (2019): *Megatrends und Raumentwicklung Schweiz.* Bern.

Zimmerli Joëlle (2016): *Wohnmobilität im Alter – ein zukunftsfähiger Ansatz für die Siedlungsentwicklung nach innen?* In: disP – The Planning Review, Vol. 53:3. Zürich: 61–72.

KONTAKT

katharina.frischknecht@zuerich.ch

RÉSUMÉ

Le potentiel urbanistique du vieillissement

Les derniers rapports de l'Office fédéral de la statistique font état d'un net accroissement démographique jusqu'à 2050 et d'un vieillissement de la population tout aussi marqué. La part des personnes de plus de 65 ans augmente tant en chiffres absolus qu'en chiffres relatifs. Parallèlement à cela, cette catégorie de la population occupe une surface habitable par habitant supérieure à la moyenne, et cette tendance va se renforcer.

L'espace est une ressource limitée, le développement de l'urbanisation vers l'intérieur est inscrit dans la loi. Les communes sont tenues de repérer et de mettre à profit le potentiel urbanistique dans les limites du milieu bâti pour pouvoir accueillir de nouveaux habitants. Le vieillissement démographique présente du potentiel. Les personnes âgées qui souhaiteraient s'établir dans un appartement plus petit ont souvent de la peine à trouver un logement adapté et renoncent à déménager. Résultat, l'espace habitable excédentaire n'est pas libéré et elles continuent d'occuper une surface habitable importante. Les grand ménages peinent à trouver des appartements ou maisons individuelles de taille suffisante.

L'article montre comment, à l'aide de différents instruments d'aménagement du territoire (de l'adaptation du règlement de construction à l'établissement d'un plan d'affectation spécial en passant par une politique foncière active), plusieurs possibilités et stratégies s'offrent aux communes pour mieux tirer parti du potentiel urbanistique du vieillissement.

RIASSUNTO

Il potenziale pianificatorio dell'invecchiamento demografico

Secondo gli ultimi calcoli dell'Ufficio federale di statistica, entro il 2050 è previsto un forte incremento demografico e al contempo si prospetta un altrettanto significativo invecchiamento della popolazione. La fascia degli over 65 è in crescita, in termini assoluti e relativi. Questo gruppo demografico vive in abitazioni con più metri quadri pro capite rispetto alla media e anche questa è una tendenza in aumento.

Lo spazio è una risorsa scarsa e la legge impone uno sviluppo centripeto degli insediamenti. Per assorbire la crescita demografica, i Comuni devono pertanto individuare e utilizzare il potenziale pianificatorio che si trova entro i confini delle rispettive aree edificate e l'invecchiamento della popolazione offre opportunità in questo senso. Tuttavia, gli anziani che desiderano traslocare in case più piccole spesso non trovano alloggi adeguati. Per questo rinunciano e così lo spazio in eccesso che occupano non viene liberato: la superficie abitativa pro capite rimane alta, mentre le economie domestiche numerose faticano a trovare abitazioni sufficientemente grandi.

Basandosi su vari strumenti di pianificazione – dall'adeguamento dei regolamenti edilizi di base a una politica fondiaria attiva, passando dai piani particolareggiati –, l'articolo mostra diverse possibilità e strategie con le quali i Comuni possono affrontare l'invecchiamento demografico a tutto vantaggio della pianificazione del territorio.