

Sachdokumentation:

Signatur: DS 1293

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/1293



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Argumentarium

zur

Zersiedelungsinitiative



Verein für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung
Bern, April 2015

Inhaltsverzeichnis

1	8 Fussballfelder Betonwüste – täglich.....	3
1.1	Was ist die Zersiedelung?.....	3
1.2	Treiber der Zersiedelung.....	3
1.3	Folgen der Zersiedelung.....	5
1.4	Einzonungsstopp.....	7
2	Die Utopie ist längst Realität.....	9
2.1	Nachhaltige Quartiere.....	9
2.2	Innere Verdichtung.....	10
3	Die Initiative.....	11
3.1	Was will sie?.....	11
3.2	Initiativtext.....	11
3.3	Erläuterung der Absätze.....	11
4	Umsetzung der Initiative.....	13
4.1	Wie stärkt man nachhaltige Quartiere (Abs. 4)?.....	13
4.2	Keine Einzonung ohne Auszonung – wie kompensieren (Abs. 6)?.....	13
4.3	Die Wohnraumreserven nach der Zersiedelungsinitiative.....	15
5	Die heutige Gesetzgebung: Stoppt das neue Raumplanungsgesetz die Zersiedelung?.....	17
5.1	Wo bleibt die Verdichtung?.....	18
5.2	Rollende Einzonungen.....	20
5.3	Das Beenden der Zersiedelung verlangt stärkere Massnahmen.....	20
	Quellen.....	22

1 8 Fussballfelder Betonwüste – täglich

Jahrzehnte, nachdem die Zersiedelung erstmals als Thema in die Öffentlichkeit gelangte, ist sie weitgehend als Problem erkannt. Von einer Lösung sind wir allerdings nach wie vor weit entfernt. Jeden Tag wird eine Grünfläche von mehr als 8 Fussballfeldern verbaut. Dabei gehen wertvolle unverbaute Landschaften verloren. Darunter leiden die Natur, die Artenvielfalt, die Landwirtschaft, aber auch die Menschen, indem unser gewohntes Landschaftsbild zerstört wird. Im Weiteren verursacht die Zersiedelung zusätzlichen Verkehr, weil die Verkehrswege länger werden. Durch diese aufwendige Verkehrsinfrastruktur werden neben dem Boden Unmengen weiterer Ressourcen verbraucht.

In letzter Zeit ist Bewegung in die Raumplanung gekommen. Die Zweitwohnungsinitiative, die Zürcher Kulturlandinitiative sowie das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) wurden von der Bevölkerung angenommen. Ist das Zersiedelungsproblem deswegen gelöst? Überhaupt nicht. Erstens werden die Gesetzesänderungen häufig entweder gar nicht (z.B. Kulturlandinitiative) oder zumindest mangelhaft (z.B. RPG, siehe Artikel dazu auf www.zersiedelung-stoppen.ch) umgesetzt. Vor allem aber sind die bisherigen Änderungen mangelhaft. Sie strukturieren die Raumplanung neu, stoppen aber die Zersiedelung nicht. Die Grundsatzfrage, wie wir die Zersiedelung tatsächlich verhindern und nicht nur lenken können, bleibt unangetastet. Die bevorstehende zweite RPG-Revision wird daran auch nichts ändern und allenfalls sogar Verschlechterungen bringen. Es ist also höchste Zeit, den Landfrass mit griffigen Massnahmen zu stoppen.

1.1 Was ist die Zersiedelung?

Wir haben alle eine Vorstellung davon, was die Zersiedelung ist. Dennoch ist eine präzise Definition nicht ganz einfach. Jaeger et al. (2008) definieren sie so: Je mehr gebaut wird, je gestreuter gebaut wird und je geringer die Ausnützung der Flächen ist, desto grösser ist die Zersiedelung. Die Zersiedelung führt also dazu, dass für nur wenig Wohn- und Arbeitsraum viel Land beansprucht wird.¹ Die Zersiedelung in der Schweiz zeigt sich also daran, dass erstens mit tiefer Dichte gebaut wird und zweitens das Wohnareal weit zerstreut ist.

1.2 Treiber der Zersiedelung

Die Zersiedelung ist im Wesentlichen auf drei Ursachen zurückzuführen: Zunehmender Wohnflächenbedarf, Bevölkerungswachstum und Flucht aufs Land. Der aktuelle Bericht des Bundesamts für Statistik zeigt: Die gesamte Siedlungsfläche für

¹ «Zersiedelung ist ein Phänomen, das in der Landschaft optisch wahrnehmbar ist. Eine Landschaft ist umso stärker zersiedelt, je stärker sie von Gebäuden durchsetzt ist. Der Grad der Zersiedelung ist das Ausmass der Bebauung der Landschaft mit Gebäuden und ihrer Streuung, im Verhältnis zur Ausnützung der überbauten Flächen für Wohn- und Arbeitszwecke. Je mehr Flächen bebaut sind, je weiter gestreut die Gebäude sind und je geringer die Ausnutzung ist, desto höher ist daher die Zersiedelung.» (Jaeger et al., 2008)

Wohnareal hat von 1985 bis 2009 um 44.1% zugenommen.² Gleichzeitig ist die Wohnbevölkerung in der Schweiz um 17.1% angestiegen. Dies bedeutet in der Annäherung, dass die Siedlungsfläche für Wohnareal pro Kopf um mehr als 25% gewachsen ist. Dass die Fläche für das Wohnareal zweieinhalbmal stärker zugenommen hat als die Wohnbevölkerung, zeigt, dass der Pro-Kopf-Bedarf der hauptsächliche Treiber der Zersiedelung ist. Bei dieser Erhebung handelt es sich nur um die Grundfläche, also den Boden, die für die Erstellung von Wohnraum benötigt wird. Es kommt also darauf an, wie gut diese Grundfläche genutzt wird, d.h. wie viele Quadratmeter Wohnfläche pro Quadratmeter Boden realisiert werden. Dabei ist zu bedenken, dass in der Zeit von 1985 bis 2009 wohl deutlich mehr grosse und dichtere Überbauungen realisiert wurden als in den 25 Jahren zuvor. Hätte es neben dem grossen Zersiedelungstrend nicht diese ersten zaghaften Versuche in Richtung innere Verdichtung gegeben, so wäre der Anstieg der beanspruchten Grundfläche pro Kopf noch höher. Mit anderen Worten: Wir müssen davon ausgehen, dass der persönliche Wohnbedarf stärker zugenommen hat als die Zahlen des BFS ausweisen.

Dieselbe Feststellung lässt sich in der langfristigen Betrachtung machen: Schwick et al. (2010) nehmen einen Zersiedelungsindikator als Grundlage, der die Faktoren der Zersiedelungsdefinition von Jaeger et al. (2008) einbezieht. Die Zersiedelung hat demnach zwischen 1935 und 2002 um 155% zugenommen.³ Die Wohnbevölkerung ist in der gleichen Zeitspanne nur um 76% Prozent gewachsen.⁴ In diesem Zersiedelungsindikator ist auch der Einfluss der Flucht aufs Land enthalten. Neben Bevölkerungswachstum und steigendem Wohnflächenverbrauch pro Kopf ist also auch die Art der Raumplanung ein wichtiger Faktor: Überlässt man den Bau unserer Infrastruktur sich selbst und nimmt damit in Kauf, dass sich der Siedlungsbrei entsprechend planlos ausdehnt? Oder begreift man die Raumplanung als wichtiges Instrument, um die Siedlungsentwicklung in geordnete Bahnen zu lenken? Spätestens jetzt wird klar, dass die Zersiedelung ein politisches Thema und die Raumplanung eine direkt politische Aufgabe ist.

Die Langfristige Entwicklung seit 1935, welche Schwick et al. (2010) betrachten, und die Untersuchung der letzten 25 Jahre durch das BFS lassen eine Schlussfolgerung zu: Die Zunahme des Wohnflächenbedarfs pro Kopf hat in jüngerer Zeit an Bedeutung gewonnen. Neben einer progressiven Raumplanung gilt es also auch, nach Wegen zu suchen, wie der steigende Wohnraumverbrauch jedes einzelnen gebremst werden kann.

Dass die Zersiedelung keine Notwendigkeit ist, zeigt der durchschnittliche Bodenbedarf pro Einwohner im Kanton Basel-Stadt: Mit rund 138m² pro Person ist dieser

² [2] Bundesamt für Statistik. (2015). Die Bodennutzung in der Schweiz: Auswertung und Analysen.

³ C. Schwick et al., 2010: Zersiedelung der Schweiz – unaufhaltsam? Zürich, Haupt.

⁴ Vgl. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/150/03/02/00/04.html>, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/150/03/02/00/05.html> und <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/key/bevoelkerungsstand.html> – abgerufen am 10.10.2014. Wohnbevölkerung 1935 interpoliert.

rund sechs Mal kleiner, als der eines Einwohners des Kantons Jura (827m²).⁵ Dabei werden nicht nur der Flächenanteil fürs Wohnen berücksichtigt, sondern auch Verkehrsflächen, Industrie- und Gewerbeareal, Erholungs- und Grünanlagen sowie besondere Siedlungsflächen. Damit zeigt sich, dass sich eine hohe Lebensqualität auch auf weniger Quadratmeter pro Person realisieren lässt.

1.3 Folgen der Zersiedelung

Das Problem der Zersiedelung ist viel weitreichender als nur die «Verdörfelung» der Schweiz, wie sie Max Frisch schon fast liebevoll bezeichnete. Denn wie und wo wir wohnen beeinflusst nicht nur viele Bereiche des Alltags, sondern es betrifft auch zahlreiche grundlegende Fragen der Umwelt- und Sozialpolitik.

Der Verkehr im Allgemeinen gründet grösstenteils darauf, dass wir an anderen Orten arbeiten, einkaufen und unsere Freizeit verbringen als wir wohnen. Dies lässt sich auch nicht gänzlich verhindern, denn oftmals haben wir persönlich keine freie Wahl des Arbeits- und Wohnorts. Daher ist es die Aufgabe der Raumplanung, die Infrastruktur so zu planen, dass die Verkehrswege kürzer werden, dass also Wohnen, Arbeit und Freizeit näher zusammenrücken. Es ergibt daher wenig Sinn, Einkaufsmöglichkeiten am Siedlungsrand zu schaffen oder neue Wohnzonen in Gemeinden auszuscheiden, in denen es kaum Arbeitsplätze gibt. Die Statistik zeigt ausserdem, dass gut 40% des Verkehrsaufkommen Freizeitverkehr sind.⁶ Dies sollte vor dem Hintergrund verstanden werden, dass das gesamte Verkehrsvolumen nach wie vor wächst. Wäre die Siedlungsstruktur kompakter, so würden viele dieser gefahrenen Kilometer überflüssig. Klar ist: Je weitläufiger das Siedlungsgebiet, also je zersiedelter eine Region, desto länger sind die Transportwege und desto mehr Verkehr entsteht folglich. Mehr Verkehr bedeutet mehr Lärm und Abgase und damit weniger Lebensqualität. Ausserdem ist der Verkehr selber wiederum ein Treiber der Zersiedelung: Den Strassen, Parkplätzen und Garagen fällt unverbautes Land ebenso zum Opfer wie der Wohnfläche. So hat die Fläche für Autobahnen von 1985 bis 2009 um 48.8% und die Zahl der Parkplätze gleichzeitig um 55% zugenommen.⁷ Zur Erinnerung: Die Bevölkerung ist im gleichen Zeitraum um 17.1% gewachsen. Ein grosser Teil dieser Zunahme ist auf eine schlechte Raumplanung zurückzuführen, welche aufgrund grosser Streufläche und tiefer Dichte zu langen Verkehrswegen führt.

Der Autoverkehr hängt stark mit der Zersiedelung zusammen. Denn die ökologische Alternative, der öffentliche Verkehr in Form von Bahn, Bus und Tram funktioniert vor allem in den Städten gut, auf dem Land ist der Takt oft zu langsam. Zudem ist das Haltestellennetz zu wenig dicht um das Auto ersetzen zu können. Dies ist eine Konsequenz einer geringen Siedlungsdichte, bei welcher sich ein engmaschiges und

⁵ Vgl. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03/blank/key/siedlungsflaeche_pro_einwohner.html – abgerufen am 10.10.2014

⁶ Bundesamt für Raumentwicklung. (2013). Freizeitverkehr in der Schweiz.

⁷ Bundesamt für Statistik. (2015). Die Bodennutzung in der Schweiz: Auswertung und Analysen.

hochfrequentes ÖV-Netz nicht lohnt. Die Erhebung des BFS⁸ zeigt, dass die Anzahl Parkplätze in der Schweiz mittlerweile etwa 5.5 Millionen beträgt. Sie beanspruchen eine Fläche von 6404 ha, was fast dem Doppelten der Fläche des Kantons Basel Stadt entspricht. Allerdings ist die Schätzung des BFS hier lückenhaft. Expertenschätzungen gehen davon aus, dass es in der Schweiz 8 bis 10 Millionen Parkplätze gibt, wenn auch alle kleineren und Einzelparkplätze sowie die Tiefgaragen berücksichtigt werden.⁹ Im Durchschnitt besitzt also jede Einwohnerin und jeder Einwohner in der Schweiz vom Kleinkind bis zum Altersheimbewohner einen Parkplatz. Dies bedeutet vielen Tausend Quadratmetern versiegelter Fläche. Viele von ihnen wären nicht nötig – niemand würde sie vermissen – wenn wir eine nachhaltige Siedlungsstruktur hätten, die dichte ÖV-Fahrpläne ermöglichen würde.

Die Landwirtschaft verliert mit der Zersiedelung ihre wichtigste Ressource: den Boden. Mit jedem neuen Gebäude wird ein Stück wertvolles Landwirtschaftsland versiegelt. Die Folgen sind gravierend. Damit eine Fläche versiegelt und überbaut werden kann, muss sie verdichtet sein, um die Stabilität zu gewährleisten. Die dadurch verursachte Zerstörung der Bodenporen verunmöglicht den Wasser- und Sauerstofftransport. Ein grosser Teil der Bodenorganismen überlebt diese Verdichtung nicht. Pflanzen können so nicht mehr wachsen. Da Böden im Laufe extrem langer Zeiträume entstehen und eine Wiederherstellung kaum möglich ist¹⁰, sind versiegelte Böden in der Regel irreversibel zerstört. Deshalb ist es leichtfertig und unsinnig, unsere Ackerböden der Zersiedelung zu opfern. Die Zersiedelung gefährdet die regionale Versorgung mit Nahrungsmitteln.

Das vielgerühmte Dorfleben ist in vielen Gemeinden im Verschwinden begriffen. Wohnumgebungen, in denen man die Nachbarn kennt und im lokalen Verein mitwirkt, werden seltener. Dies hat damit zu tun, dass sich die eigentlichen Dörfer im traditionellen Sinn mehr und mehr in grosse Agglomerationen auswachsen. Der übergrosse Teil der Schweizer Bevölkerung wohnt in Agglomerationen. Sie sind zu gross für ein Dorf und zu klein für eine Stadt. Es fehlt die historische Entwicklung, die entweder typisch ländlich oder typisch städtisch ist. Darum kommen häufig sowohl das Nachbarschaftsgefühl aus dem Dorf als auch die kulturellen Angebote aus der Stadt zu kurz. Die Agglomerationen sind ein Produkt der Zersiedelung. Diese wirkt sich nicht nur auf die Umwelt, sondern auch auf das soziale Zusammenleben aus. Der Siedlungsbrei ist gewissermassen „seelenlos“, weil er das Land mit Infrastruktur überzieht, dabei aber das soziale Leben und die Lebensqualität ausser Acht lässt. Die Überhöhung der „dezentralen Besiedelung des Landes“ als Verfassungsauftrag trauert einem Mythos nach. Die Dörfer werden nicht gerettet, indem sie un-

⁸ Bundesamt für Statistik. (2015). Die Bodennutzung in der Schweiz: Auswertung und Analysen.

⁹ Tagesanzeiger vom 24.03.2015. Parkplatz-Land Schweiz.

¹⁰ H.-P. Blume et al. (2010). Scheffer / Schachtschabel – Lehrbuch der Bodenkunde. Heidelberg, Spektrum Akademischer Verlag.

begrenzt Land einzonen und überbauen können. Im Gegenteil, die Zersiedelung ebnet die lokalen Beziehungen in den Agglomerationen ein.

Die Landschaft überzieht sich nach und nach mit einem «Pelz von Kleinhaussiedlungen» (Frisch et al.). Die unverbaute Landschaft ist wertvoll und bietet eine Vielzahl von Schätzen. Ausserdem ist sie ein Abbild uralter menschlicher Kulturgeschichte. Wollen wir stattdessen wirklich eine Betonschweiz?

Die Biodiversität leidet vor allem unter der sogenannten Landschaftszerschneidung. Jede zusätzliche Strasse, jedes neue Gebäude ausserhalb der bestehenden Siedlungsgebiete, trennt Lebensräume. Das Wild kann die Autobahn nicht überqueren, Frösche werden auf der Quartierstrasse überfahren, Wiesen mit einem hohen Biotopwert müssen dem Beton weichen, Bienen finden in Gärten mit englischem Rasen keine Blüten. Die Artenvielfalt ist auf die Vernetzung der natürlichen Lebensräume angewiesen.

Die Lebensqualität nimmt mit der Zersiedelung ab. Je mehr an den Siedlungsrändern gebaut wird, desto mehr verliert die Bevölkerung ihre Naherholungsgebiete. Wenn die Grünflächen in nützlicher Distanz verschwinden, fehlt den Menschen der Ausgleich zum Arbeitsleben. Unverbaute Landschaften prägen unser Wohlbefinden. Der Kontakt mit der natürlichen Umgebung sensibilisiert unseren Umgang mit der Umwelt und ihre Wertschätzung. Wer aufgrund mangelnden natürlichen Freiraums die Freizeitbeschäftigung in der Ferne suchen muss, nimmt dafür das Auto. Für die menschliche Entwicklung im Kindesalter ist eine natürliche Umgebung entscheidend, um Lernerfahrungen jenseits der konstruierten und materiellen Welt zu machen. In diesem Sinne ist die Zersiedelung familienfeindlich.

Die Ressource Boden ist begrenzt, die Folgen der Zersiedelung sind gravierend. Es braucht einen grundlegenden Richtungswechsel.

1.4 Einzonungsstopp

Das beste Mittel gegen die Zersiedelung bietet der Schutz des unverbauten Landes. Das effektivste Werkzeug ist dabei der Zonenplan, welcher die Unterscheidung in Bauland und Nicht-Bauland festlegt. Heute wird in der Regel zusätzliches Bauland eingezont, wenn neuer Wohnraum benötigt wird. Das ist einfacher als die Nutzung der inneren Reserven, fördert aber die Zersiedelung. Daher braucht es einen Einzonungsstopp. Das bedeutet, dass nur noch die bestehenden Baulandreserven zur Verfügung stehen. Das Nichtbaugesamt, also das Landwirtschaftsland und die weiteren Grünflächen, bleiben auch in Zukunft erhalten und unbebaut. Es steht den Gemeinden jedoch offen, Bauland abzutauschen. So kann beispielsweise Zürich weiter wachsen, wenn dafür eine andere Gemeinde unbebautes Bauland auszont. So wird es auch möglich, die Siedlungsentwicklung an den richtigen Orten zu konzentrieren, nämlich dort, wo beispielsweise die Arbeitsplätze und der öffentliche Verkehr schon vorhanden sind.

2 Die Utopie ist längst Realität

2.1 Nachhaltige Quartiere

Der Verein Neustart Schweiz hat eine wichtige Vordenkerrolle im Bereich der nachhaltigen Quartiere und auch schon ein Konzept vorgelegt.¹¹ Ebenso hat der Bund 2011 die Publikation „Nachhaltige Quartiere“ veröffentlicht.¹² Sie ist ein Leitfaden für die Umsetzung nachhaltiger Siedlungen vor Ort. Damit hat das Thema die politische Ebene erreicht. Das Konzept beschreibt einen urbanen Raum mit rund 500 EinwohnerInnen, lokalem Zentrum, grosszügigem Grünraum und trotzdem sehr geringem Landverbrauch. Um dies zu erreichen, kommt es auf eine gute Planung an. Es braucht eine dichte Bauweise. Das nachhaltige Quartier könnte also z.B. so aussehen: Optimalerweise ist es ring- oder u-förmig angeordnet. Ein begrünter Innenhof oder Park bringt den Grünraum in die Siedlung. Die Abgrenzung von der Strasse macht den Wohn- und Freiraum ruhig. In den Erdgeschossen gibt es Platz für lokales Gewerbe, dabei reicht die Palette von der Quartierbeiz bis zum Lebensmittelgeschäft. Auch ein Kindergarten ist vorhanden.

Nachhaltige Quartiere bieten Wohnraum für alle gesellschaftlichen Gruppen und Schichten. So beinhaltet das Quartier Wohnungen in verschiedensten Grössen und für unterschiedlichste Bedürfnisse. Ein weiterer sehr wichtiger Punkt ist soziale Integration, das Zusammenleben. Um dieses zu fördern stehen neben den Cafés sowohl öffentliche Grünflächen als auch gemeinsam genutzte Räumlichkeiten zur Verfügung. So bietet beispielsweise eine Quartierwerkstatt nicht nur eine hervorragende Möglichkeit, das Velo selbst zu reparieren, sondern sie ist auch ein Treffpunkt der Menschen. Und schliesslich runden Kulturanlässe und Gemeinschaftsräume das Angebot ab. Doch auch die Privatsphäre kommt nicht zu kurz. Beispielsweise sind die Wohnungen perfekt schallisoliert. Zudem bietet die grosse Wohnungsvielfalt eine optimale Möglichkeit, das eigene Reich individuell auszugestalten.

Mit diesem Konzept werden viele Ziele auf einmal erreicht: Die dichte Bauweise beansprucht wenig Boden. Die Bewohnerinnen und Bewohner haben viel Grünfläche in nächster Nähe. Wohnen, Arbeit und Freizeit sind nahe beieinander, es gibt keine strikte Trennung zwischen Wohn- und Gewerbegebiet. Diese funktionale Durchmischung ermöglicht kurze Verkehrswege. Das verringert das Verkehrsvolumen. Obwohl mit dem Boden effizient umgegangen wird, haben alle genügend Raum, um ihre Bedürfnisse zu befriedigen. In einem nachhaltigen Quartier leben genügend Menschen, so dass sich auch ein gut ausgebauter ÖV lohnt. Die soziale Durchmischung stärkt wiederum die Integration und verhindert die Segregation.

¹¹ www.neustartschweiz.ch

¹² Bundesamt für Energie & Bundesamt für Raumentwicklung. (2011). Nachhaltige Quartiere: Herausforderungen und Chancen für die urbane Entwicklung. Bern: Bundespublikationen

Die Grösse der Siedlung umfasst in etwa jene einer konventionellen Dorfgemeinschaft. Dies lässt Raum für Austausch, Nachbarschaften und Vereinsaktivitäten. Gleichzeitig gibt es keine Streuung der Wohnungen wie in Agrargemeinden. Die dichte Bauweise und die kurzen Verkehrswege prägen die Siedlung auf städtische Weise. Nachhaltige Quartiere bringen also positive Eigenschaften von Stadt und Land zusammen.

Dass nachhaltige Quartiere längst keine Utopie mehr sind, zeigen verschiedene bereits realisierte Projekte wie beispielsweise das Mehr-Generationen-Haus am Eulachpark in Winterthur, die Quartiere Hunziker-Areal, Manegg und die Siedlung Sihlbogen in Zürich oder Siedlung Jonction – Artamis in Genf. Sie haben gemeinsam, dass der Flächenbedarf klein und die Lebensqualität sehr hoch ist.

2.2 Innere Verdichtung

In einem nachhaltigen Quartier zu wohnen ist nicht nur attraktiv, sondern spart auch Fläche und wirkt damit gegen die Zersiedelung. Anonyme Agglomerationsgebiete können dank nachhaltigen Quartieren belebt und verdichtet werden. Dazu braucht es jedoch den Willen für eine Transformation der heutigen Siedlungsstruktur. Zudem muss das Modell der nachhaltigen Quartiere zuerst in einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. Das ist das Ziel der Initiative. Nachhaltige Quartiere sind ein Modell, das sowohl dem Umweltgedanken als auch Komfortansprüchen gerecht wird. Sie sind daher die logische Antwort auf das Zersiedelungsproblem.

3 Die Initiative

3.1 Was will sie?

Die Initiative kombiniert die Themen Zersiedelung und nachhaltige Quartiere: Zum einen stoppt sie mit griffigen Massnahmen die Zersiedelung. Zum anderen stellt sie mit der Förderung der nachhaltigen Quartiere die Lösung für das zukünftige Wohnen bereit. Die wichtigste Massnahme ist ein Stopp der Ausweitung der Bauzonen. Ausserhalb der Bauzonen sollen nur gewisse Bauten zulässig sein. Damit einhergehend strebt die Initiative innerhalb der Bauzonen eine hochwertige Verdichtung unter Berücksichtigung einer hohen Lebensqualität an. Im Sinne einer möglichst geringen Umweltbelastung sollen die Verkehrswege kurz und die infrastrukturellen Verhältnisse kleinräumig sein.

3.2 Initiativtext

Eidgenössische Volksinitiative „Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)“

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 75 Abs. 4–7

⁴ Bund, Kantone und Gemeinden sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für günstige Rahmenbedingungen für nachhaltige Formen des Wohnens und Arbeitens in kleinräumigen Strukturen mit hoher Lebensqualität und kurzen Verkehrswegen (nachhaltige Quartiere).

⁵ Anzustreben ist eine Siedlungsentwicklung nach innen, die im Einklang steht mit hoher Lebensqualität und besonderen Schutzbestimmungen.

⁶ Die Ausscheidung neuer Bauzonen ist nur zulässig, wenn eine andere unversiegelte Fläche von mindestens gleicher Grösse und vergleichbarem potenziellem landwirtschaftlichem Ertragswert aus der Bauzone ausgezont wird.

⁷ Ausserhalb der Bauzone dürfen ausschliesslich standortgebundene Bauten und Anlagen für die bodenabhängige Landwirtschaft oder standortgebundene Bauten von öffentlichem Interesse bewilligt werden. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen. Bestehende Bauten geniessen Bestandesgarantie und können geringfügig erweitert und geringfügig umgenutzt werden.

3.3 Erläuterung der Absätze

Zu Abs. 4: Dieser Absatz enthält die übergeordnete Zielsetzung. Nachhaltiges Wohnen bedeutet einen sparsamen Umgang mit der Ressource Boden und eine Infrastruktur, die kurze Verkehrswege erlaubt. Der Wohnraum soll daher nahe bei den Arbeitsplätzen liegen, funktional durchmischt und mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossen sein. Ebenfalls soll er sozialen Austausch ermöglichen und eine hohe

Lebensqualität bieten (vgl. www.nachhaltige-quartiere.ch). Die Verbesserung der Rahmenbedingungen verlangt, dass Hürden für nachhaltige Quartiere wie beispielsweise die Parkplatzpflicht abgebaut werden.

Zu Abs. 5: Der Absatz hält fest, dass verdichtet werden kann und soll. Dabei sollen weder die Kantone und Gemeinden noch die Hauseigentümer zur Verdichtung gezwungen werden, sondern die Zonenplanung soll durch Festlegung von Ausnutzungsziffern und Bauklassen Anreize für verdichtetes Bauen setzen. Die Verdichtungsmassnahmen, die mit der Begrenzung der Bauzonen einhergehen, müssen die Lebensqualität berücksichtigen. Ausserdem soll die Verdichtung nicht auf Kosten besonders schützenswerter Bausubstanz gehen.

Zu Abs. 6: Diese Forderung bewirkt, dass die Fläche der Bauzonen gesamtschweizerisch nicht anwächst. Der zur Grösse zusätzliche Indikator ‚landwirtschaftlicher Ertragswert‘ soll bewirken, dass die Produktionskapazität nicht abnimmt. Das heisst, dass bei hoher Produktionskapazität des auszuscheidenden Bodens eine grössere Fläche eines Bodens mit niedrigerer Kapazität aus der Bauzone ausgezont werden muss. Das Umgekehrte gilt nicht, weil die auszuzonende Fläche mindestens gleich gross sein muss. Ist der landwirtschaftliche Ertragswert für eine betroffene Fläche noch nicht bekannt, muss er geschätzt werden, auch bei Nicht-Landwirtschaftsland.

Zu Abs. 7: Die Begrenzung der Bauzonen wird den politischen Druck zugunsten des Bauens ausserhalb der Bauzonen erhöhen. Dem soll nicht stattgegeben werden, da sonst die Wirkung von Abs. 6 unterlaufen wird. Dabei wird beabsichtigt, dass die Formulierung die Ausnahmen auch tatsächlich auf die vorgesehenen Fälle (bodenabhängige Landwirtschaftsbauten für landwirtschaftlichen Zweck, für die Landwirtschaft benötigte Wohnbauten sowie Bauten im öffentlichen Interesse, welche zwingendermassen ausserhalb des Siedlungsgebietes stehen müssen) beschränkt und keine weiteren Schlupflöcher zulässt. Weitere Ausnahmen können für standortgebundene Zwecke wie jene von gemeinnützigen Vereinen, Berghütten oder ähnlichem (bspw. Skilifte) gewährt werden. Die Bestandesgarantie lässt geringfügige Erweiterungen wie auch geringfügige Umnutzungen zu. Dabei erlaubt sie allerdings keine Erweiterungen oder Umnutzungen, welche z.B. den Bestand an Wohnbauten über den für die eigentliche landwirtschaftliche Tätigkeit benötigten Bestand hinaus steigert.

4 Umsetzung der Initiative

Folgende Erklärungen zeigen auf, mit welchen Massnahmen die Initiative nach einer Annahme umgesetzt werden kann.

4.1 Wie stärkt man nachhaltige Quartiere (Abs. 4)?

Mit nachhaltigen Quartieren ist laut der gleichnamigen Publikation der Bundesämter für Raumentwicklung ARE sowie demjenigen für Energie BFE «die Entwicklung dichter und durchmischter städtischer Zentren, deren allgemeine Qualität einer umfassenden Vision der Nachhaltigkeit entspricht» (2011: 18) gemeint. Dabei erklärt die Publikation ein nachhaltiges Quartier anhand der Begriffe «Siedlungsdichte», «funktionale Durchmischung», «nachhaltige Mobilität», «hohe ökologische Qualität», «intergenerationelle und soziale Durchmischung», «Wohlbefinden und gemeinschaftliche Atmosphäre», «Kostenkontrolle» und «partizipativer Prozess» (2011: 18-20). Zudem wird dem Standort hohes Gewicht beigemessen. Nachhaltige Quartiere werden als «attraktive Alternative zum periurbanen Einfamilienhaus» (ARE & BFE 2011: 10) verstanden.¹³

Das Schaffen der günstigen Rahmenbedingungen besteht in einem breiten Bündel aus Massnahmen und Instrumenten. Zum einen kann die öffentliche Hand die Infrastruktur optimieren und durch eine aktive Bodenpolitik die bezahlbare Wohnfläche bereitstellen. Darüber hinaus wäre auch die Genossenschaftsförderung ein geeignetes Instrument. Die Förderung kann in diesen Bereich finanziell aber auch in Form von Beratung stattfinden. Die Realisierung eines nachhaltigen Quartiers verlangt die Berücksichtigung zahlreicher Umstände, die von Laien nur unter grossen Kraftakten aufgebracht werden kann.

Ein weiterer wichtiger Schritt zur Förderung nachhaltiger Quartiere besteht im Abbau unnötiger Hürden. Beispielsweise besteht in den meisten Kantonen eine Parkplatzpflicht. Autofreie Siedlungen werden dadurch verunmöglicht. Es wäre ein Einfaches, die kantonalen Gesetzgebungen dahingehend anzupassen, dass nachhaltige Quartiere von der Parkplatzpflicht befreit würden. Dafür wäre ein Nachweis nötig, dass die Bewohner einer entsprechenden Siedlung ohne Auto auskommen. Die Parkplätze würden sich dann auf das für die Notfall- und Carsharing-Fahrzeuge benötigte Minimum reduzieren.

4.2 Keine Einzonung ohne Auszonung – wie kompensieren (Abs. 6)?

Auf jedem Grundstück könnte grundsätzlich ein gewisser Ertrag durch die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse erzielt werden. Dieser potenzielle landwirt-

¹³ Bundesamt für Raumentwicklung ARE & Bundesamt für Energie BFE 2011: Nachhaltige Quartiere Herausforderungen und Chancen für die urbane Entwicklung. Bern: Bundespublikationen

schaftliche Ertragswert kann, sofern noch nicht bekannt, in einem Standardverfahren geschätzt werden. Massgebend dazu ist die Verordnung über das Bäuerliche Bodenrecht (VBB), resp. dessen Anhang. Der landwirtschaftliche Ertragswert beinhaltet dabei verschiedenste Indikatoren wie die Bodenqualität, die Grösse und Form der Fläche, die Höhenlage etc.

Soll nun zu Gunsten einer Einzonung eine andere Fläche ausgezont werden, so wird die Grösse der auszuzonenden Fläche am Ertragswert der einzuzonenden Fläche bemessen. Ein Beispiel: Die Zentrumsstadt will einzonen. Die dafür vorgesehene Fläche ist bestes Ackerland. Gleichzeitig hat eine periphere Landgemeinde oder auch ein Vorort noch beachtliche Baulandreserven. Allerdings eignet sich dieses Land nur als Weideland. Die Zentrumsstadt kann aber trotzdem einzonen, wenn die andere Gemeinde im Gegenzug auszont. Allerdings muss der landwirtschaftliche Ertragswert vergleichbar sein. Das heisst, damit die Zentrumsstadt eine Hektare Ackerland einzonen darf, müssen so viele Hektar Baulandreserven in Form von Weideland ausgezont werden, bis der Ertragswert wieder übereinstimmt. Im umgekehrten Fall, wenn Ackerland ausgezont werden soll um Weideland einzuzonen, müssen beide Flächen die gleiche Grösse aufweisen.

An dieser Stelle gilt es nochmals zu betonen, dass der landwirtschaftliche Ertragswert nicht von der aktuellen Kultur abhängt. Er sagt viel mehr welche Produktion auf dem Grundstück auf Grund seiner Eigenschaften möglich wäre und nicht was effektiv produziert wird. Der Ertragswert wird heute nur für Landwirtschaftsland erhoben. Er kann aber ohne weiteres auch für die restlichen Flächen ermittelt werden.

Wie die Umsetzung der Kompensation im Detail ausgestaltet wird, muss auf Gesetzes- und Verordnungsebene geregelt werden. Die Initiative sieht dies bewusst so vor, weil die Frage, wo die Bauzonenreserven platziert werden sollen, eine detaillierte gesetzliche Grundlage braucht. Es kommen grundsätzlich zwei verschiedene Möglichkeiten in Frage. Eine erste wäre, dass Bund, Kantone und Gemeinden mit dem üblichen Instrumentarium aus Gesetzen und Richtplänen das Siedlungsgebiet bestimmen. Die Bauzonenreserven werden dann je nach Anzahl vorhandener Arbeitsplätze, Verkehrsanbindung und erwarteter Bevölkerungsentwicklung auf die Gemeinden verteilt. So wird sichergestellt, dass die Reserven raumplanerisch sinnvoll genutzt werden.

Eine zweite Möglichkeit bestünde im Aufbau einer Handelsplattform für Bauzonenflächen. Die Verteilung der Reserven über die Schweiz würde damit durch den Preismechanismus bestimmt. Menghini et al. (2015) zeigen in einem Simulationsmodell, dass die Bauzonen damit effektive dorthin verschoben werden könnten, wo die Nachfrage besteht.¹⁴ Eine solche Lösung würde wahrscheinlich etwas weniger Regulierung benötigen, dafür wäre durch Bauzonenverteilung nach den Kriterien des

¹⁴ Menghini et al. 2015. Ein Konzept für handelbare Flächennutzungszertifikate in der Schweiz und Resultate einer agentenbasierten Marktsimulation. Eidg. Forschungsanstalt WSL.

Markts weniger sichergestellt, dass die Bauzonen auch aus raumplanerischer Sicht ihrer bestmöglichen Verwendung zugeführt würden.

Eine weitere zu debattierende Frage ist jene nach dem Radius, innerhalb dessen die Flächenkompensation stattfinden soll. Grundsätzlich bestehen die Möglichkeiten, dass die Einzonungen innerhalb der gleichen Gemeinde, des gleichen Kantons oder einfach innerhalb der ganzen Schweiz kompensiert werden soll. Der Ausgleich innerhalb der gleichen Gemeinde ist wenig zielführend. Bauzonen einer Gemeinde weisen in der Regel ähnlich Eigenschaften bezüglich Dichte, Verkehrsanschluss und Arbeitsplatzpotenzial auf. Die Pflicht, dass jede Einzonung durch eine Auszonung in der gleichen Gemeinde kompensiert werden muss, würde eine optimale Nutzung der vorhandenen Reserven behindern.

Die Varianten des Flächenausgleichs innerhalb des gleichen Kantons oder über die ganze Schweiz hinweg, haben beide ihre eigenen Vorteile. Die Kompensation innerhalb des Kantons hat gegenüber einer landesweiten Variante einen ähnlichen Nachteil wie die Kompensation innerhalb der Gemeinde. Mittelfristig kann er aber trotzdem von Vorteil sein: Er würde verhindern, dass sich zu viele nicht benötigte Bauzonen aus den Landgemeinden sofort in die grossen Agglomerationen verschieben und dort sofort überbaut werden. Dies entspräche nicht dem Grundsatz des Erhalts der Grünflächen und würde auch keinen nachhaltigen Umgang mit den Bauzonenreserven bedeuten. Langfristig wäre dieser schweizweite Ausgleich der Sinnvollste, um die optimale Nutzung zu gewährleisten, da die Bauzonenreserven dann nicht in peripheren Gebieten mit niedriger Dichte und schlechter Verkehrsanbindung überbaut würden.

Die Umsetzung ist auf jeden Fall möglich, der Gesetzgeber wird die Aufgabe haben, die Vorteile der verschiedenen Varianten und Kombinationen zu nutzen und die mittlere wie auch die lange Frist zu berücksichtigen.

4.3 Die Wohnraumreserven nach der Zersiedelungsinitiative¹⁵

Im Zusammenhang mit der Debatte über die Zersiedelung kommt häufig das Argument auf, dass die Schweiz durch die Begrenzung der Bauzonen nicht mehr in der Lage sei, das zukünftige Bevölkerungswachstum abzufangen. Die Folge seien steigende Mietpreise, worunter die ganze Bevölkerung zu leiden hätte. Die Bauzonenstatistik des Bundesamts für Raumentwicklung zeigt allerdings, dass diese Befürchtungen unbegründet sind.¹⁶ Würden die nach der Annahme der Initiative vorhandenen nicht überbauten Bauzonenreserven mit bisheriger Dichte überbaut, hätte es genug Platz für das Bevölkerungswachstum bis 2035, was nach mittlerem Bevölkerungsszenario 0.7 Millionen entspricht (die Reserven werden nach RPG auf der

¹⁵ Der folgende Absatz ist eine Zusammenfassung des Artikels „Wohnraumreserven nach der Zersiedelungsinitiative: Es hat genug Platz“, der auf www.zersiedelung-stoppen.ch/argumentarium gelesen werden kann.

¹⁶ Bundesamt für Raumentwicklung [ARE]. (2012). Bauzonenstatistik Schweiz 2012 – Statistiken und Analysen.

Grundlage des Bevölkerungsszenarios bestimmt). Wird auf der gleichen Fläche moderat verdichtet und werden auch die inneren Verdichtungsreserven massvoll genutzt, entsteht ein Potenzial von bis mehr als 3 Millionen zusätzlichen Einwohnern. Damit kann sogar das hohe Bevölkerungsszenario bis 2060 gut bewältigt werden. Solange dieses Potenzial brachliegt, sind auch keine steigenden Mietpreise zu befürchten. Anders gesagt, beobachtete Mietpreissteigerungen sind auf andere Gründe als die Raumplanung zurückzuführen.

5 Die heutige Gesetzgebung: Stoppt das neue Raumplanungsgesetz die Zersiedelung?

Eine häufig auftretende Frage lautet: Haben wir die Zersiedelung mit dem neuen Raumplanungsgesetz nicht bereits gestoppt? Kurz zusammengefasst lässt sich sagen: Das RPG ist sowohl in seinem Inhalt als auch in seiner Umsetzung ungenügend.

Am 3. März 2013 hat die Schweizer Stimmbevölkerung das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) angenommen, seit dem 1. Mai 2014 ist es in Kraft. Nun haben die Kantone maximal fünf Jahre Zeit, ihre Richtpläne anzupassen. Bis der Bund den Richtplan eines Kantons genehmigt hat, darf es im entsprechenden Kanton keine Vergrösserung der Bauzonen geben. Jede Einzonung muss mit einer flächengleichen Auszonung kompensiert werden. Bei der Beurteilung des neuen RPG sind zwei Aspekte zu berücksichtigen. Erstens, was will das Gesetz als solches, was ist seine Absicht? Und zweitens, wie gut wird dieses Gesetz in den Kantonen und Gemeinden letztlich umgesetzt?

Im Zentrum des revidierten Gesetzes steht, dass die Gemeinden nur noch Bauzonen für einen voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren einzonen dürfen (Art. 15, Abs. 1, RPG). Zahlreiche Gemeinden müssen daher in der Umsetzungsphase des RPG Rückzonungen vornehmen. Für die Berechnung der Bauzonengrösse sind die zugrundeliegenden Annahmen entscheidend. Der Bund setzt dafür die Rahmenbedingungen der festzulegenden Parameter und die Kantone bestimmen deren Werte. Zum einen braucht es Bevölkerungsprognosen, wobei das Bundesamt für Statistik dafür drei Szenarien präsentiert.¹⁷ Der Bund stützt sich im Normalfall auf das mittlere Szenario ab. Die Kantone haben in den Richtplänen ebenfalls eine Bevölkerungsprognose festzulegen. Dabei dürfen die kantonalen Szenarien über dem mittleren Szenario des Bundes liegen, in begründeten Fällen sogar über dem hohen Szenario (Art. 5a, Abs. 2 RPV). Das erwartete Bevölkerungswachstum ist also ein Parameter, der einem Kanton durch Heraufsetzen eine grössere Fläche an Bauzonen beschert. Ob das prognostizierte Wachstum tatsächlich eintrifft, wird sich erst im Nachhinein weisen, wenn die Bauzonen bereits ausgeschieden sind. Die Kantone, welche bereits mit der Richtplanüberarbeitung begonnen haben, berufen sich in der Regel auf das mittlere oder hohe Szenario. Die tiefe Wachstumsprognose wurde bis jetzt wenig überraschend noch in keinem Kanton als Grundlage genommen. Sie wäre mancherorts wohl angebracht, allerdings möchte keine Regierung die Bautätigkeit im eigenen Kanton beschränken. Die Kantone haben also ein Interesse, ein möglichst hohes Bevölkerungsszenario zu wählen. So strebt beispielsweise der Kanton Bern ein Bevölkerungswachstum in der Höhe des Schweizerischen Durchschnitts an.¹⁸

¹⁷ Bundesamt für Statistik [BFS]. (2010). Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz: 2010–2060.

¹⁸ Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern. (2014). Richtplan 2030: Erläuterungen zu den Richtplananpassungen im Teil Siedlung.

Das ist aufgrund der bisherigen Erfahrung sehr unrealistisch, da die Berner Bevölkerung in den vergangenen Jahren deutlich langsamer gewachsen ist als der Rest der Schweiz.¹⁹ Das RPG erlaubt den Kantonen also, eine Bevölkerungsprognose nach eigenem Gutdünken zu wählen. Je grösser die Bauzonen festgelegt werden, desto mehr Baugeslegenheit gibt es zu einem gegebenen Zeitpunkt und desto schneller schreitet daher die Zersiedelung voran.

5.1 Wo bleibt die Verdichtung?

Ein zweiter entscheidender Faktor für die Festlegung der Bauzonengrösse ist die Dichte, d.h. die Anzahl Einwohner oder Raumnutzer (Bevölkerung + Arbeitsplätze) pro Hektar. Der wachsende Flächenbedarf pro Einwohner ist die treibende Kraft der Zersiedelung. So wuchs die Siedlungsfläche pro Person in den vergangenen Jahrzehnten stetig.²⁰ Der Anstieg hat sich zwar verlangsamt. Von Abnahme des Flächenverbrauchs pro Kopf kann aber nicht die Rede sein. Die qualitativ hochwertige Verdichtung ist daher das zentrale Element einer nachhaltigen Raumplanung. Das neue RPG unternimmt hierfür aber relativ wenig. Zwar gibt es den Kantonen gemäss Art. 15a RPG die Kompetenz, Massnahmen gegen die Baulandhortung zu ergreifen, um so die Verdichtung zu fördern. Eine klare Zielsetzung zur Verdichtung sowie umfassendere konkrete Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen fehlen jedoch. Zur Berechnung des Baulandbedarfs für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen unterscheidet der Bund verschiedene Gemeindetypen, die sich bezüglich Urbanisierungsgrad (urban, zentral, peripher etc.) sowie im wirtschaftlichen Charakter (industriell, landwirtschaftlich, etc.) unterscheiden.²¹ Jeder Gemeindetyp weist einen anderen durchschnittlichen Flächenverbrauch pro Einwohner und beschäftigter Person auf. Der Median der sogenannten Bauzonenflächenbeanspruchung wird als Richtschnur für die Berechnung des Bauzonenbedarfs einer Gemeinde genommen.²² Er beschreibt die Siedlungsdichte eines Gemeindetyps. Je höher dieser Wert, desto tiefer ist die Dichte. Für die Berechnung des zukünftigen Baulandbedarfs gilt, dass die Bauzonenflächenbeanspruchung maximal dem schweizweiten Medianwert des entsprechenden Gemeindetyps entsprechen darf. Der Medianwert wird so zum Grenzwert.

Beispiel: Die Gemeinde X gehört zu Gemeindetyp Y. Der Medianwert für die Wohnzone von Typ Y beträgt 150m² pro EinwohnerIn. Die Gemeinde erwartet in den nächsten 15 Jahren 300 zusätzliche EinwohnerInnen. Das bedeutet, dass diese Gemeinden zusätzliche Wohnzonen von $300\text{Einw.} \times 150 \frac{\text{m}^2}{\text{Einw.}} = 45'000\text{m}^2$ auscheiden kann. Analoges gilt für die Misch- und Zentrumszonen.

¹⁹ Kanton Bern. (2014). Richtplan 2030: Neue Herausforderungen für die Raumplanung im Kanton Bern.

²⁰ Bundesamt für Statistik [BFS]. (2013). Siedlungsfläche pro Einwohner.

²¹ Bundesamt für Raumentwicklung [ARE]. (2013). Technische Richtlinien Bauzonen.

²² Der Median besagt, dass die Hälfte der Gemeinden des entsprechenden Typs unter und die andere Hälfte über diesem Wert liegt.

Entscheidend an dieser Regelung ist, dass durch die Wahl der Medianwerte des Flächenverbrauchs die bisherige Siedlungsweise fortgeschrieben wird ohne explizit eine höhere Dichte zu verlangen. Der Medianwert kann als eine Art Durchschnitt angesehen werden, auch wenn er numerisch von diesem abweicht. Er vermittelt ein zusammenfassendes Bild der Siedlungsentwicklung der letzten Jahrzehnte. Damit wird klar: Das RPG setzt den Flächenverbrauch der Vergangenheit als Massstab. Statt ihn mit tieferen Grenzwerten zu reduzieren, soll sich die zukünftige Raumplanung am heutigen Flächenverbrauch orientieren. So wird, um es an einem Beispiel zu illustrieren, die heute existierende tiefe Siedlungsdichte in den Agglomerationen als Standard für die weitere Siedlungsentwicklung genommen. Es muss zwar gesagt werden, dass die Kantone eine Gewichtung der Gemeindetypen vornehmen können. Das heisst, dass die Strategie des Richtplans einzelne Gebiete als Schwerpunktgebiete festlegt, auf die sich das Bevölkerungswachstum konzentrieren soll. Dies sind vorab die urbanen Gegenden.²³ Das ist allerdings nur schon deshalb naheliegend, weil sich das Bevölkerungswachstum bereits in der Vergangenheit meist auf die urbanen Gegenden konzentrierte. Gerade die Ausdehnung der Agglomerationen in der gleichen Weise, wie wir sie heute kennen, ist raumplanerisch fatal. Damit wird die Zersiedelung auch in Zukunft voranschreiten.

Gemeinden, welche eine höhere Bauzonenflächenbeanspruchung als den relevanten Medianwert aufweisen, haben entsprechende innere Reserven. Diese Reserven sollten dem Bauzonenbedarf der nächsten 15 Jahre berücksichtigt werden. Das geschieht, allerdings wird nur ein Drittel der Reserven angerechnet.²⁴ Damit werden Gemeinden, die weniger verdichtet geplant haben als andere, bei der Bauzonenberechnung bevorzugt.

Die Fläche der Arbeitszonen wird im Gegensatz zu den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen qualitativ statt quantitativ bestimmt.²⁵ Dies macht deshalb Sinn, weil sich wirtschaftliche Nutzungen in ihrem Charakter und deshalb im Flächenbedarf stark unterscheiden können. Allerdings könnten Regelungen getroffen werden, die für verschiedene Nutzungen, beispielsweise für Einkaufszentren, jeweils eine minimale Ausnützungsziffer vorschreiben, um die Verdichtung zu fördern. Solche Bestimmungen fehlen.

Schliesslich sagt das Gesetz nichts über die Qualität der Verdichtung. Eine Verdichtung, welche vor allem zu mehr Beton führt und einen grauen Alltag hinterlässt, ist weder erstrebenswert noch wird sie von der Bevölkerung mitgetragen. Sinnvolle Raumplanung braucht also auch Ideen zur Wohn- und Lebensqualität. Verdichtete Siedlungen müssen sozialen Austausch ermöglichen, Grünflächen aufweisen sowie kinder-, familien- und rentnerInnenfreundlich sein. So wird die Siedlungsentwicklung nach innen attraktiv. Leider fehlen solche Bestimmungen im RPG.

²³ Siehe z.B. Amt für Raumentwicklung Kanton Thurgau. (2014). Teilrevision kantonaler Richtplan Thurgau.

²⁴ Bundesamt für Raumentwicklung [ARE]. (2013). Technische Richtlinien Bauzonen.

²⁵ Ebd.

Das Einzonungsmoratorium bis zur erstmaligen Revision der kantonalen Richtpläne nach den Erfordernissen des neuen RPG dauert laut Art. 38a Abs. 1 RPG bis zu fünf Jahre. Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass dadurch systematisch verdichteter gebaut würde. Fünf Jahre sind ein sehr kurzer Zeithorizont. Im Wissen darum, dass nach Genehmigung des Richtplans weiteres Bauland zur Verfügung stehen wird, wird das Streben nach Verdichtung sehr beschränkt sein.

5.2 Rollende Einzonungen

Die Festsetzung der Bauzonen für 15 Jahre ist, anders als teilweise gemeint, kein einmaliger Akt. Sie sagt nur, dass die Bauzonen zu einem bestimmten Zeitpunkt den Bedarf von 15 Jahren nicht übersteigen dürfen. Werden die Bauzonen bzw. das Siedlungsgebiet im Richtplan festgelegt, so werden sie in der darauf folgenden Periode mit grösserer oder kleinerer Geschwindigkeit überbaut. Um Bauzonen in der Grösse des 15-jährigen Bedarfs zur Verfügung zu haben, kann deshalb Schritt für Schritt weiteres Bauland ausgeschieden werden. Dies ist die fundamentale Schwäche des revidierten RPG: Es ist nachfrageorientiert. Wird mehr Bauland benötigt, so wird mehr Bauland eingezont. Diese Schwäche lässt sich nicht beseitigen, auch wenn die Kantone ihre Baulandreserven noch so tief ansetzen. Je schneller die Baulandreserve im vorgesehenen Siedlungsgebiet aufgebraucht ist, desto schneller wird eine erneute Richtplanrevision fällig, um weiteres Bauland ausscheiden zu können. Dabei ist es nicht zwingend, dass die Richtplanrevision erst dann stattfindet, wenn die Baulandreserven auch tatsächlich überbaut sind. Richtplanrevisionen sind grundsätzlich jederzeit möglich. Die Kantone haben auch bisher ihre Richtpläne zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten überarbeitet.²⁶

Schliesslich hängt die Umsetzung des RPG auch von politischen Einflüssen ab. So hat der St.Galler Kantonsrat im November 2014 per Motion beschlossen, an Stelle der Verwaltung selber die Rahmenbedingungen des Richtplans festzulegen. Dies mit der geäusserten Absicht, das Bevölkerungsszenario von bisher ‚Mittel‘ auf ‚Hoch‘ hinaufzusetzen.²⁷

5.3 Das Beenden der Zersiedelung verlangt stärkere Massnahmen

Vorerst lässt sich noch kein allgemeines Urteil ziehen bezüglich der Richtplanrevisionen in den Kantonen. In zahlreichen Kantonen ist die Umsetzung noch nicht so weit. Das RPG im Allgemeinen führt aber zur Schlussfolgerung, dass es ein erster Schritt in die richtige Richtung ist, da die Richtpläne eine grössere und auch strategische Bedeutung erhalten. Doch dieser erste Schritt genügt nicht. Das RPG wird eine Siedlungsentwicklung hervorbringen, die zu sehr der bisherigen gleicht: Es werden keine wirklichen Massnahmen zur Verdichtung vorgeschrieben. Ausserdem

²⁶ ARE. (2014). Übersicht über den Stand der kantonalen Richtplanung. <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00234/00363/index.html?lang=de>

²⁷ Ostschweiz am Sonntag. 07.12.2014. Die Angst vor der Auszonung geht um.

kann bei Bedarf laufend Bauland ausgeschieden werden. Über diese Schwächen hinaus haben die Kantone die Möglichkeit, durch das Setzen der relevanten Parameter die Absicht des RPG weiter zu verwässern.

Die Brisanz des Themas Raumplanung wird deshalb nicht allzu schnell aus der politischen Debatte verschwinden. Um die Zersiedelung in den Griff zu bekommen, braucht es griffigere und weitergehende Massnahmen.

Quellen

[1] «Zersiedelung ist ein Phänomen, das in der Landschaft optisch wahrnehmbar ist. Eine Landschaft ist umso stärker zersiedelt, je stärker sie von Gebäuden durchsetzt ist. Der Grad der Zersiedelung ist das Ausmass der Bebauung der Landschaft mit Gebäuden und ihrer Streuung, im Verhältnis zur Ausnützung der überbauten Flächen für Wohn- und Arbeitszwecke. Je mehr Flächen bebaut sind, je weiter gestreut die Gebäude sind und je geringer die Ausnützung ist, desto höher ist daher die Zersiedelung.» (Jaeger et al., 2008)

[2] Bundesamt für Statistik. (2015). Die Bodennutzung in der Schweiz: Auswertung und Analysen.

[3] C. Schwick et al., 2010: Zersiedelung der Schweiz – unaufhaltsam? Zürich, Haupt.

[4] Vgl. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/150/03/02/00/04.html>, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/150/03/02/00/05.html> und <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/key/bevoelkerungsstand.html> – abgerufen am 10.10.2014. Wohnbevölkerung 1935 interpoliert.

[5] Vgl. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03/blank/key/siedlungsflaeche_pro_einwohner.html – abgerufen am 10.10.2014

[6] Bundesamt für Raumentwicklung. (2013). Freizeitverkehr in der Schweiz.

[7] Bundesamt für Statistik. (2015). Die Bodennutzung in der Schweiz: Auswertung und Analysen.

[8] Bundesamt für Statistik. (2015). Die Bodennutzung in der Schweiz: Auswertung und Analysen.

[9] Tagesanzeiger vom 24.03.2015. Parkplatz-Land Schweiz.

[10] H.-P. Blume et al. (2010). Scheffer / Schachtschabel – Lehrbuch der Bodenkunde. Heidelberg, Spektrum Akademischer Verlag.

[11] www.neustartschweiz.ch

[12] Bundesamt für Energie & Bundesamt für Raumentwicklung. (2011). Nachhaltige Quartiere: Herausforderungen und Chancen für die urbane Entwicklung. Bern: Bundespublikationen

[13] Bundesamt für Raumentwicklung ARE & Bundesamt für Energie BFE 2011: Nachhaltige Quartiere Herausforderungen und Chancen für die urbane Entwicklung. Bern: Bundespublikationen

[14] Menghini et al. 2015. Ein Konzept für handelbare Flächennutzungszertifikate in der Schweiz und Resultate einer agentenbasierten Marktsimulation. Eidg. Forschungsanstalt WSL.

[15] Der folgende Absatz ist eine Zusammenfassung des Artikels „Wohnraumreserven nach der Zersiedelungsinitiative: Es hat genug Platz“, der auf www.zersiedelungstoppen.ch/argumentarium gelesen werden kann.

[16] Bundesamt für Raumentwicklung [ARE]. (2012). Bauzonenstatistik Schweiz 2012 – Statistiken und Analysen.