

**Zeitschrift:** Hochparterre : Zeitschrift für Architektur und Design

**Band:** 24 (2011)

**Heft:** 4

**Artikel:** Fünf Rezepte gegen die Zersiedelung : der Weg zu einem griffigeren Raumplanungsgesetz ist lang

**Autor:** Maurer, Philipp

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-287070>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 09.11.2024

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

# FÜNF REZEPTE GEGEN DIE ZERSIEDELUNG

## Das Ziel ist ein griffigeres Raumplanungsgesetz. Doch der Weg dorthin ist lang. Derweil wird munter weitergebaut.

Text: Philipp Maurer, Foto: Guido Baselgia

Plötzlich reden alle von der Zersiedelung. Von A wie Avenir Suisse über L wie Leuthard Doris bis Z am Schluss von Heimatschutz sind sich alle einig: «Ein Quadratmeter pro Sekunde ist zu viel!» Seit der Lancierung der Landschaftsinitiative im Juli 2007 bis zum Erscheinen dieser Ausgabe von Hochparterre sind 101,5 km<sup>2</sup> verbaut worden. Das ist mehr als die Fläche der Stadt Zürich samt ihren Wäldern und ihrem Anteil am See, und das in weniger als vier Jahren. Der Kummer über die planlose Zersiedelung ist nicht neu. Bereits 1983 lancierte der Bund das Nationale Forschungsprogramm «Nutzung des Bodens in der Schweiz» (NFP 22). Ein zentraler Satz im Synthesebericht heisst: «Die Siedlungen wachsen planlos und verbrauchen so mehr Fläche als nötig» Doch diese Einsichten nützten nichts, zu kräftig war und ist der Druck der Profiteure im lokalen Boden- und Baugewerbe und in der überlokalen Wirtschaft von den Spekulanten über die Banken bis zu den Traumagenturen fürs Einfamilienhaus im Grünen.

Die letzten beiden Versuche, die Raumplanungsgesetze für den Kampf gegen die Zersiedelung fit zu machen, scheiterten 1990 und 2009, zweimal wurde ein Entwurf des Bundesamtes für Raumentwicklung für ein neues Raumplanungsgesetz in der Vernehmlassung zerplückt und versenkt. Dass die Schweiz zwischen dem Boden- und dem Genfersee zu einem ungestalteten Siedlungsband geworden ist, hat lange Jahre eh nur ein paar Raumplaner und Umweltschützerinnen gekümmert. Sie mussten staunen, wie mühelos sie zwischen Juli 2007 und August 2008 die 100 000 Unterschriften für die Landschaftsinitiative sammeln konnten.

**MEHRWERTE ABSCHÖPFEN** Wie nie zuvor nimmt seither die Politik zur Kenntnis, dass der Bodenverschleiss die Menschen in der Schweiz beunruhigt. Fast täglich erscheint das Thema in der Presse. Viele merken auch, dass die Zersiedelung nicht allein ästhetische und umweltschützende Sorgen bereitet, der Unterhalt ineffizienter Siedlungsstrukturen verschlingt zu viel Steuer- und Privatgeld. Man spürt: Es bahnt sich eine Änderung an, es liegt etwas in der Luft. Radikal, klar und richtig stehen dafür die Forderungen der Landschaftsinitiative. Es ist natürlich gut, wenn die Initiative ein grosses Mehr im Volk und unter den Ständen finden wird, aber es ist nicht zwingend, dass es zu einer Verfassungsänderung kommt, eine Regelung auf Gesetzesstufe reicht aus. Die Vorschläge des Ständerates, die Ideen von Avenir Suisse, der Bristol-Stiftung oder des Schweizer Heimatschutzes zielen alle in dieselbe Richtung: Erstens müssen die Vorgaben zur Ausscheidung und Bemessung von Bauzonen restriktiver werden. Zweitens muss das bestehende Siedlungsgebiet verdichtet werden, ohne an Qualität einzubüssen. Und drittens ist schliesslich eine Ungerechtigkeit zu beseitigen, die bereits in den Siebzigerjahren im Vorläufer des heutigen Raumplanungsgesetzes zu heftigen Auseinandersetzungen führte: Mehrwerte, die dank Planungen entstehen, müssen abgeschöpft werden können. Zwar sind die Einzonungen auf grünen Wiesen je länger je mehr die Ausnahme, aber die Verdichtung und die Umnutzung schwach genutzter Areale bringen auch künftig saftige Wertsteigerungen. An diesem Mehrwert – es geht um mehr als eine Milliarde Franken pro Jahr – soll die öffentliche Hand teilhaben. Damit lassen sich raumplanerische Massnahmen finanzieren, die es sonst schwer hätten, allen voran Auszonungen an unerwünschten Lagen. Für einmal ist es gut, dass mehrere und ganz verschiedene Köche am Brei kochen, denn es gibt ein grosses Menü anzurichten. Hochparterre fasst die Rezepte zusammen siehe auch Tabelle Seite 52.

Kommentar FÜNFZIG QUADRATMETER SIND GENUG

Etliche Köche rühren Siedlungsbrei. Das ist gut so, denn sie verderben ihn nicht. Das Menü ist gross und die Rezepte der Köche von der wirtschaftsnahen Agentur Avenir Suisse über die Forscher der Bristol-Stiftung bis zum Schweizer Heimatschutz sind ähnlich: Restriktiv einzonen, nach innen verdichten, Profite aus Planungsgewinnen abschöpfen. Eigenartigerweise aber kümmert sich keine Ideenlieferantin um den Motor, der das Rührwerk für den Siedlungsbrei vom Boden bis zum Genfersee in Betrieb hält: den steigenden Flächenverbrauch pro Kopf. Die von einem Menschen in der Schweiz beanspruchte Wohnfläche hat sich in den vergangenen fünfzig Jahren verdoppelt und liegt heute bei fünfzig Quadratmetern. Neugeborene im Spital und Greise im Altersheim inbegriffen. Tendenz steigend. Damit zusammen hängt auch, dass für die Mobilität und also die Strassen laufend mehr Raum pro Person beansprucht wird. Der Konsum ist das Subjekt der Geschichte und unser durchschnittlicher Konsum ist weder für die Landschaft, noch für die Natur, noch für das Klima erträglich.

Wem die Zersiedelung ernsthaft Sorgen bereitet, der soll parallel zur Arbeit am Raumplanungsgesetz überlegen, wie der Anspruch pro Person gesenkt werden kann. Und da das mit Gesetzen erst dann geht, wenn gar kein Raum mehr da ist, wollen wir auf andere gesellschaftliche Mittel und Wege setzen. Blicken wir auf das grosse Bemühen, mit dem man uns beibringt, wie wir weniger Energie verbrauchen, können wir in etwa erahnen, was nötig ist, damit wir nebst Erdöl und Strom auch lernen bei gleichem Lebensgenuss weniger Raum pro Person zu verbrauchen. Für das Informations- und Bildungsprogramm Energie Schweiz stellt der Bund jährlich vierzig Millionen Franken zur Verfügung. Für «Fünfzig Quadratmeter pro Person sind genug» muss er ebenso viel Geld und kluge Beamtinnen und Beamte bereitstellen. Philipp Maurer



^Zersiedelung am Zugersee – wie eindämmen?

**LANDSCHAFTSINITIATIVE** Die Bundesverfassung sagt, dass der Bund die Grundsätze der Raumplanung festlegt, die Planung aber den Kantonen gehört. Im August 2008 reichten die Umweltverbände der Schweiz die Landschaftsinitiative ein. Sie verlangt mehr raumplanerische Kompetenzen für den Bund, namentlich zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen und zur Begrenzung des Bauens ausserhalb der Bauzonen. In einer Übergangsbestimmung steht die Kernforderung: Die Landschaftsinitiative untersagt es, Bauzonen während zwanzig Jahren zu erweitern, gerechnet ab dem Zeitpunkt der Annahme. Sie dürfte 2012 zur Abstimmung kommen. Bundesrat und Parlament lehnen sie ab. > [www.landschaftsinitiative.ch](http://www.landschaftsinitiative.ch)

**GEGENVORSCHLAG ZUR LANDSCHAFTSINITIATIVE** Die Landschaftsinitiative macht die bürgerlichen Politikerinnen und Politiker nervös. Das Parlament lehnt sie zwar ab, will auch keinen Gegenvorschlag. Aber das Raumplanungsgesetz soll als indirekter Gegenvorschlag revidiert werden. Eine zahn- und wirkungslose Version des Bundesrates hat der Ständerat im Herbst 2010 verbessert. Dieser will nun auch die überdimensionierten Bauzonen reduzieren und eine Mehrwertabschöpfung durchsetzen. Schlecht aber ist, dass der Ständerat in einem zweiten späteren Anlauf regeln will, was ausserhalb der Bauzonen gelten soll. Auch der Nationalrat wird hier keinen Nagel einschlagen, denn dieses Terrain der Partikularinteressen ist ausgesprochen heikel. Bauen ausserhalb der Bauzonen muss aber streng begrenzt und national einheitlich geregelt werden. Zurzeit wird die Vorlage von der Kommission des Nationalrates bearbeitet. Frühestens im Juni kommt die Vorlage ins Plenum. > [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)

**KANTONS MONITORING VON AVENIR SUISSE** Nicht mit einem Gesetzesvorschlag, aber mit einer Idee hat sich Avenir Suisse, der Think-Tank der Wirtschaft, gemeldet. Radikal und überraschend. Das Kantonsmonitoring legt den Fokus auf die Differenz zwischen den gesetzlichen Vorgaben in der Raumplanung und deren Umsetzung in den einzelnen Kantonen. Mit Hilfe von 33 Messgrössen aus sieben Sachgebieten werden Punkte vergeben, die dann in ein Gesamtranking einfließen. Bewertet werden zum Beispiel,

welche Schwerpunkte ein Kanton für die Siedlungsentwicklung festgelegt hat, ob und aus welchen Gründen er Einzonungen ablehnt oder welche Instrumente zur Baulandmobilisierung zur Anwendung kommen. Gute Noten erhalten die Kantone Zürich, Gené und Basel Stadt. Auf den hinteren Rängen finden sich kleine Kantone, denen es offenbar schwer fällt, übergeordnete Prinzipien in ihren Gemeinden durchzusetzen. Die enormen Unterschiede zeigen, wie gross der Handlungsbedarf ist, wenn es um die Steuerung der Siedlungsentwicklung geht. Die Studie macht Vorschläge, wie die Situation verbessert werden könnte. Daniel Müller-Jentsch und Lukas Rühli: Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug, Kantonsmonitoring. Avenir Suisse, Zürich 2010

**HEIMATSCHUTZ-POSITIONSPAPIER** Der Schweizer Heimatschutz (SHS) zeigt mit Blick auf die Beratung der Landschaftsinitiative im Parlament in zehn Punkten auf, was er vom zukünftigen Raumplanungsgesetz erwartet. Im Fokus sind dabei nicht nur die Grösse der Bauzonen, die Mehrwertabschöpfung oder Fragen der Zuständigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden, sondern auch die kulturelle Dimension des Bauens. Gemeint ist damit die Gestaltung von Siedlungen und Ortsbildern oder der Schutz von Denkmälern. Im geltenden Gesetz fehlt der Begriff Kultur vollständig. Schweizer Heimatschutz: Raumplanung vor grossen Herausforderungen, Positionspapier. Zürich 2010

**BRISTOL-STIFTUNG: ZERSIEDELUNG UNAUFHALTSAM?** Die Bristol-Stiftung ist in der Forschung und in der Projektarbeit für Umweltschutz und Natur engagiert. Sie gründet auf dem Vermögen des Verlegers, Bierbrauers und Naturfreundes Herbert Uhl. Die Stiftung hat eine Forschungsarbeit zur Zersiedelung der Schweiz zwischen 1935 und 2002 ermöglicht. Die Autoren arbeiten mit den drei Faktoren Dispersion, Urbane Durchdringung und Ausnutzungsdichte sowie einem daraus abgeleiteten Zersiedelungswert. Die Zersiedelung wird auf Karten und mit Szenarien bis 2050 dargestellt. Fazit: Die Trends verstossen klar gegen das Gebot der Nachhaltigkeit. Gegenstrategien werden vorgeschlagen. Christian Schwick et al.: Zersiedelung der Schweiz – unaufhaltsam? Quantitative Analyse 1935 bis 2002 und Folgerungen für die Raumplanung. Zürich, Bristol-Stiftung, Verlag Haupt, Bern 2010

	LANDSCHAFTSINITIATIVE (Verfassungsstufe)	GEGENVORSCHLAG (des Ständerates)	KANTONSMONITORING (Avenir Suisse)	POSITIONSPAPIER (Schweizer Heimatschutz)	ZERSIEDELUNG STOPPEN (Bristol-Stiftung)
ZUSAMMENARBEIT VON BUND UND KANTONEN	Generelle Stärkung der Bundeskompetenzen durch neuen Verfassungsartikel: Die Raumplanung obliegt nicht mehr alleine den Kantonen, sondern wird zur gemeinsamen Aufgabe von Bund und Kantonen.		Explizitere Regeln auf Bundesebene sollen den Kantonen den Rücken stärken.	Unterstützung der Zielsetzung der Landschaftsinitiative.	
BEGRENZUNG DER BAUZONEN	Erweiterungsverbot während 20 Jahren ab Annahme der Initiative.  Stärkung der Siedlungsentwicklung nach innen als Verfassungsgrundsatz.	Strengere Anforderungen für die Ausscheidung von Bauzonen durch Vorgaben in den kantonalen Richtplänen.  Aufforderung an die Kantone zur Stärkung der Siedlungsentwicklung nach innen.	Einführung von Mindeststandards für die Ausscheidung von Bauzonen und/oder Schaffung finanzieller Anreize.	Begrenzung und Reduktion auf den ausgewiesenen Bedarf. Priorität hat die Ausnützung der inneren Verdichtungspotenziale.  Forderung nach Stärkung der kulturellen Aspekte des Bauens (Siedlungsqualität, Schutz und Entwicklung der Ortsbilder).  Begrenzung des Zweitwohnungsbaus, z. B. über Bewilligungskontingente	Bauzonen mindestens für 10 Jahre auf dem heutigen Stand einfrieren, Unterstützung der Ziele der Landschaftsinitiative.
ZUSAMMENARBEIT DER GEMEINDEN			Planung in funktionalen Räumen (gemeinde- und kantonsübergreifend).  Räumliche Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden einführen.	Planung in funktionalen Räumen (gemeinde- und kantonsübergreifend).	Einführung einer überörtlichen Standortplanung
MEHRWERTABSCHÖPFUNG		Einführung einer Mindestabgabe auf Bundesebene, sofern die Kantone nicht höhere Abgaben festlegen.	Einführung von kantonalen Ausgleichsfonds zur Finanzierung von Auszonungen.	Festhalten an der bestehenden Regelung, Vollzug durchsetzen.	
LANDSCHAFT	Stärkung des Schutzes von Kulturland als Verfassungsgrundsatz.  Begrenzung des Bauens im Nichtbauggebiet als Verfassungsgrundsatz.	Aufnahme des Grundsatzes der Trennung vom Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet in die Gesetzgebung.	Stärkung der nationalen Pärkepolitik (Regionale Naturpärke von nationaler Bedeutung).  Stärkung der Schutzziele für Landschaften von nationaler Bedeutung (BLN).	Landschaftsschutz stärken, Alimentierung eines Landschaftsfonds für den Rückbau störender Bauten.  Komplizierte Bestimmungen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen vereinfachen, aber nicht lockern.	Restriktivere Regeln einführen, insbesondere für Landschaftsschutzgebiete.  Entwicklung von Landschafts-Leitbildern und Zielwerten.
<b>STÄRKEN, SCHWÄCHEN UND FAZIT</b>	Die Festschreibung von Grundsätzen in der Verfassung ist ein starkes Stück. Die Begrenzung der Bauzonen setzt das Parlament unter Handlungszwang. Doch besteht keine Garantie, dass die anschließende Überarbeitung des RPG die Ziele der Initianten wirksam umsetzt. Zudem verstreichen weitere wertvolle Jahre, bis eine mehrheitsfähige Gesetzesvorlage in Kraft treten kann.	Der Vorschlag des Ständerates hat Zähne, wenn auch nicht so scharfe. Problematisch ist, dass der Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen in einer späteren Revision des RPG behandelt werden soll. Da hier die Interessen sehr unterschiedlich gelagert sind, könnte dieses Vorgehen Tür und Tor für weitere Lockerungen öffnen. Der grosse Vorteil: Bereits 2012 könnte ein revidiertes RPG in Kraft treten.	Das Ranking der Kantone trifft den Zeitgeist. Die Probleme der Zersiedelung, die aus Umweltkreisen und Forschung längst bekannt sind, werden aus einer liberal-politischen Warte bestätigt. Das bringt Schub in die politische Diskussion. Im Fokus sind marktwirtschaftliche Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Ob das ausreicht, ist fraglich.	Die Vorschläge des Heimatschutzes sind konkret und könnten auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Die Betonung auf den kulturellen Aspekten des Bauens verdient grosses Gehör. Bemerkenswert ist die Forderung nach Einführung des Verbandsbeschwerderechts in der Raumplanung. Das Parlament wird wohl nur einen Bruchteil der Heimatschutzforderungen in die Gesetzgebung aufnehmen.	Die Studie zeigt, dass Zersiedelung nicht nur ein Phänomen des Mittellandes ist, sondern auch in Alpentälern und ausserhalb der Bauzonen stattfindet. Entsprechend ist der Fokus auf dem Landschaftsbild. Die Ansätze für die Entwicklung der Siedlungen nach innen sind wenig ausgeprägt.