

Neue Zürcher Zeitung

Schöne neue Raumordnung – warum es zu dieser Zersiedelung gekommen ist

Die heutige Siedlungsstruktur ist nicht das Resultat eines übergeordneten Planungswillens, sondern Ergebnis von jahrzehntelangem Laisser-faire. Die Folgen der Versäumnisse lassen sich nur bedingt korrigieren.

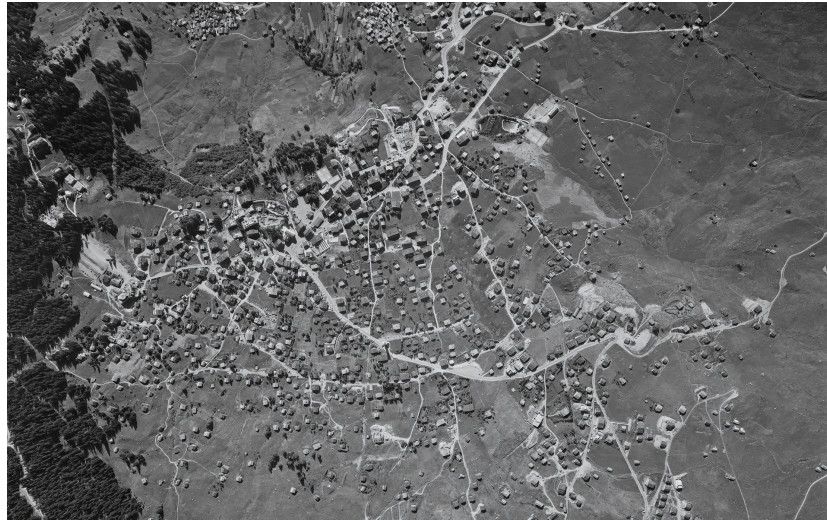
Helmut Stalder
22.1.2019

Wer heute in die Landschaft blickt und sieht, wie die Schweiz ihre geografisch und topografisch bedingt knappe Fläche nutzt, fragt sich: Haben wir das so gewollt? Wollten wir diese weiträumige Nutzung des Landes für Siedlung und Infrastruktur, diese Verhäuselung im Umland der Kernstädte, diese flächenfressenden, einstöckigen Funktionsbauten im Agglomerationsgürtel und die Chalet-Plantagen in den Bergen? In den vergangenen Jahrzehnten sind vor allem in den Ballungsgebieten des Mittellandes und nahe den regionalen Zentren Wohnüberbauungen und Einfamilienhausquartiere, Bürokomplexe und Gewerbebauten hochgezogen worden. So wurden aus vielen Dörfern jene eigenartigen Ansammlungen, die weder Dorf noch Stadt sind. Und in den Bergen verwandelten sich traditionelle Dörfer zu weitflächigen Siedlungen mit verstreuten und schlecht genutzten Zweitwohnungen.

Verbier (VS) wird vom Bergdorf zur touristischen Topdestination

Das Dorf in der Gemeinde Bagnes hat sich zum Zweitwohnungs-Mekka entwickelt.

1969  2016



Um 1970 hat Verbier rund 2200 Einwohner, die Hänge sind noch nicht mit Chalets überbaut, die Landwirtschaftsfläche ist noch weitgehend intakt. (Bild: ETH-Bildarchiv / Stiftung Luftbild Schweiz / Swissair Photo / CC BY-SA 4.0)

Grenzenlose Bodenfreiheit

Die heutige Siedlungsstruktur ist nicht geplant, sondern weitgehend ohne einen übergeordneten Planungswillen entstanden, wie im Rückblick deutlich wird. Die einzige Fläche, die früh als solche bezeichnet wurde, ist der Wald, der bereits 1876 im eidgenössischen Waldgesetz rigoros vor Rodung und Übernutzung geschützt wurde. Die Waldfläche wurde landesweit festgelegt und die Bewirtschaftung reglementiert, damit die Schutzfunktion und die Ertragsmöglichkeiten nachfolgenden Generationen erhalten blieben. Darüber hinaus gab es im Prinzip keine Unterscheidung von Landwirtschaftsgebiet und Baugebiet. «Wohl gab es in den Städten Baugesetze und in einigen Kantonen Richtpläne. Aber im Prinzip war alles Bauerwartungsland, es konnte überall gebaut werden», sagt Andreas Schneider, Professor und Leiter des Instituts für Raumentwicklung an der Hochschule für Technik Rapperswil.

Eine erste Gegenbewegung zur Baufreiheit kam aus konservativ-bürgerlichen Kreisen aus Sorge um die verstreute Bautätigkeit und die «Verschandelung» der Landschaft und mündete 1966 im eidgenössischen Natur- und Heimatschutzgesetz, das erstmals landesweit wertvolle Landschaften unter Schutz stellte. Die zweite Einschränkung des verstreuten Bauens und Ansätze zu einer Landesplanung brachte 1972 das Gewässerschutzgesetz. Es bestimmte, dass alle Häuser an die Kanalisation angeschlossen sein müssen und nur gebaut werden darf, wo dies möglich ist. Anstoss waren dabei aber weniger das Landschaftsbild oder der Verschleiss von Kulturland als die Kosten. «Die Baugebiete sollten konzentriert werden, um die Kanalisationsnetze nicht ins Uferlose wachsen zu lassen», sagt Lukas Bühlmann, Direktor von Espace Suisse, dem Verband für Raumplanung.

Prägend für die Siedlungsentwicklung war vor allem der anhaltende Bevölkerungs- und Wirtschaftsboom der Nachkriegszeit. «Die heutige Zersiedelung ist auf die Wachstumseuphorie der 1960er Jahre zurückzuführen. Damals ging man von einer 10-Millionen-Schweiz aus, die bereits im Jahre 2000 erreicht sein sollte. Entsprechend grosse Bauzonen wurden ausgeschrieben», sagt Bühlmann. Sils Maria zum Beispiel habe damals 300 Einwohner gehabt, aber Baugebiete für 15 000 Einwohner festgelegt. Die Bauern seien interessiert gewesen, ihr Land zu vergolden, und Gemeinden und Kantone hätten mitgespielt. «Grundlegender Treiber der Zersiedelung war und ist das Verwertungsinteresse der Grundeigentümer», sagt Schneider. So feuerten das Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum, der Autobahnbau und der Ausbau von Strassen und Bahn die weitflächige Überbauung an, für die es im Umland der Kernstädte viel relativ günstiges Bauland und noch kaum raumplanerische Schranken gab.

Bellinzona (TI) wird zur Agglomeration

Seit den 1960er Jahren ist die Tessiner Hauptstadt zur Kernstadt eines Ballungsgebietes geworden.



In den 1960er Jahren zählte die Stadt Bellinzona rund 16 500 Menschen. Das Umland war noch landwirtschaftlich geprägt. (Bild: ETH-Bibliothek / Stiftung Luftbild Schweiz / Swissair Photo / CC BY-SA 4.0)

Raumplanungsgesetz erst 1980

Anstrengungen für eine national einheitliche Raumplanung, die das öffentliche Interesse an der Landschaft und ihrer Nutzung gegenüber der Eigentumsfreiheit aufrichten sollte, blieben über Jahre stecken. 1969 kam ein Verfassungsartikel für die Raumplanung durch, ein Gesetz scheiterte aber 1976 in der Volksabstimmung, heftig bekämpft von bürgerlicher Seite, welche Raumplanung als dirigistisch und als «Planwirtschaft» geisselte. Erst 1980 trat das Raumplanungsgesetz (RPG) in Kraft, das schweizweit die Einteilung des Landes in Bauzonen, Landwirtschaftszonen und Schutzzonen festlegte und damit den Grundsatz der Trennung von Siedlungsgebiet und Nichtsiedlungsgebiet festschrieb. Zudem enthielt es schon damals die Vorschrift, dass die Bauzonen auf den Bedarf der nächsten 15 Jahre zu dimensionieren seien.

Allerdings, so sind sich beide Raumplanungsexperten einig, ging danach einiges schief, was zu der nun weitherum sichtbaren Ausdehnung des überbauten Landes führte. «Viele Kantone und Gemeinden sind diesem Auftrag nicht oder nur ungenügend nachgekommen. Sie haben gar neue Einzonungen genehmigt, selbst wenn der Bedarf dafür nicht ausgewiesen war», sagt Bühlmann. In den Gemeinden sei es üblich gewesen, den Bedarf im Rhythmus von 10 bis 15 Jahren hochzurechnen aus der Vergangenheit. Und viele hätten gefunden, sie müssten alles haben – Gewerbezone, Zonen für Mehrfamilienhäuser, eine Villenzone. Bei den Kantonen sei es oft so gewesen, dass sie das einfach durchgewinkt hätten. Schneider nennt es rundheraus «Politikversagen». Die Gemeinden seien mit dem Raumplanungsgesetz von 1980 verpflichtet worden, Zonenpläne und Zonenordnungen zu erlassen. «Aber statt die Zonen auf einen realistischen Bedarf von 15 Jahren auszulegen, haben sie einfach ihr Wachstumswunschkonzert in die Landschaft gelegt.» Dies habe zu den riesigen Baulandreserven und zum Verschleiss bester Böden geführt.

Richterswil (ZH) dehnt sich ins Landwirtschaftsland aus

Seit den 1960er Jahren hat die Seegemeinde die Einwohnerzahl mehr als verdoppelt.

1966  2018



In den 1960er Jahren lebten rund 6000 Menschen in der 7,55 Quadratkilometer grossen Gemeinde. Die Nähe zu Zürich und der Autobahnanschluss führten zu einem stetigen Bevölkerungszuwachs und einer Ausdehnung der Siedlungsfläche. (Bild: ETH-Bibliothek / Stiftung Luftbild Schweiz / Swissair Photo / CC BY-SA 4.0)

Erst jetzt wird zurückgezont

Die Wende brachte das revidierte RPG von 2014. Erstmals in der Geschichte müssen überdimensionierte Bauzonen zurückgezont werden. Kantone und Gemeinden dürfen nur noch Bauzonen für die nächsten 15 Jahre ausscheiden. Und es gelten Regeln, wie der Bedarf errechnet wird. Beide Raumplanungsexperten werten dies als bedeutsamen Wechsel. «Die überarbeiteten Richtpläne zeigen, dass die Kantone das neue Gesetz ernst nehmen. Auch das Bundesgericht macht Druck auf Rückzonungen und setzt die Hürden für Einzonungen sehr hoch», sagt Bühlmann. Erste Gemeinden hätten ihre übergrossen Bauzonen bereits zurückgezont, und auch die Botschaft, dass das Bauen auf der grünen Wiese ein Ende habe, sei bei den meisten angekommen.

Die Zersiedelungsinitiative komme mitten in diesen Prozess mit einem neuen Konzept, die Bauzonenflächen zu plafonieren und Neueinzonungen nur noch zuzulassen, wenn anderswo zurückgezont werde. «Dies schafft Rechtsunsicherheit und bremst die vielversprechenden Bestrebungen zur Entwicklung der Siedlungen nach innen», sagt Bühlmann. Anders sieht es Schneider vom Institut für Raumentwicklung. Bei der Revision habe man sich politisch mühsam zusammengerauft, aber die Umsetzung droht nun bereits zu erodieren. Und die laufende zweite Etappe der RPG-Revision, in der es um strengere Regeln für das Bauen ausserhalb der Bauzonen geht, solle offensichtlich verwässert werden. «Da braucht es nun einen Schuss vor den Bug.»

Bauernpräsident Ritter sieht rot bei der Raumplanung

Die Schweizer Bauern fühlen sich durch geplante Reformen in der Raumplanung massiv bedroht. Dabei haben sie den Kampf gegen den Kulturlandverlust selbst in die Verfassung gebracht.

Angelika Hardegger / 17.1.2019, 05:30



Die Zersiedelungsinitiative könnte zum Bumerang werden

Das Volksbegehren will den Verlust von Kulturland und die weitere Verbauung der Landschaft stoppen. Doch ein Ja würde die Errungenschaften des neuen Raumplanungsgesetzes zur Disposition stellen und jahrelange Rechtsunsicherheit schaffen.

Helmut Stalder / 18.1.2019, 05:30



ERKLÄRT

Die Zersiedelungsinitiative auf einen Blick

Am 10. Februar 2019 stimmt das Volk über die Initiative «Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung» ab. Sie will die Gesamtfläche der Bauzonen schweizweit auf dem heutigen Stand einfrieren.

Helmut Stalder / 7.1.2019, 05:30

