Zeitschrift: Schweizer Revue : die Zeitschrift für Auslandschweizer
Herausgeber: Auslandschweizer-Organisation
Band: 37 (2010)
Heft: 1

Artikel: Raumplanung : lieb Heimatland, wohin?
Autor: Ribi, Rolf
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-910205

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

Lieb Heimatland, wohin?

Die Raumplanung wird in der Schweiz zum politischen Thema. Die Verbauung und Zersiedelung des heimatlichen Landes beunruhigen immer mehr Eidgenossen. Neue Volksinitiativen wollen jetzt die Entwicklung stoppen. Solange die Raumplanung massgeblich bei den Kantonen und Gemeinden liegt, wird sich nur wenig ändern. Der Föderalismus in der Raumplanung hat einen hohen Preis. Von Rolf Ribi

Die Zahl ist sakrosankt – und dennoch kaum zu glauben: Das Kulturland in der Eidgenossenschaft nimmt jede Sekunde um fast einen Quadratmeter ab. Das sind 7,4 Hektaren im Tag, mehr als die ganze Rütliwiese. Oder 2700 Hektaren im Jahr, so gross wie der Brienzersee. Oder 32 700 Hektaren in zwölf Jahren, mehr als der Kanton Schaffhausen. Die Zahl steht im Raumentwicklungsbericht 2005 des Bundesrates und gilt bis heute.

Wohin man schaut im Schweizerland – hohe Baukräne in Stadtquartieren und Dörfern und lange Baustellen entlang den Nationalstrassen sind Zeugen einer nach wie vor hektischen Bautätigkeit – trotz der Wirtschaftskrise. Die eindrücklichsten Bilder liefern derzeit der hypermoderne neue Berner Stadtteil Westside des berühmten Architekten Daniel Libeskind und das neu entstehende attraktive Stadtquartier Zürich-West mit seinen Hochhäusern bis 126 Metern im ehemaligen Industrieviertel. Oder die topmodernen Stammsitze von Dutzenden Weltkonzernen am Arc lémanique von Genf bis Montreux mit seiner hohen Zuwanderung vom Ausland.

Die seit Jahren, ja Jahrzehnten anhaltende Bautätigkeit in Stadt und Land hat ihren Preis: der Verlust an Kulturland und die fortschreitende Zersiedelung des Landes. Die «Neue Zürcher Zeitung» schreibt vom «Unmut über die grossflächige Amerikanisierung in der kleinen Eidgenossenschaft». Die kritische Zeitschrift «Beobachter» titelt gar «Lieb Heimatland, ade!».

Könnte es bald einmal eng werden in der Schweiz? Heute leben hierzulande 7,7 Millionen Menschen – das sind so viele wie noch nie und mehr als 100 000 Einwohner mehr als ein Jahr zuvor. Bis 2030 wird die Bevölkerung auf 8,4 Millionen anwachsen, schätzt das Bundesamt für Statistik. Die Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union halten die Einwanderung vorläufig hoch. Doch dies steht fest: Die gesamte schweizerische Landesfläche bleibt 4,1 Millionen Hektaren klein. Zieht man davon Seen, Berge und Gletscher ab, bleibt für 8 Millionen Menschen noch eine Siedlungsfläche von 280 000 Hektaren (knapp 7 Prozent der Landesfläche) zum Leben. Das schweizerische Mittelland ist schon heute eines der am dichtesten besiedelten Gebiete Europas.

«Die Einwanderung ist deutlich zu hoch. Über 8 Millionen Menschen verträgt unser Land derzeit nicht. Es geht um den Sozialstaat, um unsere Infrastruktur, unsere Strassen, den öffentlichen Verkehr, den Wohnungsbau», sagt SVP-Nationalrat Peter Spuhler. Und fügt bei: «Wir stossen an unsere Grenzen.»

Zersiedelung der Landschaft

Die schlimmsten Folgen der jahrzehntelangen Überbauung und Übernutzung des Kulturlandes zeigen sich in der Zersiedelung der früher so gelobten Landschaft. Gewiss, es gibt sie noch, die schönen Bauerndörfer und Kleinstädte mit ihren typischen Häusern, den gepflegten Äckern und Rebbergen und dem Kirchturm.

Aber diese heimatlichen Bilder werden von modernen Bauzeugen immer mehr verdrängt: kein Dorf ohne neue Wohnsiedlungen und den eigenen Gewerbepark, keine Agglomeration ohne Konsumtempel, Grossgaragen und Freizeitzentrum, kein touristischer Ort ohne Infrastrukturbauten und leer stehende Zweitwohnungen. Neue Autobahnen und Schnellstrassen und leistungsfähige Regionalbahnnetze verwandeln die Landschaft zunehmend in eine riesige Agglomeration «vom Bodensee bis zum Genfersee».

Lukas Bühlmann, Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, spricht von einer «schleichenden Verunstaltung der Landschaft», einer Entwicklung wie in amerikanischen und französischen Vororten von grossen Städten. «Wenn Landschaften derart umgestaltet werden, verlieren sie ihre ästhetische Qualität, ihre Vertrautheit und ihren Erholungswert», sagt Raimund Rodewald von der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz.

Handfeste Ursachen

Wie konnte es so weit kommen, wo liegen die Gründe für den Kulturlandverlust und die Zersiedelung des Lebensraumes? Es gibt dafür handfeste Ursachen – und ein Versagen der Raumplanungspolitik. Die bald einmal 8 Millionen Menschen in diesem kleinen Land benötigen immer mehr Siedlungsraum. Das sind heute schon durchschnittlich 400 Quadratmeter Siedlungsfläche auf eine Person. Die verbaute Fläche wächst seit Jahren deutlich schneller als die Einwohnerzahl. «Irgendwann ist die Grenze der Tragfähigkeit erreicht», meint Raimund Rodewald.

Nicht nur die Zahl der Einwohner wächst, auch deren Ansprüche an den Wohlstand. Heute beansprucht eine Person fast 50 Quadratmeter Wohnfläche – vor rund 50 Jahren kam sie noch mit halb so viel aus. Dazu kommt ein typisch eidgenössischer Mythos, der Traum vom eigenen Haus im Grünen. Ein ganzes Drittel des landesweiten Siedlungswachstums entfällt auf die Einfamilienhäuser – mehr als 10 000 neue Einheiten sind es im Jahr. Die politischen Gemeinden stellen das Land zur Verfügung, weil sie sich gute Steuerzahler und neue Arbeitsplätze erhoffen.

«Das Einfamilienhaus ist die erfolgreichste Methode, um das Land zu zersiedeln», sagt der Architekturkritiker Benedikt Loderer.

Bern-Brünnen: Wo früher Wies- und Ackerland mit einem kleinen Gehölz die Landschaft prägte, ist in den letzten Jahren zwischen Autobahn und Bahntrassee das Einkaufszentrum Westside entstanden, das 2008 eröffnet worden ist. Im Hintergrund die Berner Wohnsiedlungen Gäbelbach, Holenacker und Tscharnergut.

Ein anderer Faktor hat die räumliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte stark geprägt: die Zunahme des Verkehrs auf Strassen und Schienen durch Pendlerströme zwischen Wohnung und Arbeit und durch die Mobilität in der Freizeit. «Mit dem Verkehrswachstum nahmen die Lärm- und Luftbelastungen zu, und die Zerschneidung der Landschaft schritt voran», heisst es im Raumentwicklungsbericht des Bundes. Die seit fünf Jahrzehnten gebauten zahlreichen Autobahnen im Lande (allein deren drei führen von Bern in die Westschweiz) «haben das Land in einem Masse umgebaut, das so niemand erwartet hat» (so die «Neue Zürcher Zeitung»). Die schnellen Verkehrswege aus Asphalt und Beton beleben die Wirtschaft der anliegenden Gemeinden und Regionen, lösen neue Bauvorhaben aus und sorgen für noch mehr Pendler. Aber auch der öffentliche Verkehr hat mit attraktiven Intercity- und S-Bahn-Netzen die Zersiedelung begünstigt. «Der Raumplanung ist es nicht gelungen, Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung zu koordinieren», steht im Raumentwicklungsbericht.

Ein folgenreicher Faktor für die Zersiedelung der Landschaft sind die grossen Reserven an Bauland in den Gemeinden. Fast drei Viertel der gesamten Bauzonen von 220 000 Hektaren sind bereits weitgehend überbaut, das restliche Viertel ist grösstenteils erschlossen, aber noch nicht verbaut. Das unverbrauchte Bauland ist eine riesige bauliche Reserve und könnte den Flächenbedarf für weitere 2,5 Millionen Menschen decken (wenn es nicht in den Randgebieten liegen würde). Zwar schreibt das Raumplanungsgesetz den Gemeinden vor, solche Reserven knapp zu halten und für höchstens 15 Jahre zu planen. Aber viele Kommunen tun bis heute genau das Gegenteil: Sie horten oft enorme Reserven an Bauland, besonders in den Landkantonen. Aber auch in stadtnahen Gebieten werden zusätzliche Bauzonen noch oft bewilligt, um weiter wachsen zu können.

Verfassung und Wirklichkeit

Wenn jede Sekunde ein Quadratmeter Kulturland verloren geht, wenn die Zersiedelung des Landes sichtbar fortschreitet, «wenn so viel Boden verbraucht wird, als ob es eine zweite Schweiz gäbe» (so der «Tages-Anzeiger»), stellt sich die Frage nach dem Auftrag für die Raumplanung in Verfassung und Gesetz. Nach der Ablehnung der «sozialistischen» Bodeninitiative im Jahr 1967 stimmten Volk und Kantone 1969 dem neuen Verfassungsartikel über die Raumplanung zu. In dem bis heute gültigen Artikel 75 heisst es: «Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch

die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes dienende Raumplanung. Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone.» Erst im zweiten Anlauf wurde das Raumplanungsgesetz 1979 in der Volksabstimmung angenommen, die erste Fassung war als «zu zentralistisch» verworfen worden. Seither bilden Konzepte und Sachpläne des Bundes, kantonale Richtpläne und kommunale Nutzungspläne das föderalistische Konzept für die Raumplanungspolitik im Lande.

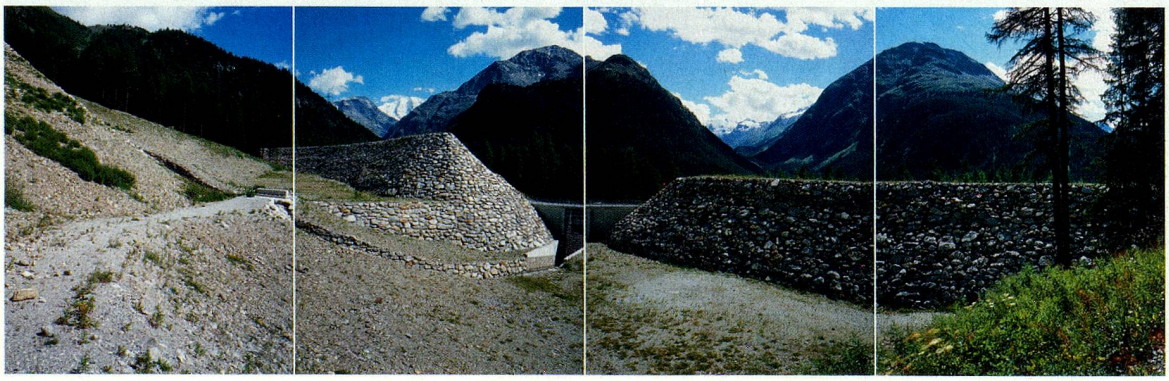
Wie sieht das Fazit der schweizerischen Raumplanungspolitik aus? «Die Raumentwicklung der letzten Jahrzehnte ist im Sinne der Bundesverfassung nicht als nachhaltig einzustufen.» Zu diesem grundlegenden Urteil gelangt der Bundesrat selber in seinem Raumentwicklungsbericht. Die verfassungsrechtlichen Ziele der Raumplanung, nämlich die haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedelung des Landes, «sind auch 30 Jahre nach Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes noch nicht erreicht worden», schreibt Chefjurist Stephan Scheidegger vom zuständigen Bundesamt.

Es sei nicht so, dass die Raumplanung versagt habe, erklärt der Landschaftsschützer Hans Weiss. «Die Schweiz sähe ohne Raumplanung anders aus. Wo die Raumplanung auf kommunaler, kantonaler und Bundesebene ernst genommen wurde, ist die Landschaft nicht zersiedelt.» Das Ziel in der Verfassung, mit dem Boden haushälterisch umzugehen, hält Raimund Rodewald von der Stiftung Landschaftsschutz für gut. Er kritisiert aber, dass der Bund die Umsetzung des Ziels den Kantonen überlässt und diese den mehr als 2700 Gemeinden. «Die Passivität von Kantonen und Gemeinden führte zum sichtbaren Desaster der Raumplanung.» – Und so lässt sich das allgemein beklagte Malaise beim Vollzug der Raumplanung auf einen kleinen Nenner bringen: Die Gemeinden pochen auf ihre Gemeindeautonomie und schaffen neue Bauzonen für ihr Wachstum. Die Kantone verweisen auf ihre Souveränität und lassen die Kommunen bisher meistens gewähren, und der Bund hält die Kantone bei der Genehmigung der Richtpläne an der langen Leine.

Neue Volksinitiativen

Dass im Schweizervolk der Unmut über die Verbauung des Landes wächst, zeigen gleich drei Volksinitiativen. Damit wird die Raumplanung zum aktuellen politischen Thema der nächsten Zeit. Mit verantwortlich für ein Umdenken war ein Ereignis im kleinen Freiburger Bauerndorf Galmitz. Was dort vor drei Jahren geschah, war ein Meilenstein in der Geschichte des Landschaftsschutzes in der Schweiz (so Raimund Rodewald). Da wollte das kalifornische Biotech-Unternehmen Amgen im Landwirtschaftsgebiet «Grosses Moos» auf 55 Hektaren Fläche eine grosse Produktionsstätte bauen. Die vom Kanton Freiburg rasch beschlossene Einzonung des Areals verstiess eindeutig gegen Bundesrecht und gegen den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplan. Trotzdem hatte das Bundesamt für Raumentwicklung (wie es jetzt heisst) nichts gegen die geplante Umzonung unternommen. Seither steht Galmitz für den jüngsten raumplanerischen Sündenfall.

Gleich mit zwei Volksbegehren will die Stiftung Helvetia Nostra von Umweltschützer Franz Weber gegen die intensive Bebauung in der Schweiz vorgehen. Die mit 106 000 Unterschriften eingereichte Volksinitiative «Gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen» zog Weber wieder zurück, denn sie ziele in die gleiche Richtung wie die Landschaftsinitiative der Umweltverbände. Die zweite Volksinitiative des beliebten Umweltaktivisten Franz Weber berührt ein altes ungelöstes Problem – die grösstenteils nur wenig benützten Zweitwohnungen in vielen touristischen Orten. Das Volksbegehren «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» mit über 108 000 Unterschriften will den Anteil solcher Wohnungen auf höchstens 20 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes beschränken. Der Bundesrat befürchtet einen faktischen Baustopp in touristisch be-



Pontresina (links): Die obere Ansicht des bewaldeten Gebiets mit Wanderweg und Wegweiser beim östlichen Dorfteil Laret stammt aus dem Jahr 1999. Durch den Bau des Schutzdammes hat die Landschaft heute ihren Charakter vollständig eingebüsst (unten).

Castasegna (rechts): Die oberen Bilder stammen aus dem Jahr 1996 und zeigen das Bündner Dorf Castasegna mit dem Bach Mera und der alten Steinbrücke. Die unteren Bilder zeigen das Dorf mit der neuen Umfahrungsstrasse mit Galerie drei Jahre später.

Fotos: info@documenta-natura.ch

deutenden Regionen, zudem ziele die Initiative einseitig auf die einzelne Gemeinde und verhindere damit übergreifende Regelungen. Das Parlament folgte der Regierung, obwohl längst feststeht, wie Zweitwohnungen die traditionellen Ortsbilder beschädigen.

Populäres Volksbegehren

Die Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur» – kurz Landschaftsinitiative – wurde von 16 Umweltverbänden, angeführt von Pro Natura und der Stiftung Landschaftsschutz, lanciert und 2008 mit 110 000 Unterschriften eingereicht. Das Volksbegehren verlangt die Änderung von Artikel 75 der Bundesverfassung. Bund und Kantone zusammen (und nicht mehr einseitig die Kantone und Gemeinden) sollen die Ziele der Raumplanung umsetzen. Der Bund soll gestärkt werden, er soll Grundsätze festlegen und Bestimmungen erlassen für eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen (verdichtetes Bauen) und zur Begrenzung des Bauens im Nichtsiedlungsgebiet. Und vor allem dies: Die Gesamtfläche der Bauzonen darf während 20 Jahren nicht vergrössert werden. Das Moratorium für Bauzonen ist der «Stein des Anstosses».

Der Bundesrat muss bis Februar 2010 zum Volksbegehren Stellung nehmen. Er lehnt die Landschaftsinitiative rundweg ab und verweist auf die laufende Revision des Raumplanungsgesetzes. Maria Lezzi vom Bundesamt für Raumentwicklung hält nichts von einem Moratorium. «Wir setzen auf klarere Planungsgrundsätze und Mindestinhalte der kantonalen Richtpläne, präzisere Definitionen von Bauzonen und Neueinzonungen sowie auf griffigere Sanktionen.»

Die Landschaftsinitiative der Umweltschützer hatte die Raumplaner in Bern aufgeschreckt. Dem populären Volksbegehren stellte der Bundesrat als indirekten Gegenvorschlag ein neues Raumentwicklungsgesetz gegenüber, mit diesen Kernpunkten: Die Kantone müssen in ihren Richtplänen konkret aufzeigen, wie sie die Siedlungsentwicklung nach innen lenken und die Siedlungsqualität verbessern wollen. Die übergrossen Bauzonen müssen innert fünf Jahren angepasst werden. Eigentümer von nicht bebautem Bauland sollen ihre Grundstücke überbauen müssen, andernfalls besitzt die Gemeinde ein Kaufrecht für solche Parzellen. Das Gebiet ausserhalb der Bauzonen (für Landwirtschaft, Naturschutz, Erholung) wird neu als Kulturlandzone (und nicht mehr als Landwirtschaftszone) bezeichnet.

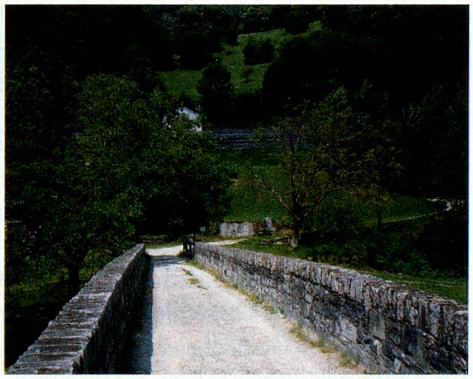
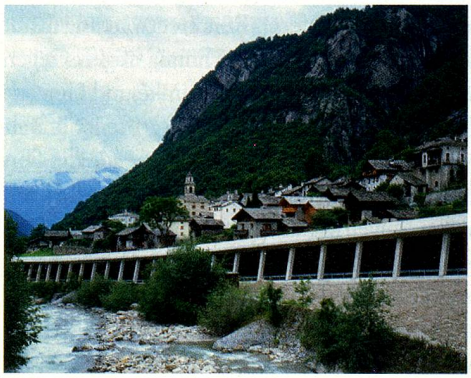
Preis des Föderalismus

Dieser Entwurf zu einem neuen Raumentwicklungsgesetz wurde in der Vernehmlassung arg zerzaust. Die kantonalen Baudirektoren sehen die «grundsätzliche Zuständigkeit der Kantone in der Raumplanung» in Gefahr. Die Bauern fürchten in der neuen Kulturlandzone um ihr landwirtschaftliches Land und die fruchtbaren Ackerflächen. Und überhaupt: Dieser Entwurf mit seinen 87 Artikeln, der keine Begrenzung der Bauzonen auf schweizerischer Ebene vorsieht, sei viel zu umfassend. «Wir müssen diese Totalrevision des Gesetzes politisch vergessen», sagte Lukas Bühlmann von der Vereinigung für Landesplanung. Jetzt wird unter der Bundeshauskuppel eine Teilrevision des Gesetzes entworfen – als Antwort auf die Landschaftsinitiative.

«Der Bund muss die Kantone verpflichten können, ihre Planungen nach den Zielsetzungen der Landesplanung auszurichten, und er muss befugt sein, die Planungen der einzelnen Kantone aufeinander abzustimmen.» Dies stand in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom August 1967. Mehr als 40 Jahre später streiten Bund und Kantone noch immer um ihren Einfluss in der Raumordnungspolitik, während die Verbauung und Zersiedelung des Landes fortschreiten. Der Föderalismus hat in der Raumplanung einen hohen Preis.

DOKUMENTATION

Raumentwicklungsbericht 2005, herausgegeben vom Bundesamt für Raumentwicklung, Bern 2005. www.bbl.admin.ch/bundespublikationen

Martina Koll-Schretzenmayr: Gelungen – Misslungen? Die Geschichte der Raumplanung Schweiz, Zürich 2008. Buchverlag «Neue Zürcher Zeitung». www.nzz-libro.ch

Dokumentationszentrum www.doku-zug.ch