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

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2014)

Heft: 6

Artikel: Zersiedlung stoppen und Kulturland schützen : die Zürcher Kulturlandinitiative

Autor: Schlatter, Marionna

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-957616

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: 09.12.2025

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

THEMA

Zersiedlung stoppen und Kulturland schützen – die Zürcher Kulturlandinitiative

MARIONNA SCHLATTER
Präsidentin der Grünen des Kantons Zürich und Mitinitiantin der Zürcher Kulturlandinitiative.

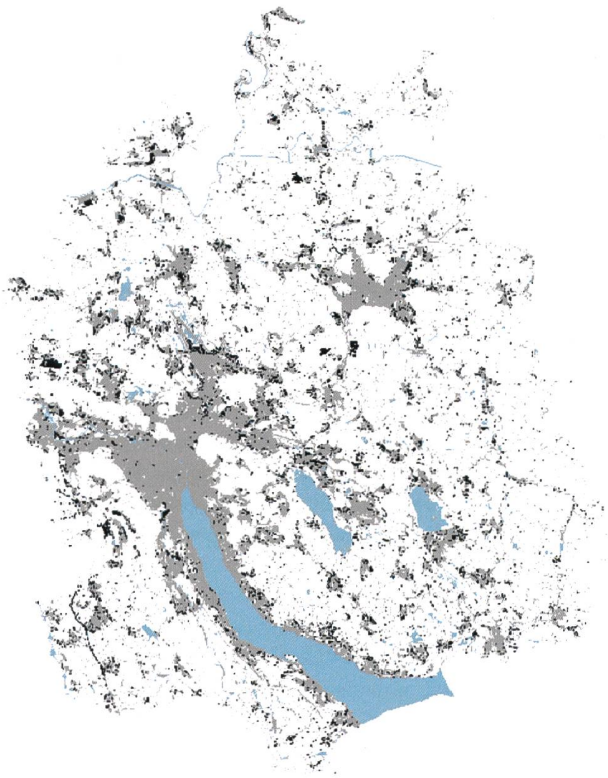
Die Zersiedlung der Schweiz wie auch der Erhalt des Kulturlandes sind Themen, die in der breiten Bevölkerung mit grosser Aufmerksamkeit verfolgt und kritisch beurteilt werden. Mit der Kulturlandinitiative griffen die Grünen des Kantons Zürich dieses Thema auf und konnten an der Urne einen Erfolg feiern. Trotz Unwille zur Umsetzung auf kantonaler Stufe zeitigt die Initiative ein Umdenken in der Bevölkerung.

Immer wieder zeigt der Sorgenbarometer in der Bevölkerung, dass die zunehmende Verbauung des Landes die Gemüter erregt. Im gfs-Sorgenbarometer 2012 sprachen sich 62% der Bevölkerung für eine Beschränkung des Siedlungsgebiets aus. Genau diese Angst vor der unkontrollierten Siedlungsentwicklung des Landes bewog uns, die Grünen und die Jungen Grünen, vor über fünf Jahren dazu, uns dem Thema zu widmen und Überlegungen zu machen, wo eine restriktivere Gesetzgebung nötig sein könnte. Nach einer ersten Prüfung der Fakten zeigte sich rasch, dass der Kanton Zürich einen Hot Spot der Zersiedlung in der Schweiz darstellt. In den letzten 25 Jahren ist die Siedlungsfläche im Kanton Zürich um 60 km² gewachsen.

Unsere Vision war, ein griffiges Gesetz zur Eindämmung der Zersiedlung zu erschaffen, welches die bauliche Entwicklung in die Zentren und in designierte Entwicklungsregionen lenkt. Verdichtung sollte, wo sinnvoll, durch gesetzliche Anpassungen und Aufzonungen ermöglicht werden.

Mehr Siedlungsgebiet = weniger Kulturland

Die Analyse der Zersiedlungsthematik zeigte rasch die Stossrichtung. Hierzu lieferte die Arealstatistik des Bundes wichtige Erkenntnisse. Die **[ABB. 1]** verdeutlicht, dass sich die neu bebauten Flächen wie Masern über den gesamten Kanton verteilen. Die Entwicklung scheint also auf den ersten Blick kaum gesteuert. Von den viel gepriesenen «urbanen Zentren» keine Spur. Der Grund dafür ist hauptsächlich, dass die Gemeinden zu grosse Baulandreserven haben. Hinzu kommt, dass der kantonale Richtplan im Kanton Zürich nicht parzellenscharf ist. Es besteht hier für die Gemeinden die Möglichkeit, scheibchenweise die Bauzonen zu erweitern. Dieser so genannte Anordnungsspielraum ermöglicht ein Siedlungswachstum, wo eigentlich keines mehr gewünscht wird. Die Gemeinden reizen diesen Spielraum bewusst aus.



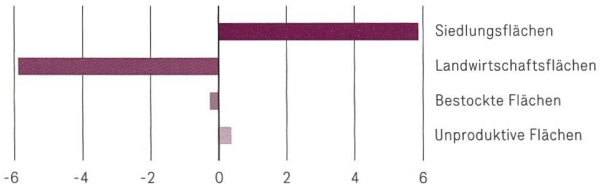
[ABB. 1] Brennpunkte des Siedlungswachstums 1979/85–2004/09; Kanton Zürich, räumliche Verteilung der neu entstandenen Siedlungsflächen. (Grafik: Statistisches Amt des Kantons Zürich; Quelle: Bundesamt für Statistik, Arealstatistik)

- Neu entstandene Siedlungsflächen
- Ursprüngliche Siedlungsflächen
- Unproduktive Flächen

Da Siedlungen historisch immer an Orten mit gutem Boden angelegt wurden, ist wenig erstaunlich, dass über 99% des Kulturlandverlustes auf Überbauung zurückgeht **[ABB. 2]**. Als Folge dieser Entwicklung war uns rasch klar, dass wir bei der Zersiedlung ansetzen müssen, um das Kulturland besser zu schützen – oder eben beim Kulturlandschutz, um die Zersiedlung einzudämmen.

[ABB. 2] Veränderung der Bodennutzung 1979/85–2004/09; Kanton Zürich, Hauptnutzungsarten, in tausend Hektaren. (Quelle: Bundesamt für Statistik, Arealstatistik)

Veränderung der Bodennutzung
in tausend Hektaren



Der Fokus auf das Kulturland

Wir mussten nun definieren, welche Flächen wir mit der Initiative schützen wollten. Natürlich hätten wir gerne alle Flächen geschützt, welche noch unüberbaut sind. Es war uns aber von Anfang an klar, dass wir mit so einer Forderung auf einige Schwierigkeiten gestossen wären. Um die Bundesrechtskonformität zu gewährleisten, musste den Gemeinden ein Entwicklungsspielraum zugestanden werden. Wir waren deshalb gezwungen, einen Puffer einzubauen. Mit dem Wissen, dass die Siedlungsentwicklung in der Fläche einfacher und billiger ist, und sich auch dort die besonders wertvollen Landwirtschaftsböden befinden, haben wir den Puffer bewusst auf die landwirtschaftlich «schlechteren» Böden gelegt. Diese schlechteren Böden, zum Beispiel Trockenrasen oder Magerwiesen, sind aber ökologisch oft wertvoller. Deshalb haben wir in der Initiative den Passus mit den ökologischen Flächen eingebaut. Es war nie die Idee der Initiative, dass das Siedlungswachstum von guten Landwirtschaftsböden auf Ökoflächen verschoben werden soll. Genauso wenig macht es Sinn, wenn dort, wo schlechtere Böden sind, neue Zentren geschaffen werden. Die Kulturlandinitiative hat sich stets als Ergänzung zum kantonalen Raumordnungskonzept begriffen. Es sollte einfach eine bessere gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um die Einzonungsbegehren der Gemeinden zu kontrollieren. Und diese Begehren sind vorhanden: Bei der letzten Richtplanrevision im Kanton Zürich (2013) haben über hundert der 171 Gemeinden Anträge auf zusätzliches Bauland gestellt.

Wenn wir im Sinne der Kulturlandinitiative vom Begriff «Kulturland» sprechen, meinen wir ackerfähigen Boden der Nutzungseignungsklassen 1–6. Das sind Böden, welche für die Fruchtfolge geeignet oder bedingt geeignet sind.

Der Wert des Kulturlandes

Es stellt sich die Frage, welchen Wert das Kulturland für die Bevölkerung hat. Als Landschaft, als Erholungsraum und selbstverständlich auch als Ort der Produktion von inländischen Nahrungsmitteln. Bereits heute werden über die Hälfte der Nahrungsmittel importiert. Im Sachplan Fruchtfolgeflächen hat der Bund bereits 1992 ein Mindestmass an Flächen festgelegt, welche im Krisenfall die Schweiz ernähren sollten. Das Flächenkontingent des Kantons Zürich ist bereits heute unterschritten und kann nur noch durch rechnerische Tricks, z.B. der Teilanrechnung von schlechteren Böden der Nutzungseignungsklasse 6, erreicht werden. Schnell wird klar, dass Kulturlandschutz nicht nur eine ästhetische Komponente im Sinne eines Heimatschutzes hat, sondern auch eine ganz elementare im Sinne der Bäuerinnen und Bauern, Produzentinnen und Produzenten von Nahrungsmitteln. Die Ernährungssouveränität ist hierbei ganz ohne Abschottungsgedanken gedacht, vielmehr als Freiheit und Selbstbestimmung über die Art der Abhängigkeit vom Ausland.

Entwicklung ermöglichen

Natürlich mussten wir die besondere Situation des Kantons Zürich berücksichtigen. Als Wirtschaftsmotor der Schweiz muss eine Entwicklung weiterhin möglich sein. Es stellt sich aber die Frage des Masses. Selbstverständlich macht es Sinn, auch dezentral Unternehmen anzusiedeln – aber braucht wirklich jede einzelne Gemeinde ein Arbeitsplatzgebiet? Auch zugewanderte Personen brauchen Wohnraum – aber muss dieser wirklich ausserhalb der Zentren in neu erstellten Einfamilienhaussiedlungen geschaffen werden? Für uns war klar: Es ist genügend Bauland vorhanden, die Reserven reichen. Mit Geschossflächenreserven in der Bauzone von 80 Mio. m^2, und davon 23 Mio. m^2 in der unüberbauten Bauzone sind Reserven für über eine Million zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner vorhanden. Es stellt sich natürlich die Frage, ob die Bauzonenreserven am richtigen Ort sind. Eine Grundidee der Kulturlandinitiative war stets, einen Bauzonenabtausch unter den Gemeinden zu ermöglichen. Eine Rückzonung von bestehenden Bauzonenreserven ist politisch kaum durchzusetzen. Es bleibt die Klarheit, dass das Siedlungsgebiet auf keinen Fall weiter ausgedehnt werden darf. Der fruchtbare Boden muss in Bestand und Qualität erhalten bleiben. Dabei zählen für uns die netto erhaltenen ökologisch wertvollen und für die Landwirtschaft wertvollen Flächen. Das heisst, dass die Lage der Flächen nicht relevant ist. An sinnvoller Lage im Sinne des Raumordnungskonzepts, gut erschlossen und zentrumsnah, soll ein Wachstum möglich sein. Dafür sind aber Flächen andernorts auszuzonen.

Politisches Umfeld

Sowohl national als auch kantonal wird eine nachhaltige Raumplanung gefordert. Die Bundesverfassung fordert im Artikel 75 die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens. In der konkreten Umsetzung sieht es aber schwierig aus. Auf Bundesebene fehlen wesentliche Sanktionsmöglichkeiten, um raumplanerische Ziele auf Kantonsebene durchzusetzen. Der Bund bewilligt zwar die kantonalen Richtpläne und macht auch klare Vorgaben, kann diese aber nicht gegen den Willen der Kantone durchsetzen. Das Hochhalten der Gemeindeautonomie von politischen Akteuren, aber auch von der lokalen und regionalen Bauwirtschaft unterläuft die übergeordnete Zielsetzung einer nachhaltigen Raumplanung. Nicht nur das Ja zur Kulturlandinitiative am 17. Juni 2012, auch das Ja zur nationalen Referendumsabstimmung der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes am 3. März 2013 zeigte deutlich: Eine restriktive Raumplanung findet im Volk grossen Rückhalt, hat aber parlamentarisch kaum Chancen.

[ABB. 3]

[ABB. 3] Fotografie des Abstimmungsplakats der Zürcher Grünen von 2012: «Zersiedlung stoppen! Ja zur Kulturlandinitiative». (Foto: Sabine Wunderlin)

Die Umsetzung der Kulturlandinitiative

Durch die Form der Initiative, die der allgemeinen Anregung, ist deren konkrete Umsetzung Sache des Kantons. Dazu hat der Regierungsrat eine Umsetzungsvorlage ausgearbeitet, welche er dieses Jahr 2014 dem Kantonsrat vorgelegt hat. Dort anerkannte er das Anliegen und bot als Lösungsansatz an, dass die betroffenen Flächen, welche neu überbaut werden, kompensiert werden müssen. Das entspricht zwar der Forderung der Kulturlandinitiative, wurde aber zu flexibel ausgelegt: Es sollte nämlich nicht nur eine Kompensation durch eine gleichwertige Auszonung an einem anderen Ort möglich sein, sondern auch eine sogenannte Bodenaufwertung. Das heisst, dass ein Boden durch Humusauftrag verbessert wird und so neu zu den ackerfähigen Böden gezählt werden kann. Das ist nicht im Sinne der Kulturlandinitiative, welche die Zersiedlung sichtbar bremsen möchte.

Der Kantonsrat folgte im April der Empfehlung des Regierungsrates, seine eigene Umsetzungsvorlage abzulehnen. Im neuen Richtplan sei das Anliegen der Kulturlandinitiative bereits aufgegriffen und mit der Verkleinerung des Siedlungsgebiets umgesetzt. Wir sehen das anders: Erstens sind Flächen, welche nach der Kulturlandinitiative klar nicht mehr überbaut werden dürfen jetzt im Siedlungsgebiet zur Einzonung frei gegeben. Das sind Flächen, welche am 17. Juni 2012 nicht rechtskräftig eingezont waren und entweder ökologisch oder landwirtschaftlich wertvoll sind. Und zweitens sind wir nach wie vor der Überzeugung, dass das Landwirtschaftsland auch für die nächste Richtplanrevision und die Zukunft einen besseren rechtlichen Schutz braucht. Die Anliegen der Kulturlandinitiative sind mit dem Richtplan also nicht umgesetzt, deshalb haben wir eine Stimmrechtsbeschwerde ans Bundesgericht eingereicht.

Fazit

Was bleibt, ist die Ernüchterung, dass raumplanerische Einschränkungen parlamentarisch einen schweren Stand haben, wie es auch bei der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative sichtbar wurde. Dennoch sind wir überzeugt, dass die Kulturlandinitiative ihre Spuren hinterlassen hat. Sie finden sich vielleicht (noch) nicht in konkreten Gesetzestexten oder aus dem Siedlungsgebiet entlassenen Flächen, aber deutlich in der Grundstimmung in der Bevölkerung. Kommunale Einzonungsbegehren haben seit dem Ja zur Kulturlandinitiative einen schweren Stand. Die Bevölkerung ist hellhörig geworden und lehnt reihenweise Einzonungsprojekte ab. So hat die Initiative für uns das erreicht, wovon alle politischen Parteien träumen: Sie hat einen gesellschaftlichen Wandel initiiert.

RÉSUMÉ

Stopper le mitage et protéger les surfaces productives – L'initiative zurichoise sur les terres cultivables

En Suisse, l'étalement urbain et la conservation des terres cultivables sont des sujets auxquels la population est très attentive. Dans le canton de Zurich, des analyses ont montré que, lors des 25 dernières années, le milieu bâti s'était étendu d'environ 60 kilomètres carrés et que 99% des pertes de terres productives étaient dus à la construction. C'est pour mettre un frein à cette tendance lourde que les Verts zurichois ont lancé leur initiative sur les terres cultivables. L'idée était de produire une loi capable de juguler le mitage en limitant le développement du milieu bâti aux centres urbains et à certaines régions clairement identifiées. Il s'agissait de favoriser la densification par des adaptations légales et l'augmentation des possibilités de construire là où cela se révélerait judicieux. En été 2012, l'initiative fut acceptée par 54.5% des votants. Comme celle-ci avait été formulée de façon assez générale, l'exécutif cantonal dut élaborer un projet de mise en œuvre – projet que le législatif a par la suite rejeté. Aussi les Verts zurichois ont-ils déposé auprès du Tribunal fédéral un recours pour violation des droits politiques, sur lequel la Haute Cour ne s'est pas encore prononcée. Le débat sur la protection des terres productives n'est donc pas clos…