

# Integration und Raumentwicklung : wir müssen handeln - so oder so

Autor(en): **Wegelin, Fritz**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **87 (1992)**

Heft 4

PDF erstellt am: **19.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-175552>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Um es vorwegzunehmen: Die Raumentwicklung in der Schweiz ist insgesamt nicht primär von der Frage abhängig, wie sich unser Land der europäischen Integration gegenüber verhält. Ob mit Alleingang, EWR-Vertrag oder EG-Beitritt, ein raumplanerischer und ökologischer Handlungsbedarf besteht in jedem Fall!

Es wäre ein fataler Irrtum, zu glauben, mit Abseitsstehen könnten wir unsere Idylle – sofern es eine ist – beibehalten. Vielmehr wird es darauf ankommen, welcher Stellenwert die Erhaltung und Gestaltung unseres Lebensraumes bei unseren politischen Entscheidungen zukommen wird. Die Gefahr ist gross, dass wir die Aufgaben im Zusammenhang mit unserem Lebensraum kurzfristigen «Sachzwängen» des Anpassungsdrucks und der zunehmenden Konkurrenzsituation unterordnen und damit langfristig grossen ökologischen und auch ökonomischen Schaden einhandeln, indem wir sozusagen Altlasten von morgen produzieren. Zur Begründung des oben behaupteten szenariounabhängigen Handlungsbedarfs soll nachfolgend auf einige, für die Entwicklung des Lebensraumes bedeutsame Wirkungsfaktoren kurz hingewiesen und anschliessend auf ein besonders landschaftrelevantes Problem etwas näher eingegangen werden.

## Die Haupttriebkraft

### Wirtschaft

Eine der bestimmendsten Triebkräfte der Raumentwicklung ist das quantitative wirtschaftliche Wachstum. Vom europäischen Binnenmarkt



Integration und Raumentwicklung

# Wir müssen handeln – so oder so

von Dr. Fritz Wegelin, Abteilungschef im Bundesamt für Raumplanung,  
und Dr. Rudolf Stüdeli, Rechtsanwalt, Bern

werden deutliche Wachstumsimpulse und Verbesserungen der ökonomischen Situation erwartet. Die Idee baut auf der klassischen Doktrin von Adam Smith auf: Je grösser das Handelsgebiet, um so grösser die Möglichkeit zur Spezialisierung und um so grösser die Produktivität der Arbeit. Mit

wirtschaftlichem Wachstum ist bei allen Szenarien zu rechnen, es wird allerdings ein leicht stärkeres Wachstum bei EWR- und EG-Beitritt angenommen als beim Alleingang. Der Binnenmarkt wird aber auch ohne die Schweiz geschaffen. Unsere Wirtschaft wird sich so oder so darauf auszurichten haben.

Räumliche Konsequenzen werden daher auch beim Alleingang spürbar sein. Der rauhe Wind der Konkurrenz wird stärker wehen. Damit wird sich auch der Standortwettbewerb verschärfen. Der Strukturwandel in der Wirtschaft wird sich beschleunigen. Insgesamt ist eine zunehmende wirtschaftliche Konzentration zu erwarten. Steigende Einkommen pro Kopf bedeuten schliesslich auch zusätzliche Flächenansprüche für das Wohnen, die Arbeitsplätze, den Verkehr und die Freizeitaktivitäten. Daraus ergibt sich unter anderem folgender Handlungsbedarf:

- qualitatives Wachstum und nachhaltiges Wirtschaften nicht nur als Etikette, sondern als echte Politik anstreben,
- Strukturwandel ausnützen und freiwerdende Flächen richtig nutzen,
- Verkehr minimieren,
- der räumlichen Konzentration entgegenzutreten mit einem auf den öffentlichen Verkehr (Bahn 2000, S-Bahn) aufbauenden vernetzten Städtesystem mit attraktiven Nutzungsangeboten an den Knoten.

### Verkehr

Grössere Märkte – Spezialisierung – Rationalisierung – funktionsräumliche Arbeitsteilung haben unweigerlich steigende Verkehrs- und Mobilitätsbedürfnisse zur Folge. Die prognostizierte Verkehrszunahme (Verdoppelung bis 2015) gehört wohl zum Umweltbelastenden, was uns der Binnenmarkt bescheren wird. Aber auch unsere «Eigenproduktion» ist beachtlich. Die zurzeit feststellbare disperse Siedlungsentwicklung (Desurbanisation) lässt das Pendlervolumen zusätzlich anschwellen. Hinzu tritt die wohlstandsbedingte Zunahme an Freizeitverkehr. Der Verkehr ist viel zu billig und weit von der Kostenvorstellung entfernt. Daraus ergibt sich folgender Handlungsbedarf:

- Verkehr und Siedlung aufeinander abstimmen,
- Öffentlichen Verkehr stärken, Priorität für die Schiene,

NEAT, Bahn 2000 als Grundgerüst für ein vernetztes Städtesystem Schweiz, auch international vernetzen,

- S-Bahn-Systeme für die Regelung des Agglomerationsverkehrs,
- gute Vernetzung des öffentlichen mit dem Individualverkehr,
- Verkehrsflächen insgesamt nicht mehr vergrössern, Reparatur geschädigter Landschaften in Verbindung mit Projekten bzw. Sanierungen, landschaftsverträgliche Linienführung für unvermeidliche Neubauten, unbelastete Räume freihalten, keine Zerschneidungen,
- an Gewichtslimiten, Nacht- und Sonntagsfahrverboten für den Schwerverkehr festhalten,
- Kostenwahrheit im Verkehr anstreben (eine europäische Ökoabgabe wäre die ökonomisch richtige Ursachenbekämpfung).

#### Bevölkerung

Die Bevölkerung wird je nach Szenario, insbesondere aufgrund der Migrationsbewegungen, in den nächsten Jahren um 60 000 bis 80 000 Einwohner pro Jahr anwachsen. Das bedeutet in den nächsten 10 Jahren noch einmal – je nach Annahmen – um 300 000–650 000 Personen mehr. Für diese Einwohner braucht es Wohnungen, Arbeits-, Versorgungs- und Freizeitflächen; schätzungsweise 290–340 km<sup>2</sup> werden maximal nötig sein; dazu kommen noch ca. 50 km<sup>2</sup> Verkehrsflächen. Wir verfügen heute über ca. 1000 km<sup>2</sup> Bauzonen, wovon etwa 50 Prozent bereits heute erschlossen sind. Allerdings wird es aus ökologischer Sicht entscheidend sein, wo künftig Überbauungen zu stehen kommen. In quantitativer Hinsicht unterscheiden sich die Szenarien nur unwesentlich. In qualitativer Hinsicht wird bei den Integrationsszenarien mit einer Zunahme von hochqualifizierten Arbeitskräften gerechnet. Die durch die bisherige Ausländerpolitik privilegierten Branchen Bauwirt-



*Die Schweiz darf nicht zum Disneyland im Herzen des Kontinents verkommen (Bild PRISMA/Schuster: Eurodisney bei Paris)  
La Suisse ne peut se permettre de tomber au rang d'un Disneyland au cœur du continent.*

schaft, Gastgewerbe, Tourismus und Landwirtschaft sowie vorab periphere Regionen, welche von der bisherigen Ausländerpolitik begünstigt wurden, werden den Strukturwandel besonders zu spüren bekommen. Daraus ergibt sich unter anderem folgender Handlungsbedarf:

- gute Siedlungsordnung, kompakte Siedlungen, Siedlungsbrei verhindern,
- innere Erneuerung unter Wahrung städtebaulicher Anforderungen,
- qualitative Umnutzungen und Verdichtungen,
- Erholungs- und Grünplanung innerhalb der Siedlungen,
- regionalpolitische Massnahmen.

#### Landwirtschaft

Die Landwirtschaft wird szenariounabhängig vom GATT, von der Finanzknappheit, von den Umwelterfordernissen bedrängt. Der EWR-Vertrag klammert den Agrarbereich weitgehend aus. Beim EG-Beitritt käme es zu einer gewaltigen Beschleunigung der bereits im Gange befindlichen Umstrukturierung. Die Konsequenzen auf Raum und Umwelt sind noch unsicher. Eine

ökologisch schlimme Wendung zeichnet sich allerdings jetzt schon ab. Das Horrorszenario für das Mittelland sieht etwa so aus: die Landwirtschaft zieht sich teilweise aus der Fläche zurück (Stillungsbeiträge); auf der restlichen Fläche produziert sie um so intensiver, naturferner, umweltbelastender und räumt noch mehr Landschaften aus. Die freigewordenen Flächen werden nicht etwa ökologischen Anliegen (Renaturierung, Schaffung und Erhaltung von landschaftsgliedernden Kleinstrukturen, Vernetzung ökologischer Ausgleichsflächen etc.) zur Verfügung gestellt, sondern es breiten sich rentablere und belastendere Nutzungen, insbesondere für Freizeitaktivitäten aus. Ökologisch sinnvoller wäre wohl eine allgemeine Extensivierung. Die Landschaft ist ein Spiegelbild unserer Kultur; die zu befürchtende Disney-Landschaft wäre es dann eben auch. Im Berggebiet hingegen müsste mit vermehrter Brachlegung und Wiederbewaldung gerechnet werden. Das bedeutet zwar mehr Natur, gleichzeitig büsst die traditionelle Kulturlandschaft aber einen Teil ihres Erlebnis- und Erholungswertes ein. Dar-

aus ergibt sich unter anderem folgender Handlungsbedarf:

- umweltverträgliche Landwirtschaftspolitik,
- Wiederherstellung naturnaher Flächen,
- Reparatur der Schäden infolge Übernutzung,
- Natur- und Landschaftsschutz und -pflege, Schutz der letzten Biotope,
- äusserste Zurückhaltung bei Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet,
- flächendeckende Sicherung der Berglandwirtschaft.

#### Tourismus

Tourismusexperten rechnen mit einem zusätzlichen Druck auf den Alpenraum, insbesondere wegen des erwarteten Zuwachses im Sommertourismus. Flora, Fauna und Landschaftsbild werden dadurch eine zusätzliche Beeinträchtigung erfahren. Entsprechend der wirtschaftlichen Entwicklung werden sich auch die Umweltbelastungen in den EWR- und EG-Szenarien räumlich stärker konzentrieren, während beim Alleingang ein eher diffuses, insgesamt aber stärkeres Anwachsen der Belastungen befürchtet wird. In den dichtbesiedelten Landesteilen schliesslich ist szenariounabhängig mit einem zunehmenden Druck auf Naherholungsgebiete zu rechnen. Daraus ergibt sich folgender Handlungsbedarf:

- die Vielfalt der Funktionen des Landschaftsraumes sicherstellen bzw. wieder herstellen,
- Naturressourcen und Lebensgrundlagen schützen, Nutz-, Schutz- und Ausgleichsfunktionen besser aufeinander abstimmen,
- Sicherung der Berglandwirtschaft,
- Zurückhaltung bei der Erweiterung des touristischen Angebotes, Lösung des Zweitwohnungsproblems,
- Schonung des teilweise übernutzten Alpenraumes sowie Reparatur der Schäden infolge Übernutzung,
- Verbesserung des Erholungswertes in Siedlungsräumen.

*Schluss Seite 8*

## Intégration européenne et évolution du territoire

**Nous devons – de toute façon – agir**

par MM. Fritz Wegelin, chef de division à l'Office fédéral pour l'aménagement du territoire, et Rudolf Stüdeli, avocat, Berne (résumé)

L'évolution du territoire, en Suisse, ne dépend pas essentiellement de notre façon d'envisager l'intégration européenne; que nous choissions l'abstention, l'EEE ou la CE, la nécessité d'agir sur le plan de l'écologie et de l'aménagement s'impose de toute façon. Les facteurs ci-après mentionnés influent particulièrement sur cette évolution.

*Développement économique*

L'un des facteurs les plus décisifs est la croissance économique quantitative. On attend du grand marché européen des impulsions et des améliorations dont les conséquences se feront sentir même si nous restons en dehors de l'organisation. Le vent de la concurrence soufflera plus fort, y compris sur le plan intérieur. Les changements structurels s'accéléreront. On peut s'attendre, dans l'ensemble, à une concentration économique. Et l'augmentation des revenus signifie une demande accrue de terrains pour l'habitation, le travail, la circulation et les loisirs. D'où la nécessité d'intervenir, notamment, par une politique favorisant une croissance qualitative.

*Augmentation du trafic*

L'augmentation prévue de la circulation (doublement d'ici à 2015) est bien l'un des «cadeaux» les plus lourds que l'environnement puisse attendre du marché européen. La mobilité due aux temps de loisirs se développera aussi; elle est beaucoup trop bon marché par rapport à ce qu'elle coûte. Quelques interventions nécessaires: priorité aux transports publics et au rail; remise en état des sites endommagés; tendre à la vérité des coûts (une taxe

écologique européenne viserait judicieusement la cause).

*Population*

La population va probablement s'accroître de 60 000 à 80 000 personnes par an. Cela aussi implique des surfaces supplémentaires pour l'habitation, le travail et les loisirs. Cela représente environ 300 000 km<sup>2</sup>, plus 50 km<sup>2</sup> pour le trafic. Solutions à envisager: bonne ordonnance et densification des localités; rénovations internes des bâtiments, dans le respect des exigences urbaines; planification des espa-

ces verts à l'intérieur des localités.

*Agriculture*

L'EEE ne s'occupe guère d'agriculture; l'adhésion à la CE accélérerait les changements structurels déjà en cours. Un tournant déplorable, du point de vue écologique, se dessine déjà, comme on le constate sur le Plateau: l'agriculture recule, et là où elle se maintient, c'est l'exploitation intensive, dommageable pour la nature et le paysage, car visant uniquement le rendement.

Quelles mesures nécessaires: politique agricole favorable à l'environnement; généralisation de la production extensive; protection des derniers biotopes; protection de l'agriculture de montagne.

*Tourisme*

Les spécialistes envisagent une pression accrue sur le domaine alpestre. Dans l'hypothèse EEE et CE, les atteintes à l'en-

vironnement seront, conformément à l'évolution économique, plutôt concentrées; en cas d'«Alleingang», elles se produiront aussi, mais de façon plus diffuse.

Quelques interventions nécessaires: protection des ressources naturelles; maintien de l'agriculture de montagne; retenue dans le développement de l'offre touristique; solution du problème des résidences secondaires.

*Le cas spécial des résidences secondaires*

On sait qu'en ce domaine la lex Friedrich a freiné la demande des étrangers. Mais la demande des Suisses a fait monter les prix dans une mesure souvent inadmissible, et, que la Suisse adhère ou non à l'EEE, il est probable que la loi sera adoucie, voire supprimée. Elle présente en outre des lacunes, favorables aux Allemands et aux Italiens. Il est urgent que des mesures soient prises pour assurer une part minimale de résidences principales. La Confédération pourrait s'inspirer du modèle danois: obligation d'être domicilié pendant 5 ans avant de pouvoir acheter une résidence secondaire. Le traité de Maastricht a ratifié ce modèle. Sur ce point, l'adhésion à l'EEE serait donc favorable à la solution du problème.

*En de nombreuses régions, l'agriculture devra se limiter à des surfaces résiduelles, mais en les exploitant d'autant plus intensivement – ce qui ne sera pas seulement un avantage pour l'environnement.*

*In manchen Gebieten dürfte sich die Landwirtschaft auf Restflächen zurückziehen, diese aber umso intensiver ausräumen und bewirtschaften – nicht nur zum Vorteil der Umwelt (Bild Roelli)*



## Zweitwohnungen als Spezialproblem

### Erst- und Zweitwohnungen

Erstwohnungen sind Wohnungen, die von Ortsansässigen, d. h. von Personen mit festem Wohnsitz und ausschliesslichem oder Erst-Steuerdomizil in der Gemeinde benützt werden. Zweitwohnungen sind Wohnungen, welche als nicht ständiger Wohnsitz genutzt werden, z. B. als Ferien- oder Wochenendwohnung, als Freizeitsitz oder zu ähnlichen Zwecken. «Dabei ist es unerheblich, ob der Benützer einer Wohnung zugleich deren Eigentümer oder lediglich Mieter ist», ist einem Anhang zum Baureglement der bernischen Gemischten Gemeinde Iseltwald zu entnehmen.

Im Kanton Bern können sich die Gemeinden bei Bestimmungen über Erst- und Zweitwohnungen auf eine Delegation im kantonalen Recht stützen. Art. 73 Abs. 1 des bernischen Baugesetzes lautet: «Die Gemeinden können Wohnzonen bezeichnen, in denen im Interesse eines genügenden Wohnungsangebotes für die ansässige Bevölkerung ein Mindestanteil an Erstwohnungen, oder eine gleichwertige Regelung, vorgeschrieben ist. Sie erlassen die näheren Bestimmungen.»

Das Recht des Kantons Graubünden enthält keine entsprechende Norm, die Kantonsregierung anerkennt aber das Recht der Gemeinden, raumplanerische Massnahmen zur Beschaffung günstigen Wohnraumes im öffentlichen Interesse aufzustellen (BGE 112 Ia 66 E. 3b). Soweit es mir bekannt ist, haben sich aber bündnerische Gemeinden mit Vorschriften für den Erst- und Zweitwohnungsbau begnügt, während z. B. die Tessinergemeinde Paradiso (siehe BGE 116 ff) die Zahl der Wohnungen, die als Zweitwohnungen benützt werden dürfen, offenbar auch bei einem Handwechsel von Zweitwohnungen anwendet, so dass allenfalls eine Zweitwohnung beim Ver-

kauf zu einer Erstwohnung werden muss. Die Gemischte Gemeinde Iseltwald anerkennt für bestehende Bauten mit Zweitwohnungen die Besitzstandsgarantie, sie fügt aber bei: «Nachträgliche wesentliche Veränderungen, namentlich Erweiterungen der Wohnfläche, Wohnungsein-, Auf- und Anbauten sowie alle Arten von Ersatzbauten fallen dagegen vollumfänglich unter den Erstwohnungsanteil, bis der für das entsprechende Gebäude erforderliche Prozentsatz erfüllt ist...».

### Von der Lex Furgler zur «Freiheit»

Es ist allgemein bekannt, dass die Lex Furgler, die später zur Lex Friedrich wurde, dank der Beschränkung des Erwerbes von Boden durch Ausländer die Nachfrage nach Zweitwohnungen gemildert hat. Man darf aber nicht übersehen, dass der Zweitwohnungsbau dennoch dank der Nachfrage von Schweizern mancherorts floriert und die Situation vor allem jüngerer Personen, die in bekannten Kurorten oder deren Umgebung arbeiten und dort eine Wohnung suchen, da und dort geradezu drastisch erschwert hat. Vergleicht man die Löhne von Berufsarbeitern, von PTT-Buschaffeuern, ja selbst von Lehrern und Polizisten mit den Mietzinsen, die sie für sich und ihre Familien für

eine Drei- oder Vierzimmerwohnung bezahlen müssten, so kann man nur erschrecken. Es ist davon auszugehen, dass die Lex Friedrich unabhängig von der Frage, ob die Schweiz dem EWR zustimmt oder nicht, nach und nach stark gemildert und dann aufgehoben wird. Da Italien einen alten Konsularvertrag «ausgraben» könnte, und da ein ähnlicher Vertrag mit Deutschland bestehen soll, ist die Lex Friedrich zumindest in jenen Gegenden, in denen vor allem Italiener und Deutsche am Erwerb von Häusern und Eigentumswohnungen interessiert sind, schon heute «löchrig». Der Beitritt zum EWR wird daher wenig an einem schon vollzogenen oder bald zu erwartenden Rechtswandel ändern.

Um so dringender ist es, dass zweckmässige Vorschriften erlassen werden, die einen genügenden Anteil an Erstwohnungen sicherstellen. Besonders vorteilhaft wäre es, wenn die Kantone eigene Gesetze darüber erliessen, den Gemeinden aber – unter Genehmigungsvorbehalt durch die Kantonsregierung – die Möglichkeit einräumten, davon abweichendes Recht zu schaffen. Es ist aber kaum zu erwarten, dass alle Kantone, in denen sich die Problematik der Erst- und Zweitwohnungen stellt, rasch legislieren. Dabei dürfen sich solche Vorschriften weder in Kan-

tonen noch in Gemeinden auf den Neubau von Wohnungen beschränken, vielmehr halten wir Bestimmungen, wie sie z. B. die Gemischte Gemeinde Iseltwald erlassen hat, als beispielhaft. Die Besitzstandsgarantie sollte aber auch aufgehoben werden, wenn die Wohnungen beim Handwechsel grundlegend saniert werden, oder wenn die Sanierung in den letzten paar Jahren zuvor stattfand, entsteht doch sonst das Risiko, dass Wohnungen in Altbauten «aufgemöbelt» und als Eigentumswohnungen an Fremde verkauft werden. Viele bisherige Mieter könnten dadurch in eine sehr schwierige Situation geraten. Vom Bund müsste zudem erwartet werden, dass er zum dänischen Modell zur Einschränkung des Erwerbs von Ferienwohnungen durch Ausländer rasch und klar Stellung nimmt. Dieses Modell macht eine Wohnsitzpflicht während fünf Jahren zur Voraussetzung für den Erwerb einer Wohnung, die nicht dem Daueraufenthalt dient. Die Maastrichter Verträge haben dieses Modell als zulässig anerkannt. Der Beitritt zum EWR-Vertrag müsste sich also sogar günstig auf die hier dargestellte Problematik auswirken, wenn die Schweiz bei der Regelung des Erwerbes von Zweitwohnungen dem Beispiel der Dänen folgt – oder folgen sollte.

*Folgte die Schweiz der dänischen Regelung, könnte sich der EWR-Vertrag günstig auf die Lösung des Zweitwohnungsproblems auswirken (Bild SL/Anhorn)*

*Si la Suisse imitait les Danois, l'EEE contribuerait à résoudre le problème des résidences secondaires.*

