Warum braucht es eine integrale Grünraumpolitik?

Autor(en): **Gerber, Rolf**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]**

Band (Jahr): **- (2003)**

Heft 2

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-966607

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Warum braucht es eine integrale Grünraumpolitik?

Rolf Gerber, Amt für Landschaft und Natur des Kantons Zürich

Der fortschreitende Kulturlandverlust bedrängt räumlich–quantitativ die Landwirtschaftszone. Eine immer „multifunktionalere" Landwirtschaft und landwirtschaftsfremde Nutzungen (z.B. Freizeit- und Erholungsanlagen, Infrastrukturbauten für Telekommunikation sowie die Ver- und Entsorgung einer zunehmend urbaneren Gesellschaft) verändern den Charakter und die Qualität des verbleibenden Grünraumes aber auch qualitativ stark. Diese beiden Entwicklungen, in Kombination mit der hohen Mobilität der Bevölkerung führen – vorab in Verhältnissen wie im Grossraum Zürich – dazu, dass die bisher grossräumige Segregation von Siedlungsgebiet und Landwirtschaft kritisch zu überdenken ist. Schon heute entspricht sie kaum mehr der Realität und wohl auch nicht mehr optimal den gesellschaftlichen Bedürfnissen.

Die Vision einer grossräumig verstandenen Gartenstadt mit integrativem Nutzungs- und Funktions- Mix ist deshalb rechtzeitig zu prüfen, bevor wir uns durch (zumindest teilweises) Versagen der bisherigen Raumordnung wertvolle Optionen verbauen. Dabei ist insbesondere auch die künftige Rolle der Landwirtschaft in ihrem Verhältnis zur urbanen Entwicklung zu klären und die Frage zu diskutieren, ob eine bundesweit einheitliche Landwirtschaftspolitik noch realistisch und zweckmässig ist.

Mittelfristig kann dem Handlungsdruck auf kommunaler und regionaler Ebene etwa mit Landschaftsentwicklungskonzepten (LEK's) begegnet werden. Als längerfristiges Ziel gilt es jedoch eine integrale, agglomerationsbezogene Grünraumpolitik zu definieren.

Schlüsselwörter: Grünraum, urbane Landschaft, integrale Grünraumpolitik.

1. Abschied von der ländlichen Idylle

Im Kanton Zürich gelten nach den Kriterien der Raumplanungsstatistik von 171 Gemeinden noch 17 als „ländlich“ – mit einem Bevölkerungsanteil von nur 2 Promille. 70 % der Zürcher Bevölkerung lebt in Ballungsräumen oder in den Agglomerationen. Bereits 1994 hat Hans Bieri im Nationalen Forschungsprogramm (NFP) „Boden“ für den Kanton Zürich nachgewiesen, dass 50 % der Kantonsfläche als Agglomerationsgebiet zu bezeichnen sind. Erstaunen mag, dass sich hier mindestens ein Viertel der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe, rund 40 % der offenen Ackerfläche und der überwiegende Teil der Fruchtfolgeflächen[1] befinden.

Vom zürcherischen Gebäudebestand ausserhalb der Bauzonen werden bereits 38 % nicht land- bzw. nicht forstwirtschaftlich genutzt. In der „ländlichen“ Gemeinde Hirzel, welche in einer Landschaftsschutzzone von nationaler Bedeutung liegt, befindet sich 51 % des Gebäudevolumens in der Landwirtschaftszone. Hier leben 35 % der Bevölkerung - fast viermal mehr als in der Landwirtschaft beschäftigt sind. In dieser Gemeinde war in den Jahren zwischen 1990 und 2000 ein Betriebsrückgang von 34 % zu verzeichnen, und der Strukturwandel geht weiter.

33 % der Pflanzenarten, 55 % der Säugetierarten und 95 % der Amphibienarten gelten in der Schweiz als selten, gefährdet oder sind bereits ausgestorben (Villiger M. und Pauli D., 2003). Wäre die Zahl der jährlichen Betriebsschliessungen der Zürcher Bauern extrapolierbar, wäre auch diese Spezies 2020 ausgestorben. Die Landwirtschaftliche Nutzfläche reduziert sich etwas langsamer, nämlich „nur“ um 3 % jährlich, allerdings mit grossen Schwankungen je nach Planungsregion. Das Bundesamt für Statistik rechnet damit, dass bei gegenwärtigem Überbauungsgrad hierzulande das Kulturland in rund 390 Jahren vollständig verbraucht wäre.

Und wie steht's mit der „Waldesruh?“ Als Antwort dient eine Schilderung zum Thalwiler ‚Landforst’ (Facts, 2001): “Der Landforst ist klassischer Agglo-Wald. 230 Hektaren klein, eingezwängt in einen Siedlungsgürtel mit 20 000 Menschen und 740 Hunden. Entzweit von der Autobahn. Zerschnitten von dreissig Kilometern gekiesten Waldstrassen, zehn

[1] Gemäss Sachplan Fruchtfolgeflächen des Bundes von 1992 für die Sicherstellung der Selbstversorgung in Zeiten gestörter Zufuhr.

Kilometern Fusswege, fünf Kilometer Pfade und Bikerpisten. Total 135 Meter Weg pro Hektare".

Fazit: Wer die heutige Raumentwicklung an den Ansprüchen bisheriger Rechtsgrundsätzen (Landwirtschafts-, Raumplanungs- und Umweltschutzgesetz) und Raumplanungskonzepten misst, kann nicht in guten Treuen behaupten, dass wir gut auf Kurs sind. Grünraumpolitik hat mit wesentlich mehr zu tun als „nur" mit Naturschutz oder mit Landwirtschaftspolitik.

2. Grünraummanagement, heutige Konzepte und Zielsysteme

Es besteht Konsens darüber, dass das öffentliche Gut Landschaft vier Funktionen erfüllt:

- *Produktionsfunktion* (Land- und Forstwirtschaft)
- *Erholungsfunktion* (Tourismus, Naherholung)
- *Bewahrungsfunktion* (Natur-, Landschafts-, Heimat-, Umweltschutz)
- *Optionsfunktion* (Gestaltungs-, Nutzungs- und Entscheidungsfreiheit für Zukunft und Nachfolgegenerationen)

Die *Kernfrage der ‚Landschaftsplanung'* lautet damit: Wie sieht eine optimale Landschafts- und Raumeinteilung/-planung aus, damit Nutzungskonflikte minimiert werden können. Dabei handelt es sich zweifellos um einen *Optimierungsprozess*, der von Generation zu Generation, aber auch von Region zu Region anders beurteilt wird.

Im Grünraum sind bis heute vor allem drei Bundesgesetze raumwirksam: Das Raumplanungsgesetz (RPG), das Landwirtschaftsgesetz (LG) und das Umweltschutzgesetz (UG).

Das *Raumplanungsgesetz* fordert, dass Bund, Kantone und Gemeinden für eine haushälterische Nutzung des Bodens sorgen. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.

Bund, Kantone und Gemeinden unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen,

a. die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft schützen;
b. wohnliche Siedlungen und die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten;
c. das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken;
d. die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern;
e. die Gesamtverteidigung zu gewährleisten.

Der Bund verfolgt die Ziele des RPG mit Massnahmen gemäss „*Landschaftskonzept Schweiz*“ in 13 Politikbereichen[2].

Der Zweckartikel des *Landwirtschaftsgesetzes* lautet: „Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur“:

- Sicheren Versorgung der Bevölkerung,
- Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen,
- Pflege der Kulturlandschaft,
- Dezentralen Besiedelung des Landes.

Im *Umweltschutzgesetz* heisst es: „Dieses Gesetz soll Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen und die Fruchtbarkeit der Böden erhalten (...). Im Sinne der Vorsorge sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen (...). Wer Massnahmen nach diesem Gesetz verursacht, trägt die Kosten dafür.“

3. Wo liegen die Probleme und Konflikte?

Unabhängig davon, ob die *Ziele* des Raumplanungsgesetzes (immer noch) richtig und realistisch gesetzt sind: sie sind zumindest klar struktu-

[2] Bundesbauten und Anlagen, Energie, Sport/Freizeit/Erholung, Landesverteidigung, Landwirtschaft, Luftfahrt, Natur-, Landschafts- und Heimatschutz, Raumplanung, Regionalpolitik, Verkehr, Wald, Wasserbau und Wasserkraftnutzung.

riert, legitimiert und kommuniziert. Wesentlich unübersichtlicher präsentiert sich die Lage auf der Ebene der *Instrumente* und *Prozesse*, sowie betreffend der *„Awareness“* (spezifische Wahrnehmung) der Problemlage. Nicht nur vollzieht jeder der 26 Kantone die Raumplanung anders, Bundesämter, kantonale Ämter und Regionen übertreffen sich mit immer neuen Zusammenarbeitsformen, Koordinationsgremien, Monitoringsystemen, Indikatorensets, Beitragskategorien und Anreizsystemen.

Die schmerzlichsten Defizite bisheriger Raumordnungspolitik sind wohl der *Kulturlandverlust* und die *Zersiedelung*. Beide sind jedoch kaum der Schludrigkeit der Planungsbehörden oder der Achtlosigkeit der Bevölkerung anzulasten, sondern vielmehr einem Interessenskonflikt mit immer komplexeren Abwägungen von unterschiedlichen Rechtsgütern. Politische (statt juristische) Entscheide häufen sich. Rechtssicherheit und Vergleichbarkeit sinken. Vermehrt beginnt der Staat zu „dealen“ mit Firmen und Privaten: Baubewilligungen werden an Öko-Leistungen gekoppelt; Konzessionen verpflichten zu Leistungen, die früher der Staat erbracht hat. Mit Leistungsverträgen werden „modern“ ehemals staatliche Leistungen privatisiert. Behörden sichern Arbeitsplätze durch die Gewährung von planungsrechtlichen Privilegien an willkommene Investoren. Um einen (oft kurzfristigen) Standortvorteil zu gewinnen ist man bald bereit Raumplanungsrecht zu beugen. Als Produktionsstandort für den „SMART“ hat die Solothurner Regierung verblüffend spontan einige Hektaren bestes Ackerland in der Landwirtschaftszone angeboten. Es bedurfte des Widerstandes der NGO’s gegen die Gemeindebehörden, dass Michael Schumacher in Wolfhalden sein Anwesen nicht in die freie Natur setzen konnte. Konsequentes Durchsetzen des Rechts gilt in manchen politischen Kreisen bereits als stur, bürokratisch und volkswirtschaftlich schädlich.

Zu alledem treten folgende Entwicklungen neu oder verstärkt in Erscheinung:

Internationale Dimension: Denken in europäischen Räumen. Einbindung in supranationale Gesellschafts-, Kultur-, Landschafts- und Wirtschaftssysteme. Die Wirtschaftsräume decken sich immer weniger mit Kantons- und Landesgrenzen.

Vertikale Dimension: Raumordnung und -nutzung muss sich zunehmend mit der dritten Dimension beschäftigen. (Flugbetrieb, Infrastrukturkanäle unter Niveau, Strahlung durch Funknetze, Lärmzonen, Luftverschmutzung, Verstrahlung)

Infrastruktur Ansprüche (und seit dem 11. September 2001 auch *Sicherheitsansprüche*) der Öffentlichkeit bedrängen und konkurrenzieren zunehmend privates Eigentum und Privatrecht, (Konzessionen für Service Public-Leistungen, Antennen/Funknetze, Luftfahrtstrassen mit Lärmgrenzwertzonen, Zonen mit neuen Emissionsgrenzwerten und daraus abgeleiteten Nutzungsauflagen oder -verboten etc.).

Multifunktionalität des Grünraumes als Prinzipienbruch: In die ehemals tabuisierte Landwirtschaftszone und den Wald drängen Nutzungen wie Golf, Besenbeizen, Country Clubs, Gesundheitsfarmen, Abbau- und Deponiegebiete, Reithallen, Event-Areas u.a.m..

Die zunehmend „fraktale" Organisation der Landwirtschaft führt dazu, dass einzelne Mechanisierungsketten, Arbeitsschritte und Gebäudeteile - wie in der übrigen Wirtschaft - überbetrieblich organisiert werden. Die Folge davon: Nicht mehr jeder Betrieb braucht alles, aber einzelne brauchen ungewöhnlich viel an Maschinen und Gebäuden (z.B. Lohnunternehmer). Solche Entwicklungen sind betriebswirtschaftlich vernünftig. Es ist auch nachvollziehbar, dass solche kostensenkende Organisationsformen in der Landwirtschaftszone Platz finden wollen. Aber es entstehen neue Ansprüche an die Raumordnung.

Es gilt die banale aber bedeutungsvolle Feststellung, dass diese Entwicklungen durch hohe und zunehmende *Geschwindigkeit, Anzahl und Dichte* sowie *Heterogenität und Komplexität* geprägt ist. Solche Entwicklungen neigen dazu, sich der juristischen Vergleichbarkeit zu entziehen. Der *staatlichen Steuerung dieser Prozesse* kommt zwar eine leistungsfähigere Informationstechnologie zugute. Möglicherweise wurde auch die Effizienz der Verwaltung und Behörden durch New Public Management (NPM), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (wof), etc. verbessert. Die *heutige Regelung* ist dennoch aus drei Gründen zunehmend *untauglich:*

1. Die behördlichen *Reaktionszeiten sind zu lange*. Demokratische Prozesse sind nicht mehr problemadäquat. Die Verwaltungsmühlen mahlen trotz New Public Management zu langsam.
2. Die *Planungshorizonte sind zu kurz* (KKW, Flughafen, Autobahnen, Klimaveränderungen, demografische Entwicklungen).
3. Die *Informationsbasis* für die Entscheide sind trotz explodierender Datenfülle zunehmend *ungenügend*.

4. Weshalb eine (neue) integrale Grünraumpolitik?

Wer die vorstehende Beurteilung und Prognose teilt, wird sich fragen (müssen), ob er immer noch an möglicherweise überholten Rezepten der Raumplanung festhalten will oder nicht eher die Realität, respektive die tatsächliche Entwicklung akzeptieren will. Die Frage nach einem Paradigmenwechsel ist damit gestellt. Ist das Modell einer "grünen Gartenstadt Schweiz" eine echte Alternative und eine Chance? Sollten wir uns nicht ernsthaft damit beschäftigen, auch wenn dies nicht in die Kategorien des RPG passt, bevor wir auch diese Option verpasst und im eigentlichen Sinn des Wortes *verbaut* haben? Sind die Waffen der Raumplanung nicht zu stumpf, um wirksam den internationalen Megatrends entgegenzuhalten? Und – zynisch aber bedenkenswert – ist denn der "Megatrend" tatsächlich so bedrohlich? Bietet nicht kreative Auseinandersetzung mit der realen Entwicklung bessere Chancen als das stets frustrierende Nachrennen hinter raumplanerischen Illusionen?

Ich wage deshalb aus meiner Zürcher-Wahrnehmung acht Thesen:

1. Ein Dogma unserer Raumplanung, nämlich die *Trennung von Bau- und Landwirtschaftszonen*, gerät ins Wanken, erodiert und ist möglicherweise nicht mehr aufrecht zu erhalten. Das raumplanerische Gegenstück zum Siedlungsgebiet kann in einem urban geprägten Raum wie rund um Zürich nicht mehr eine Landwirtschaftszone im bisherigen Sinne sein.

2. Der Fiktion vom *„ländlichen Raum“* droht das selbe Schicksal: Sie muss aufgegeben werden, auch wenn Naturwerte und Naherholung ihre gesellschaftliche und politische Bedeutung behalten oder gar steigern werden.

3. Gleichwohl: *Land- und Fortwirtschaft sind auch künftig unverzichtbar* für die Erreichung zahlreicher, nach wie vor wichtiger Ziele wie der regionalen Produktion gesunder, frischer Nahrungsmittel, der Erhaltung ökologische Kreisläufe und der Landschaftspflege.

4. Der *„Aggregationszustand“ von Stadtregionen*, wie der Greater Zurich Area, wird sich innerhalb der nächsten 10 Jahre (weiter) ändern: vom Zustand des ländlichen Raumes mit Inseln von Siedlungsgebieten, hin zu einem Siedlungsgebiet mit grünen Inseln (wie z.B. Gross-London). Diese Entwicklung hat faktisch längst eingesetzt und ist offensichtlich nicht zu stoppen, ob wir wollen oder nicht.

5. Zum Trost für alle jene, die mit dieser Vorstellung (noch) nicht warm werden: Schutzgebiete und Parks haben in dieser „Gartenstadt Zürich“ genau so Platz wie eine ökologische Landwirtschaft mit regionaler Nahrungsmittelproduktion. Die Forderung nach *Nachhaltigkeit* und Lebensqualität *bleibt auch in Zukunft die Messlatte*.

6. Nehmen wir's positiv: Wenn wir's geschickt angehen, mäandriert nicht nur das Siedlungsgebiet in den ehemals ländlichen Raum, sondern gegenläufig *auch die Natur wieder zurück in die Siedlungsgebiete* und verbindet sich hier mal harmonisch, mal überraschend neu mit Kulturwerten der Architektur, der bildenden Kunst, der Musik. Es entstehen ökologische Stadtlandschaften und es entsteht andernorts ein neues Hinterland, vermutlich dort, wo bisher die Raumplanung mit weniger Erfolg die Abwanderung zu stoppen versucht.

7. Wenn kein gleichwertiger Ersatz für die sich auflösende ländliche Kultur und Sozialstruktur im ehemals ländlichen Raum heranwächst, erleiden wir etwas, was wesentlich fataler ist als der Kulturlandverlust an sich: Es ist ein *Identitätsverlust*, ein Verlust an traditionellen Werten, eine Desorientierung und Sinnentleerung mit allen sozialen Implikationen und ökologischen Folgen, die z.B. gegenwärtig das landwirtschaftliche Hinterland von China zu destabilisieren drohen.

8. Arbeit, Umwelt und Kultur (auch die Agri-kultur) sind die drei eng verknüpften Elemente, deren Erhaltung, Aufwertung oder Wiederbelebung - besonders in der „alten Welt“ Europas - eine Aufgabe für das 21. Jahrhundert wäre. Die Greater Zurich Aerea liegt mitten in Europa. Merke!

Literatur

Literatur beim Verfasser.

Anschrift des Verfassers:

Dipl. Ing. Agr. ETH Rolf Gerber
Chef des Amtes für Landschaft und Natur
Kaspar Escher-Haus
8090 Zürich

Email: rolf.gerber@vd.zh.ch