Zeitschrift: Trans : Publikationsreihe des Fachvereins der Studierenden am Departement Architektur der ETH Zürich

Herausgeber: Departement Architektur der ETH Zürich

Band: - (2004)

Heft: 13

Artikel: Aus grün mach grau, zon' ein und bau! : Ansätze zur Bremsung der Zersiedlung in der Schweiz

Autor: Keiner, Marco

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-919179

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: 03.07.2025

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

Marco Keiner

Aus grün mach grau, zon' ein und bau!

Ansätze zur Bremsung der Zersiedelung der Schweiz

Dort, wo ich mich im Vorschulalter an warmen Sommertagen im hohen Gras vor unserem Dackel versteckte, wo die Igel wohnten und wo in unendlich langen Sommern Zwetschgen, Birnen und Himbeeren zu stibitzen waren, wo ein alter geheimnisvoller Schuppen stand, dort in der Wiese hinter dem Haus war mein kleines Paradies.

Dort, wo mein kleines Paradies war, steht seit zwanzig Jahren ein Lebensmitteldiscounter. Als Kind kann man nicht ahnen, dass Paradiese nichts als Baulücken oder Bauerwartungsland sind. Dort, wo die Kunden nach Alufolie greifen, genau dort stand ein alter verknorzter Mirabellenbaum, der so süss wie Zuckerwatte roch. Die graue Parkfläche vor dem Einkaufsmarkt begräbt unter sich die Hecken, den Komposthaufen, wo sich vermutlich die Igelfamilie ernährte, das hohe Gras und all die Blumen. Heute gibt es dort keine Schmetterlinge mehr, auch keine Ringelnattern, Mäuse und Käfer.

Natürliche und naturnahe Flächen gehen verloren. Je näher an den Siedlungen, desto früher und schneller. Grün wird Grau. Das wissen wir, das beobachten wir. Seit 1950 hat sich die Siedlungsfläche der Schweiz mehr als verdoppelt. Von 1979 bis 1985 und 1971 bis 1992 nahm sie im Landesdurchschnitt um 0,86 m^2 pro Sekunde oder insgesamt um die Grösse des Kantons Schaffhausen zu (BFS 2001)[1]. Heute beansprucht jeder Einwohner der Schweiz im Schnitt knapp 400 m^2 Siedlungsfläche. Die Schweiz wird zusehends zersiedelt. Dies verursacht hohe Infrastruktur- und Unterhaltskosten, belastet die Umwelt und bedrängt die Kulturlandschaft.

Die Umsetzung des Artikel 15 des Raumplanungsgesetzes (RPG), der die Verkleinerung von überdimensionierten Bauzonen zum Ziel hat, ist mangelhaft. Dieser Artikel besagt, dass Bauzonen Landflächen sind, die innert 15 Jahren benötigt und erschlossen werden sollen. In den meisten Kantonen umfassen die Bauzonen aber rund das Doppelte der von Art. 15 RPG gestatteten Fläche. So waren bereits im Jahr 1989 244'000 ha Bauzone ausgeschieden, die zu 40% unüberbaute bzw. unternutzt waren.

Allein die Nutzungsreserven im bereits überbauten Gebiet könnten rein rechnerisch (durch Aufstockung, Anbau, Dachgeschossausbau usw.) sämtliche baulichen Bedürfnisse bis zum Jahr 2010 befriedigen. Der Grund, warum die Rechnung nicht aufgeht, ist die durch spekulative Hortung bestehende unzureichende Verfügbarkeit von eingezontem Bauland. Ein verknapptes Baulandangebot führt auf dem eingeschränkten Markt zu steigenden Bodenpreisen. Das heisst, dass, um die Nachfrage an sofort überbaubaren Flächen zu decken, weiterhin „eingezont" werden muss. Dies findet meist an den Rändern der Siedlungen und „im Grünen" (in ländlichen Gemeinden) statt, wo unüberbaute Bauzonen aufgrund vergangener Planungsfehler im Übermass

1 Erhebungsperioden Arealstatistik Schweiz (Bundesamt Für Statistik 2001)

vorhanden sind. Die Folge: die Schweiz wird zusehends zersiedelt. Durch diesen *urban sprawl* wird ein Transformationsprozess ausgelöst, der zu einer immer weitläufigeren, unscharf zu gliedernden Raumstruktur führt und den ruralen Raum urban überprägt.

Die Verlangsamung des Siedlungsflächenwachstums ist in der Schweiz ein zentrales, seit langem gefordertes, im Raumplanungsgesetz und in den *Grundzügen der räumlichen Entwicklung* (EJPD/BRP 1998) verankertes Ziel. Der Flächenverbrauch schreitet jedoch weiter voran, hauptsächlich im bereits dicht besiedelten Mittelland. Eine wesentliche Ursache dafür ist, dass im Grunde keiner der am Prozess der Baulandausweisung beteiligten Akteure Interesse an einer Reduzierung seiner in Anspruch genommener Flächen hat. Bauherren haben kein Interesse an einer flächenschonenden Ausführung ihrer Vorhaben, da z.B. durch Geschossbau meist eine Verteuerung entsteht. Einwohner wohlhabender Gemeinden stellen sich aus ästhetischen Gründen gegen eine ihrer Ansicht nach zu hohe Verdichtung (siehe Küsnacht am Zürichsee). In den Gemeinden sind es überwiegend die Grundeigentümer, die politische Ämter ausüben und damit die Siedlungsentwicklung bestimmen. Durch die Ausrichtung auf Partikularinteressen gelingt es den Gemeinden somit kaum, auf eine bauliche „Entwicklung" zu verzichten. Zudem sehen sich die Gemeinden in Zeiten der Mittelknappheit in einem harten Wettbewerb um neue Investoren und Einwohner zur Erhöhung des kommunalen Steueraufkommens. Im Zweifelsfall wird deshalb im Rahmen der planerischen Abwägung eher für die Ausweisung von Bauland und gegen die Schonung von Flächen entschieden. Eine Selbstbeschränkung im Baulandverbrauch der Gemeinden erscheint aufgrund deren Standortkonkurrenz illusorisch. Auch Kleinstgemeinden nehmen oft aus demographischen und steuerlichen Gründen Einzonungen vor und begründen dies mit der Wahrung gleichwertiger Entwicklungschancen.

Die Siedlungs- und Raumentwicklung beruht im Grunde auf einer Sequenz von unkoordinierten Nutzungsplan-Entscheidungen autonomer Gemeinden und die Folgen der Zersiedelung sind für das Individuum und die einzelne Gemeinde nicht auf den ersten Blick wahrnehmbar, sind es doch die vielen kleinen, schleichenden Veränderungen, die den enormen Flächenverbrauch insgesamt ausmachen.

Die Kantone könnten einerseits über die Richtplanung auf die Siedlungsentwicklung Einfluss nehmen, als auch andererseits über die Genehmigung der Nutzungspläne. Dabei treten die Kantone in der Praxis gegenüber den Gemeinden jedoch meist wenig autoritär auf und das Genehmigungsverfahren scheint eher auf Kooperation und Konsenssuche ausgerichtet zu sein als auf die Durchsetzung übergeordneter Planungsziele. Je nach Kanton, der eine mehr

oder weniger restriktive Planungspolitik anwendet und eine mehr oder weniger konsequente Genehmigungspraxis kennt, sind die Spielräume der Gemeinden unterschiedlich gross. Im Allgemeinen gilt, dass die Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf die bauliche Entwicklung von den meisten Gemeinden voll ausgeschöpft werden. Besonders kleinere Gemeinden sind nicht in der Lage, aus überörtlicher Sicht zweckmässige Raumentwicklungsentscheide zu fällen (ARE/UVEK 2003). Die Folge hiervon ist ein weiteres Ausufern der Siedlungsflächen im ländlichen Raum.

Von Bundesebene aus kann mit raumplanerischen Instrumenten auf die Siedlungsentwicklung de facto so gut wie kein Einfluss genommen werden, da einerseits die Raumplanung in der Kompetenz der Kantone liegt, andererseits die wenigen Einflussmöglichkeiten des Bundes (wie Sachpläne und Konzepte, Grundzüge der Raumentwicklung Schweiz, Agglomerationspolitik, Strategie Nachhaltige Entwicklung) nicht griffig genug sind, um der Zersiedelung Herr zu werden. Aus den genannten Instrumenten des Bundes lassen sich jedoch wesentliche Forderungen für eine nachhaltigkeitsorientierte Siedlungsentwicklung ableiten: So muss der Boden wirtschaftlich, sozial und ökologisch verträglich genutzt und die Landschaft vom Siedlungsdruck entlastet werden. Dazu muss die Siedlungsentwicklung vermehrt nach innen gelenkt werden. Die Nutzung innerer Reserven ist aber nur bis zu einem gewissen Grad möglich, da ab einem bestimmten Dichtewert die Akzeptanz in der Bevölkerung sinkt. Bauliche Dichte bringt auch nicht unbedingt eine höhere Einwohnerdichte mit sich, da die Wohnungsgrösse und -belegung vom Lifestyle und Wohlstand abhängig ist und es gerade Single-Yuppies sind, die in zentralen Lagen grossen Wohnraum nachfragen. Deshalb ist bei Nachverdichtungen stets ein Nachweis über deren Qualität zu verlangen. Neben der Verdichtung bedarf es einer Begrenzung der bestehenden Siedlungsgebiete, zum Beispiel durch eine absolute Siedlungsgrenze nach Aussen, eine Art Rückkehr des römischen Pomeriums.

Folgende Aspekte einer Strategie der Siedlungsentwicklung nach innen können als Ausgangspunkte für eine nachhaltigere Siedlungsentwicklung in der Schweiz dienen:

- Stark gebremster, geringstmöglicher Anstieg des Besiedlungsgrades (d.h. so wenig Neueinzonungen wie möglich).
- Möglichst intensive Nutzung der Geschossflächenreserven in den überbauten Bauzonen durch Nachverdichtung und Erhöhung der Geschossflächenreserven durch planerische Massnahmen (Aufzonung).
- Nutzung der nicht überbauten Bauzonen (z.B. durch aktive Baulandpolitik und Baulandmobilisierung) und Umnutzung der überbauten Bauzonen („Flächenrecycling“) *vor* Neueinzonungen.

Da heute nichts darauf hinweist, dass die Siedlungsflächenexpansion dereinst von selbst zum Stillstand kommt, sind Eingriffe zweifelsfrei vonnöten. Neue innovative Instrumente und Verfahren sind gefragt, die das bestehende Raumentwicklungsinstrumentarium komplettieren. Abgeleitet von Lendi

(2003), ARE/UVEK (2003) und eigenen Vorarbeiten lassen sich 5 Gruppen von Handlungsansätzen unterscheiden: planerische Massnahmen, Abgaben (unterteilt in Kausalabgaben, Lenkungsabgaben und Steuern), Subventionen, Schaffung von Märkten und freiwillige Ansätze:

Planerische Massnahmen

Planerische Massnahmen zielen darauf ab, die Raumentwicklung mittels hoheitlicher Instrumente (Vorgaben der Positiv- und Negativplanung) sowie durch die Genehmigungspraxis (unter Einhaltung bestimmter Auflagen) zu steuern.

Eine Baulandmobilisierung würde erleichtert, wenn durch rechtliche Baugebote, obligatorischem oder vertraglich geregeltem Bodenabtausch mittels Bodenbörsen oder Bodenbanken, mittels Vorkaufsrecht Gemeinden der vorsorgliche Landerwerb ermöglichen würde (bezahlbar z. B. durch einen wie in Tirol erfolgreich praktizierten Bodenbeschaffungsfonds), Ziel sollte sein, das unberührte Bauland wieder dem Markt zuzuführen und die Siedlungsentwicklung zu steuern.

Vor der Ausweitung von Siedlungsflächen wäre eine Nachweispflicht sinnvoll, dass der Flächenbedarf nicht mehr im bestehenden Siedlungsgebiet gedeckt werden kann, verbunden mit einer strikten Überprüfung der Bedarfsprognosen nach Art. 15 RPG. Insbesondere ist der Baulandbedarf an überörtliche Entwicklungskonzepte zu binden. Dies könnte in die Einführung einer Flächenhaushaltspolitik münden (vgl. ARL 2004). Durch sie sollte mit Mengenzielen eine Kreislaufwirtschaft von Siedlungs- und Verkehrsflächen, also keine Ausdehnung dieser Flächen, sondern deren Umnutzung, stattfinden. Zusätzliche Qualitätsziele müssten gleichzeitig einen Ausgleich von Beeinträchtigungen durch das Wachstum der Bebauungen durch Wiederherstellung der ökologischen Funktionen gewährleisten. Bei einer Einführung von "Flächenkontingenten" für Siedlungsflächen (ähnlich wie für Fruchtfolgeflächen) müssten die Kantone bzw. Regionen die Verteilung der Flächen übernehmen und auch sinnvolle und gerechte Verteilungsmodalitäten anwenden.

Daneben ist eine kontinuierliche Überprüfung der Wirkungen der Planung unerlässlich, ex ante und Prozess begleitend. Dies verlangt den Einsatz von auf Indikatoren basierendem *Monitoring / Controlling / Benchmarking* und der strategischen Umweltprüfung oder gar nach einer neu zu konzipierenden Nachhaltigkeitsprüfung. Für Monitoring- und Controllingzwecke erscheint die Einführung von Planungs- oder Zielwerten (z. B. eine Obergrenze für die Siedlungsfläche pro Kopf) als Orientierungs- und Bewertungshilfe sinnvoll. Es ist ebenso unverzichtbar, die überörtlichen Planungsebenen zu stärken. Die Etablierung klarer, umsetzungsorientierter Ziele und qualitativer und quantitativer Entwicklungsvorgaben in überörtlichen sowie flächendeckenden Konzeptplänen kann als Vorstufe der kommunalen Nutzungsplanung hinzugefügt werden. Begleitet werden müsste dies durch eine rigorose

Genehmigungspraxis. Dies gilt sowohl für den Bund in Bezug auf die Kantone als auch für die Kantone in Bezug auf die Gemeinden. Hierunter fällt auch die Umkehr der Beweislast bei der Prüfung kantonaler Richtpläne durch den Bund. Die Kantone sollten nachweisen, dass mit den getroffenen Massnahmen und Festlegungen ihrer Richtpläne die Ziele und Strategien einer nachhaltigen Raumentwicklung auch tatsächlich umgesetzt werden können.

Abgaben

Mit Abgaben sollte ein umwelt- oder raumbelastendes Verhalten unattraktiver gemacht werden. Diese dienen zur Belastung nach dem Verursacherprinzip. Sie können zu nachhaltiger Entwicklung führen und gleichzeitig Förderungsmassnahmen finanzieren. ARE/UVEK (2003) unterscheiden die Abgaben in *Kausalabgaben*, *Lenkungsabgaben* und *Steuern*.

Kausalabgaben sind an eine Leistung oder an einen besonderen Vorteil gebunden, welche die Höhe der Gebühr und die zweckgebundene Mittelverwendung bestimmen. Darunter fallen Verursacher gerechte Erschliessungs- und Anschlussgebühren für Strassen, Bauland usw. sowie Benutzungsgebühren (z.B. für Parkplätze). Externe Kosten des Bodenverbrauchs wie Versiegelung, Bodenschädigung usw. können ebenfalls internalisiert werden. Zur Finanzierung neuer Verkehrsinfrastrukturen haben sich andernorts *road pricing* und Fahrleistungsabgaben als erfolgreich erwiesen.

Lenkungsabgaben gehen von einem Umwelt- oder Raumziel aus und regeln über Steuern und Preise, gegebenenfalls auch über die Einnahmenseite (Subvention). Es erfolgt eine Umverteilung von überdurchschnittlichen zu unterdurchschnittlichen Ressourcenverbrauchern. Lenkungsabgaben sind denkbar im Zusammenhang mit der Bodenversiegelung, mit Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen sowie für ungenutztes Bauland, welches mobilisiert werden würde, da die Belastung für den Besitzer zu hoch würde (Baulandsteuer). Auf nicht überbauten oder unternutzten Grundstücken können nach Art und Intensität der Bodennutzung differenzierte Flächennutzungsabgaben erhoben werden, die direkte oder indirekte Lenkungswirkungen in Richtung der Angebotsvermehrung auf dem Bodenmarkt hätten. Solche Abgaben könnten durch eine Senkung der Liegenschaftssteuer staatsquotenneutral sein.

Eine weitere Möglichkeit besteht in der Umsetzung des Gebotes des Ausgleichs zwischen planungsbedingten Mehr- und Minderwerten, so wie es in der Gemeinde Worb (BE), und in den Kantonen Neuchâtel und Basel-Stadt praktiziert wird.

Steuern sind bedingungslos geschuldete Zahlungen an den Staatshaushalt. Mehrere Arten von Steuern, die jeweils auf die Nutzung einer bestimmten Fläche abzielen, sind denkbar: Bodensteuer, Bodenflächensteuer, Flächennutzungssteuer, Gebäudeflächensteuer und Wohnflächensteuer.

Subventionen

Mittels Subventionen (*a fonds perdu*-Beiträgen) kann umwelt- oder raumfreundliches Verhalten gefördert werden. Beispiele hierfür sind die Förderung der Bodenentsiegelung durch Schaffung eines Rückbaufonds (Flächenrecycling), sowie die Förderung von Boden schonenden und Flächen sparenden, mehrgeschossigen Bauwerken.

Schaffung von Märkten

Der Staat kann Märkte für Umwelt und Raumgüter schaffen, indem er handelbare Zertifikate ausgibt, die zum Verbrauch von limitierten Ressourcen und Umweltleistungen berechtigen. Dafür eignen sich börsenähnliche, handelbare regionale Flächenausweisungsrechte und Bodennutzungsrechte zur quantitativen Steuerung der Neu- und Umnutzungen. Eine denkbare Möglichkeit wären auch zwischen Gemeinden handelbare "Flächenverbrauchsrechte" einzuführen – analog etwa zu CO_2-Zertifikaten. Zu diskutieren ist auch der Ansatz einer möglichen zonenplanähnlichen instrumentellen Etablierung von Marktbereichen für Bauland und Nicht-Bauland. Marktprognosen und Nachfragemodelle fänden so Einzug in einen integrierten Planungsansatz.

Freiwillige Ansätze

Freiwillige Massnahmen sind korporatistische Ansätze. Infolge von Verhandlungen könnten freiwillige Verpflichtungen eingegangen werden. Beispiele hierfür sind Vereinbarungen zur Reduktion des Siedlungsflächenverbrauchs, Ausgleichszahlungen an Landwirte zur Flächenfreihaltung sowie Verhandlungslösungen und Mediationsverfahren bei Boden- und Raumnutzungskonflikten. Ein weiterer Ansatz könnte darin bestehen, im Rahmen der Agglomerationspolitik des Bundes Vertragslösungen zwischen Bund und Agglomerationen zu entwickeln. Hierbei könnten eventuell auch auf Verhandlungsbasis Flächenkontingente gegen andere Leistungen eingetauscht werden. Man sieht: es besteht ein grosser Markt der Möglichkeiten. Vieles ist denkbar und machbar, nur weniges aber ist bereits in der Praxis erprobt. Die Lösung wird nicht sein, alle aufgezählten möglichen Massnahmen und Instrumente in Reinkultur umzusetzen oder nur auf eine von ihnen zu setzen. Auf jeden Fall, unter möglichst geringem Kostenaufwand, eine angepasste Rezeptur genau dosierter Zutaten zu kreieren, die das Verhältnis zwischen Zielen und Mitteln respektiert und ungünstige Nebenwirkungen minimiert. Welche Lösungsansätze in den einzelnen Gemeinden auch immer gefunden werden mögen: eine vertiefte Diskussion über neue, überörtliche Strategien zur Steuerung der Siedlungsentwicklung ist überfällig.

Wie lange können wir noch zusehen, dass aus Grün Grau und aus Paradiesen Beton wird?

Marco Keiner ist Oberassistent und Mitglied der Sustainability Research Group am Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung (IRL) der ETH Zürich sowie Dozent für Landschafts- und Umweltplanung im NDS in Raumplanung.

Referenzen

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL; 2004): Flächenhaushaltspolitik – Ein Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung, Positionspapier Nr. 58. Hannover

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK; 2003): Siedlungsbegrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Evaluation Nutzungsplanung aus der Sicht der nachhaltigen Siedlungsentwicklung, Bern

Bundesamt für Raumplanung (BRP; 1989): Bauzonenerhebung Schweiz. Technischer Bericht, Bern

Bundesamt für Statistik (BFS; 2001): Arealstatistik Schweiz – Bodennutzung im Wandel, Neuchâtel

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und Bundesamt für Raumplanung (BRP; 1998): Grundzüge der Raumordnung Schweiz, Bern

Lendi, M. (2003): Steuerung der Siedlungsentwicklung – Übersicht zu Intentionen und Modalitäten der Lenkung. Diskussionsbeitrag gerichtet an den Schweizerischen Rat für Raumordnung, 10. September Küsnacht