



Argumentarium

Zersiedelung stoppen - für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)





Inhalt

1	Kurzzusammenfassung mit den wichtigsten Argumenten	3
2	Was ist Zersiedelung?.....	3
3	Die gravierenden Folgen der Zersiedelung	5
4	So stoppt die Initiative die Zersiedelung	8
5	Umsetzung der Initiative	11
6	Die bisherige Gesetzgebung fördert weiterhin die Zersiedelung	16
7	Auswirkungen der Initiative auf das Wohnraumangebot, die Mietpreise und die wirtschaftliche Entwicklung	19
8	Häufig gestellte Fragen.....	21
	Quellen	25



1 Kurzzusammenfassung mit den wichtigsten Argumenten

Deshalb gibt es die Zersiedelungsinitiative:

- In den vergangenen Jahrzehnten wurden hunderte Quadratkilometer Kulturland, naturnahe Landschaften und weitere Grünflächen überbaut. Nach wie vor geht jede Sekunde fast ein Quadratmeter Grünfläche verloren.
- Die Zersiedelung schreitet voran, weil das Bauland immer weiter vergrössert wird. Der Umgang mit dem Boden ist verschwenderisch.
- Die Zersiedelungsinitiative weist den Weg zu einer massvollen Nutzung des Bodens. Sie stoppt die Zersiedelung, indem sie die Bauzonen nicht mehr weiterwachsen lässt. Gleichzeitig soll ausserhalb der Bauzonen nur gebaut werden, was wirklich nötig ist.
- Die Zersiedelungsinitiative bewahrt die schönen Landschaften in der Schweiz und damit auch unsere Lebensqualität. Durch einen haushälterischen Umgang mit dem Boden wird auch weiterhin genug Wohnraum für alle geschaffen, ohne dass dafür Grünflächen geopfert werden müssen.

2 Was ist Zersiedelung?

Die Zersiedelung in der Schweiz hat über die vergangenen Jahrzehnte laufend zugenommen. Seit 1985 wurden 584 km² überbaut, was mehr als der Fläche des Genfersees entspricht. Das zeigt sich deutlich an der gewachsenen Siedlungsfläche für den Wohnraum. Die ständig wachsenden Bauzonen führen dazu, dass weiterhin grossflächig, verschwenderisch und zerstreut gebaut wird. Eine ähnliche Entwicklung findet ausserhalb der Bauzonen statt, wo immer mehr Bauten erstellt werden, die nicht für die Landwirtschaft, sondern für zonenfremde Zwecke genutzt werden. Die Zersiedelung führt zu Mehrverkehr und zusätzlichem Strassenbau, der wiederum den Bodenverschleiss antreibt.

Seit 1985 gingen in der Schweiz über 850 km² Kulturland verloren¹. Dies entspricht mehr als acht Fussballfeldern pro Tag. Die Entwicklung über die vergangenen Jahrzehnte macht deutlich, welche Faktoren die Zersiedelung verursachen. Der aktuelle Bericht des Bundesamts für Statistik (2015) zeigt: Die gesamte Siedlungsfläche für Wohnraum hat von 1985 bis 2009 um 44 % zugenommen. Gleichzeitig ist die Wohnbevölkerung in der Schweiz aber nur um 17 % angestiegen. Die Siedlungsfläche für Wohnraum ist also zweieinhalbmal stärker gewachsen als die Bevölkerung. Der Anstieg des Pro-Kopf-Verbrauchs, der in dieser Zeit etwa 25 % beträgt, ist der Haupttreiber der Zersiedelung. Er wird sehr stark dadurch beeinflusst, wie haushälterisch oder verschwenderisch mit dem Boden umgegangen wird.

¹ Grêt-Regamey et al., 2018

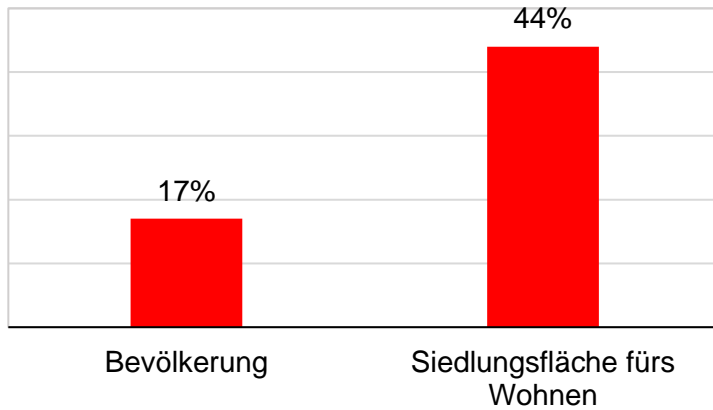


Abbildung: 1985-2009: Die Siedlungsfläche fürs Wohnen ist 2.5mal so stark gewachsen wie die Bevölkerung

Der Grad der Zersiedelung wird aber nicht nur vom Flächenverbrauch per se bestimmt, sondern auch durch dessen räumliche Aufteilung. Je weiter zerstreut die Gebäude erstellt werden, umso mehr nimmt die Zersiedelung zu. Und je mehr die Zersiedelung zunimmt, desto länger werden die Verkehrswege und desto mehr Verkehr entsteht. Durch den Strassenbau werden zahlreiche Naturräume zerschnitten und viel Boden geht verloren. Von 1985 bis 2009 hat beispielsweise die Fläche für Autobahnen um 49 % und die Fläche für Parkplätze um 55 % zugenommen. Auch hier ist das Wachstum ein Vielfaches des Bevölkerungswachstums.²



Abbildung: Seit 1985 wurde in der Schweiz die Fläche des Genfersees zubetoniert. Das ist insbesondere deshalb bedenklich, da ca. 70 % der Schweizer Fläche von vornherein nicht nutzbar sind

Erhebungen, welche die Zersiedelung unter Berücksichtigung all dieser Faktoren (Siedlungsausdehnung, Siedlungsstreuung, Siedlungsdichte) berechnen, kommen zu einem

² (BFS, 2015)



klaren Schluss: Die Zersiedelung hat seit Messbeginn in den dreissiger Jahren ununterbrochen zugenommen.³ Dies war nur deshalb möglich, weil die Bauzonen in der Schweiz ständig erweitert bzw. die Bauzonenreserven so gross angesetzt wurden, dass die Zersiedelung gar nicht begrenzt werden konnte. Diese Tatsache besitzt bis heute Gültigkeit. Das zeigt sich auch an der Bautätigkeit in jüngerer Zeit. Der Anteil der Einfamilienhäuser am gesamten Wohnbaubestand hat sich von 2000 bis 2016 gerade mal um 1.3 % auf 68.4 % reduziert.⁴ Es geht dabei nicht um die Einfamilienhäuser als solche, sondern um das Bauen mit niedriger Dichte. Die Statistik zeigt, dass Siedlungen mit sehr niedriger Dichte fast konstant zwei Drittel der Wohnbauten ausmachen. In den letzten zwei Jahrzehnten wurden jährlich zwischen 5000 und 12'000 Wohnbauten erstellt, die lediglich zwei Stockwerke hoch sind. Dass diese Entwicklung mehr als verschwenderisch ist, zeigt sich auch an einem wachsenden Anteil an leerstehenden Ein- und Mehrfamilienhäusern, der so hoch ist wie seit zehn Jahren nicht mehr.⁵ Das Potenzial für einen haushälterischen Umgang mit dem Boden wird also nicht ansatzweise ausgeschöpft.

Obwohl die Zersiedelung zu grossen Teilen durch die stetige Ausweitung der Bauzonen zu erklären ist, hat auch das Bauen ausserhalb der Bauzonen einen immer grösseren Einfluss. Derzeit befinden sich 22 % aller Gebäude ausserhalb der Bauzonen, d.h. vor allem in der Landwirtschaftszone.⁶ Eigentlich ist das Nicht-Baugebiet, sofern es nicht einen besonderen Schutz geniesst, vorab für die Landwirtschaft bestimmt. Ausserhalb der Bauzonen sind aber lediglich 48 % der Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig, während die Beschäftigten im Dienstleistungssektor fast 40 % ausmachen (ebend.). Das zeigt, dass ein sehr grosser Teil der Bauten ausserhalb der Bauzonen dort eigentlich fehlplatziert ist. Schliesslich sind die Gebäude in der Landwirtschaftszone so weit verstreut, dass viele Strassen für die Erschliessung benötigt werden. So machen Verkehrsflächen zwei Drittel der Siedlungsflächen ausserhalb der Bauzonen aus. Soll die Zersiedelung gestoppt werden, muss neben der Begrenzung der Bauzonengrösse auch das Bauen ausserhalb der Bauzonen auf die für die Landwirtschaft benötigten Zwecke (sowie einzelne Ausnahmen und spezifische Bauten von öffentlichem Interesse) beschränkt werden.

3 Die gravierenden Folgen der Zersiedelung

Durch die Zersiedelung entstehen viele Probleme. So verschwindet immer mehr Kulturland, welches für die Landwirtschaft von fundamentaler Bedeutung ist. Durch die Zersiedelung steigt auch das Verkehrsaufkommen immer weiter an, was negative Auswirkungen auf unsere Umwelt und unsere Lebensqualität hat.

Weiter gefährdet die Zersiedelung die Biodiversität. Einmal überbauter Boden ist für immer zerstört, deshalb müssen wir ihn schützen.

³ Schwick & Spichtig, zit. in BAFU, 2017b

⁴ BFS, 2016

⁵ BFS, 2018

⁶ ARE, 2016



Lebensqualität

Die Zersiedelung hat negative Auswirkungen auf die Lebensqualität. Durch das steigende Verkehrsaufkommen entstehen mehr Lärm und Abgase. Zusätzlich wird die Distanz zu unverbauten Grünflächen immer grösser, wodurch dem Menschen mehr und mehr der Kontakt mit der natürlichen Umgebung fehlt. Für die menschliche Entwicklung im Kindesalter ist eine natürliche Umgebung essentiell, um Lernerfahrungen abseits der konstruierten und materiellen Welt zu machen. Aber auch für Erwachsene sind Grünflächen und intakte Landschaften als Naherholungsgebiete von grosser Bedeutung. Der Erhalt von Wiesen bedeutet auch, dass die Freizeit in nächster Nähe verbracht werden kann.

Die Bewohnerinnen und Bewohner der dichtest besiedelten Gebiete sparen ausserdem viel Zeit im Vergleich zur Bevölkerung in den schwach besiedelten Regionen: Sie legen jeden Tag in ihrer Freizeit fünf Kilometer, für die Arbeit zwei Kilometer und für die Einkäufe drei Kilometer weniger zurück. Nachhaltige Verdichtung bringt mehr Lebensqualität als endlose Zersiedelung.⁷

Landwirtschaft und Landschaft

Die Landwirtschaft verliert mit jedem Quadratmeter Boden, der überbaut wird, ein weiteres Stück ihrer wichtigsten Ressource. Überbauung bedeutet immer auch eine Versiegelung des Bodens. Die Verdichtung zerstört dessen Struktur und damit den Wasser- und Sauerstofftransport, sowie auch den Lebensraum von Bodenorganismen. Damit geht auch die Fähigkeit verloren, den Pflanzen einen guten Nährboden zu bieten. Da eine Wiederherstellung von degradierten Böden kaum möglich ist⁸, sind versiegelte Böden in der Regel für immer zerstört. Der fruchtbare Boden in der Schweiz schwindet deshalb stetig. Der Verlust der landwirtschaftlichen Fläche gefährdet die Versorgung mit lokalen Lebensmitteln. Das Stoppen der Zersiedelung ist eine grundlegende Voraussetzung, um die wertvolle Ressource Boden zu bewahren.

Weiter übernimmt der Boden diverse wichtige Funktionen in unserem Ökosystem. Durch die Verdichtung des Bodens kann das Wasser nicht mehr gleich gut abfliessen, was bei Überschwemmungen weitreichende Folgen haben kann. Auch kann die Zersiedelung einen negativen Einfluss auf den Grundwasserspiegel und die Wasserqualität haben.⁹

Ein intaktes Landschaftsbild ist ein wichtiger Standortfaktor für den Tourismus, aber auch für die Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz. Deshalb liegt es besonders auch im Interesse der Land- und Berggemeinden, dass sich die Schweiz nicht in eine Betonwüste verwandelt.

⁷ ARE, 2018

⁸ Blume et al., 2010

⁹ Jaeger et al., 2008



Verkehr

Der grosse Teil des täglichen Verkehrs ist darauf zurückzuführen, dass wir an anderen Orten arbeiten, einkaufen und unsere Freizeit verbringen als wir wohnen. Dies lässt sich auch nicht gänzlich verhindern, denn oftmals haben wir keine freie Wahl des Arbeits- und Wohnortes. Die Statistik zeigt aber, dass beinahe 50 % des Gesamtverkehrs Freizeitverkehr ist und dass das Verkehrsaufkommen ständig wächst.¹⁰ Daher ist es die Aufgabe der Raumplanung, dafür zu sorgen, dass die Distanzen zwischen Wohnen, Arbeit und Freizeit nicht immer länger werden. Dafür braucht es eine bessere Raumplanung, die nicht ständig neue Grünflächen überbaut und damit die Distanzen weiter vergrössert, sondern die Nutzung auf der bisherigen Siedlungsfläche verbessert.

Die Anzahl der Personenwagen und die Fläche für Parkplätze sind von 1985 bis 2009 um mehr als 50 % gestiegen, während die Bevölkerung in dieser Zeit nur um 17 % gewachsen ist.¹¹ Der Autoverkehr hängt stark mit der Zersiedelung zusammen. Die umweltfreundliche Alternative, der öffentliche Verkehr, funktioniert am besten in den Städten. Auf dem Land sind der Fahrplan und das Haltestellennetz oft zu wenig dicht, um das Auto ersetzen zu können. Dies ist eine Konsequenz der geringen Siedlungsdichte, wo sich ein hochfrequentes ÖV-Netz nicht lohnt. Mit einer besseren Raumplanung und somit einem dichteren ÖV-Netz würden mehr Leute auf den ÖV umsteigen. Es wären viel weniger Parkplätze nötig. Dies bestätigt auch das Bundesamt für Raumentwicklung (2018) in einer Studie, die den Zusammenhang zwischen Dichte und Mobilitätsverhalten untersucht. So werden in den dichtesten Gebieten der Schweiz 50 % der Distanzen entweder zu Fuss oder mit dem ÖV zurückgelegt. In den am dünnsten besiedelten Gebieten sind es gerade einmal 20 %.

Biodiversität

Die Biodiversität leidet vor allem durch die sogenannte Landschaftszerschneidung. Zusätzliche Strassen und neue Gebäude ausserhalb der bestehenden Siedlungsgebiete trennen natürliche Lebensräume. Beispielsweise kann das Wild eine Autobahn nicht überqueren. Ähnlich eingeschränkt sind für das Ökosystem unverzichtbare Insekten und andere Tierarten. Auf Einheitsrasen finden Bienen keine Blüten mehr. Viele Wiesen werden zu Siedlungsgebiet und damit häufig total versiegelt oder zumindest ihres Biotopwerts beraubt. Die Artenvielfalt ist auf die Vernetzung der natürlichen Lebensräume angewiesen, welche durch die Zersiedelung immer weiter zerstört wird.

Dorfleben

Das typisch schweizerische Dorfleben ist in vielen Gemeinden zusehends im Verschwinden begriffen. Wohnumgebungen, in denen man die Nachbarn kennt und im lokalen Verein mitwirkt, werden seltener. Dies hat damit zu tun, dass sich die eigentlichen Dörfer im traditionellen Sinn mehr und mehr in grosse Agglomerationen auswachsen. Der Grossteil der Schweizer

¹⁰ BFS 2015

¹¹ BFS 2018



Bevölkerung wohnt in Agglomerationen. Diese sind zu gross für ein Dorf und zu klein für eine Stadt. Es fehlt eine historische Entwicklung, die entweder typisch ländlich oder typisch städtisch ist. Darum kommen häufig sowohl das Nachbarschaftsgefühl aus dem Dorf als auch die kulturellen Angebote aus der Stadt zu kurz. Die Agglomerationen sind ein Produkt der Zersiedelung. Der entstehende Siedlungsbrei ist gewissermassen „seelenlos“. Er überzieht das Land mit Infrastruktur und lässt dabei das soziale Leben und die Lebensqualität ausser Acht. Deshalb werden Dörfer nicht gerettet in dem sie unbegrenzt Land einzonen und überbauen können.

4 So stoppt die Initiative die Zersiedelung

Um den fortschreitenden Verlust von Grünflächen zu stoppen braucht es dringend griffige Lösungen. Mit der Initiative «Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)» wird die Zersiedelung durch Kompensation von neu eingezonten Bauzonen wirksam gestoppt, das Kulturland erhalten und eine nachhaltige und qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen gefördert.

Hauptforderungen der Initiative

a) *Zersiedelung stoppen: Kompensation von neu eingezonten Flächen*

Die Ausscheidung neuer Bauzonen soll kompensiert werden, indem eine andere, mindestens gleich grosse Fläche mit mindestens gleich grossem landwirtschaftlichem Ertragswert ausgezont wird. So wird der massvolle Umgang mit dem Boden und die Produktionskapazität des Kulturlandes in Zukunft sichergestellt. Die Fläche der Bauzonen soll gesamtschweizerisch das heutige Niveau nicht überschreiten. Die heute existierende Fläche an Bauzonenreserven darf jedoch auch in Zukunft für neue Bauten genutzt werden.

b) *Bauten ausserhalb der Bauzone: Schädlichen Wildwuchs verhindern*

Der raumplanerische Grundsatz der Trennung von Bau- und Nicht-Bauzonen soll eingehalten werden. Er ist eine Grundvoraussetzung, um die unverbauten Landschaften zu erhalten und zu verhindern, dass immer mehr Landstriche durch Verkehrswege zerschnitten werden. Die Zersiedelungsinitiative verhindert, dass der Wildwuchs von Bauten ausserhalb der Bauzonen trotz zunehmendem Druck weiter zunimmt. In Zukunft soll das Bauen ausserhalb der Bauzonen erlaubt sein, wenn die Bauten und Anlagen entweder für die standortgebundene bodenabhängige Landwirtschaft benötigt werden oder wenn es sich um standortgebundene Bauten von öffentlichem Interesse handelt. Beschränkte Ausnahmen kann der Gesetzgeber vorsehen, wenn es sich beispielsweise um Berghütten oder Vogelwarten handelt. Ebenso gilt für aktuell bestehende Bauten Bestandesgarantie, auch wenn sie gemäss Initiative nicht ausserhalb der Bauzone stehen dürften. Darüberhinausgehende Aufweichungen des verfassungsmässigen Prinzips der Trennung von Bau- und Nicht-Bauzonen sollen jedoch verhindert werden.



c) Die Schweiz weiter entwickeln: Fördern von nachhaltigem Bauen und Wohnen

Nachhaltiges Wohnen bedeutet einen sparsamen Umgang mit der Ressource Boden und eine Infrastruktur, die kurze Verkehrswege erlaubt. Der Wohnraum soll daher nahe bei den Arbeitsplätzen liegen, funktional durchmischt und mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossen sein. Ebenfalls soll er eine hohe Lebensqualität bieten. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen verlangt, dass Hürden für nachhaltige Quartiere abgebaut werden. In der Zonenplanung der Gemeinden sollen Anreize zur verdichteten Bauweise geschaffen werden. Dies geschieht ohne Zwang gegenüber den Hauseigentümern und unter Berücksichtigung besonders schützenswerter Bausubstanz. Damit wird eine qualitativ hochwertige Entwicklung der Gemeinden am richtigen Ort gefördert.

d) An die Zukunft denken: Grünflächen und Kulturland erhalten

Alles in allem sollen so unsere Grünflächen in der Schweiz erhalten bleiben und auch für zukünftige Generationen als wertvolle Grundlage für die Landwirtschaft und als Erholungsraum zugänglich bleiben.



Der Initiativtext

Eidgenössische Volksinitiative

«Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)»

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 75 Abs. 4–7

⁴ Bund, Kantone und Gemeinden sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für günstige Rahmenbedingungen für nachhaltige Formen des Wohnens und Arbeitens in kleinräumigen Strukturen mit hoher Lebensqualität und kurzen Verkehrswegen (nachhaltige Quartiere).

⁵ Anzustreben ist eine Siedlungsentwicklung nach innen, die im Einklang steht mit hoher Lebensqualität und besonderen Schutzbestimmungen.

⁶ Die Ausscheidung neuer Bauzonen ist nur zulässig, wenn eine andere unversiegelte Fläche von mindestens gleicher Grösse und vergleichbarem potenziellem landwirtschaftlichem Ertragswert aus der Bauzone ausgezont wird.

⁷ Ausserhalb der Bauzone dürfen ausschliesslich standortgebundene Bauten und Anlagen für die bodenabhängige Landwirtschaft oder standortgebundene Bauten von öffentlichem Interesse bewilligt werden. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen. Bestehende Bauten geniessen Bestandesgarantie und können geringfügig erweitert und geringfügig umgenutzt werden.

Entstehung und Trägerschaft

Um der Zersiedelung und dem damit einhergehenden fortschreitenden Landverbrauch in der Schweiz endlich einen wirksamen Schutz entgegen zu stellen, wurde im April 2015 die Zersiedelungsinitiative lanciert. Im September 2016 wurde sie nach einer erfolgreichen Sammelphase mit viel Zuspruch auf der Strasse schliesslich offiziell mit über 113'000 gültigen Unterschriften eingereicht.

Die Initiative wurde von den Jungen Grünen gestartet und wird heute von einem breiten Bündnis von Parteien und Verbänden wie beispielsweise den Grünen, JUSO, jevp, der Kleinbauernvereinigung, dem Hausverein, Pro Velo oder der Alpeninitiative getragen. Auch die Umweltallianz, bestehend aus WWF, Pro Natura, Greenpeace und VCS, hat die Initiative zur Annahme empfohlen. Die Trägerschaft wächst ständig.



5 Umsetzung der Initiative

Nach der Annahme der Initiative sollen nachhaltige Quartiere gestärkt werden. Die Gemeinden können dies durch eine aktivere Bodenpolitik und durch den Abbau von unnötigen Hürden wie der Parkplatzpflicht unterstützen. Für die Baulandkompensation sind verschiedene Mechanismen auf verschiedenen Ebenen vorstellbar.

Die Siedlungsentwicklung soll nach Innen gelenkt werden und ausserhalb der Bauzonen sollen nur noch die notwendigen Bauten und Anlagen erstellt werden dürfen.

Folgende Erklärungen zeigen auf, mit welchen Massnahmen die Initiative nach einer Annahme umgesetzt werden kann.

Nachhaltige Quartiere stärken (Abs. 4)

Mit nachhaltigen Quartieren ist laut der gleichnamigen Publikation des Bundesamts

für Raumentwicklung ARE sowie des Bundesamts für Energie BFE (2011) «die Entwicklung dichter und durchmischter städtischer Zentren, deren allgemeine Qualität einer umfassenden Vision der Nachhaltigkeit entspricht» gemeint. Dabei erklärt die Publikation ein nachhaltiges Quartier anhand der Begriffe

- Siedlungsdichte
- Funktionale Durchmischung
- nachhaltige Mobilität
- hohe ökologische Qualität
- intergenerationelle und soziale Durchmischung
- Wohlbefinden und gemeinschaftliche Atmosphäre
- Kostenkontrolle
- partizipativer Prozess (2011: 18-20)

Zudem wird dem Standort hohes Gewicht beigemessen. Nachhaltige Quartiere werden als «attraktive Alternative zum periurbanen Einfamilienhaus» beschrieben.¹²

Das Schaffen der günstigen Rahmenbedingungen besteht in einem breiten Bündel aus Massnahmen und Instrumenten. Zum einen kann die öffentliche Hand die Infrastruktur optimieren und durch eine aktive Bodenpolitik bezahlbare Wohnfläche bereitstellen. Eine aktive Bodenpolitik bedeutet, dass der Kanton oder die Gemeinde Land gezielt im Baurecht abgibt und so die Entwicklung als Wohn- und Lebensraum fördert. Darüber hinaus wäre auch die Förderung

¹² ARE & BFE 2011: 10



des gemeinnützigen Wohnungsbaus ein geeignetes Instrument. Die Förderung kann finanziell, aber auch in Form von Beratung stattfinden.

Ein weiterer wichtiger Schritt zur Förderung nachhaltiger Quartiere besteht im Abbau unnötiger Hürden. Beispielsweise besteht in den meisten Kantonen eine Parkplatzpflicht. Autofreie Siedlungen werden dadurch massiv erschwert. Es wäre ein Einfaches, die kantonalen Gesetzgebungen (z.B. Parkierungsreglemente) dahingehend anzupassen, dass nachhaltige Quartiere von der Parkplatzpflicht befreit würden. Dafür wäre ein Nachweis nötig, dass die Bewohner einer entsprechenden Siedlung ohne Auto auskommen. Die Parkplätze würden sich dann auf das für die Notfall- und Carsharing-Fahrzeuge benötigte Minimum reduzieren. Die Verkehrsreduktion kommt so ohne jeden Zwang aus.

Nachhaltige Quartiere können auf dem Prinzip der Commons aufgebaut werden. Wenn z.B. 500 Bewohnende je 3 m² gemeinschaftliche Fläche mitfinanzieren kommen 1500 m² Fläche zusammen die für Werkstätten, Gemeinschaftsräume, Kinderspielplätze etc. genutzt werden können. Privatisiert ergeben die 3 m² gerade mal einen Stellraum für ein Sofa. Commons können aber auch weitergedacht werden und zum Beispiel können Werkzeuge innerhalb des Quartiers geteilt werden, [hier](#) ist ein Beispiel zu finden. Commons sind in der Schweiz nichts Neues. So untersuchte die Wirtschaftsnobelpreisträgerin Elinor Ostrom in den 1980er Jahren die gemeinschaftliche Unterhaltung der Walliser Suonen (Wasserleitungen) und stellte fest, dass gemeinschaftliches Eigentum die natürlichen Ressourcen auf lange Sicht besser bewirtschaftet als privates oder staatliches Eigentum. Das Ergebnis war Ostroms Hauptwerk *Governing the Commons*. Auch Sennereien wurden oder werden noch heute genossenschaftlich organisiert. Die genossenschaftlich organisierten nachhaltigen Quartiere übernehmen hier also altbekannte und erfolgreiche Rezepte.

Eine Stärkung der nachhaltigen Quartiere ist sinnvoll, weil

- Der Verkehr und die Staustunden abnehmen und dadurch die Lebensqualität steigt;
- Die Arbeitswege tendenziell kürzer werden und mehr Zeit für die Familie und Freizeit bleibt;
- Wohnraum da entsteht wo das Bedürfnis gross ist;
- Dadurch städtische Infrastruktur in Gehdistanz liegen (u.a. Post, Quartierladen etc.). Dies entspricht einem Wunsch vieler Menschen, die in Dörfern leben und heute einem Lädelisterven gegenüberstehen. Die lokale Produktion im Quartier stärkt das Heimatgefühl;
- Quartierzentren Platz für Treffpunkte und Austausch im Quartier bieten. So entsteht ein aktives und vielseitiges Quartierleben;
- Die Quartierentwicklung partizipativ und nicht investorengesteuert geschieht. Die Menschen, die später in diesem Quartierleben leben, werden möglichst früh involviert. Nachhaltige Quartiere stärken die Eigenverantwortung.

Beispiele von solchen Quartieren können [hier](#) angeschaut werden. Auch die Plattform autofreies/autoarmes Wohnen zeigt [hier](#) weitere Beispiele.

Siedlungsentwicklung nach Innen (Abs. 5)

Die Siedlungsentwicklung nach Innen soll im Einklang mit hoher Lebensqualität und besonderen Schutzbestimmungen wie dem Ortsbild- und Heimatschutz geschehen. Nachhaltige Quartiere nach Abs 4 bieten diese hohe Lebensqualität. Mit einer Siedlungsentwicklung nach Innen sollen vorhandene Baulandreserven im Siedlungsgebiet statt grüne Wiesen am Siedlungsrand zuerst genutzt werden. Wie die Gemeinden bei der Innenentwicklung unterstützt werden können, hat Bernd Scholl (Professor für Raumentwicklung) sehr passend im [Blog](#) der ETH Zürich beschrieben. Das Fazit zeigt, dass in den meisten Kantonen genügend innere Reserven für zukünftige Entwicklungen vorhanden sind. Diese gilt es zu nutzen.



Abbildung: Das nachhaltige Quartier Vauban in Freiburg im Breisgau

Keine Einzonung ohne Auszonung – Baulandkompensation (Abs. 6)

Auf jedem Grundstück könnte grundsätzlich ein gewisser Ertrag durch die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse erzielt werden. Daher weist auch jeder Boden einen bestimmten potenziellen landwirtschaftlichen Ertragswert auf. Dieser kann, sofern noch nicht bekannt, in einem Standardverfahren geschätzt werden. Massgebend dafür ist die Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht (VBB vom 4.10.1993). Der landwirtschaftliche Ertragswert



beinhaltet dabei verschiedene Indikatoren wie die Bodenqualität, die Grösse und Form der Fläche, die Höhenlage etc.

Soll nun zu Gunsten einer Einzonung eine andere Fläche ausgezont werden, so wird die Grösse der auszuzonenden Fläche am Ertragswert der einzuzonenden Fläche bemessen. Ein Beispiel: Die Zentrumsstadt will einzonen. Die dafür vorgesehene Fläche ist bestes Ackerland. Gleichzeitig hat eine Agglomerationsgemeinde noch beachtliche Baulandreserven. Allerdings eignet sich dieses Land nur als Weideland. Die Zentrumsstadt kann aber trotzdem einzonen, wenn die andere Gemeinde im Gegenzug auszont. Allerdings muss der landwirtschaftliche Ertragswert vergleichbar sein. Das heisst, damit die Zentrumsstadt eine Hektare Ackerland einzonen darf, müssen so viele Hektar Baulandreserven in Form von Weideland ausgezont werden, bis der Ertragswert wieder übereinstimmt. Im umgekehrten Fall, wenn Ackerland ausgezont werden soll um Weideland einzuzonen, müssen beide Flächen dennoch die gleiche Grösse aufweisen, weil die Initiative immer eine „mindestens gleiche Grösse“ verlangt.

An dieser Stelle gilt es zu betonen, dass der landwirtschaftliche Ertragswert nicht von der aktuellen Nutzung abhängt. Er zeigt viel mehr an, welches Potenzial ein bestimmter Boden für die landwirtschaftliche Produktion besitzt. Der Ertragswert wird heute nur für Landwirtschaftsland erhoben. Er kann aber ohne weiteres auch für die restlichen Flächen ermittelt werden.

Wie die Umsetzung der Kompensation im Detail ausgestaltet wird, muss auf Gesetzes- und Verordnungsebene geregelt werden. Die Initiative sieht dies bewusst so vor, weil die Frage, wo die Bauzonenreserven platziert werden sollen, eine detaillierte gesetzliche Grundlage braucht. Es kommen grundsätzlich zwei verschiedene Möglichkeiten in Frage:

- Eine erste wäre, dass Bund, Kantone und Gemeinden mit dem üblichen Instrumentarium aus Gesetzen und Richtplänen das Siedlungsgebiet bestimmen. Die Bauzonenreserven werden dann je nach Anzahl vorhandener Arbeitsplätze, Verkehrsanbindung und erwarteter Bevölkerungsentwicklung auf die Gemeinden verteilt. So wird sichergestellt, dass die Reserven raumplanerisch sinnvoll genutzt werden.
- Eine zweite Möglichkeit bestünde im Aufbau einer Handelsplattform für Bauzonenflächen. Die Verteilung der Reserven über die Schweiz würde damit durch den Preismechanismus bestimmt. Menghini et al. (2015) zeigen in einem Simulationsmodell, dass die Bauzonen damit effektiv dorthin verschoben werden könnten, wo die Nachfrage besteht. Eine solche Lösung würde wahrscheinlich etwas weniger Regulierung benötigen, dafür wäre weniger sichergestellt, dass die Bauzonen auch aus raumplanerischer Sicht ihrer bestmöglichen Verwendung zugeführt würden.

Eine weitere offene Frage ist jene nach dem Perimeter, innerhalb dessen die Flächenkompensation stattfinden soll. Grundsätzlich bestehen die Möglichkeiten, dass die Einzonungen innerhalb der gleichen Gemeinde, des gleichen Kantons oder einfach innerhalb der ganzen Schweiz kompensiert werden sollen. Der Ausgleich innerhalb der gleichen Gemeinde ist wenig zielführend. Bauzonen einer Gemeinde weisen in der Regel ähnlich Eigenschaften bezüglich Dichte, Verkehrsanschluss und Arbeitsplatzpotenzial auf. Die Pflicht, dass jede



Einzonung durch eine Auszonung in der gleichen Gemeinde kompensiert werden muss, würde eine optimale Nutzung der vorhandenen Reserven behindern.

Die Varianten des Flächenausgleichs innerhalb des gleichen Kantons oder über die ganze Schweiz hinweg haben beide ihre eigenen Vorteile. Die Kompensation innerhalb des Kantons hat gegenüber einer landesweiten Variante einen ähnlichen Nachteil wie die Kompensation innerhalb der Gemeinde. Mittelfristig kann er aber trotzdem von Vorteil sein: Er würde verhindern, dass sich zu viele nicht benötigte Bauzonen aus den Landgemeinden sofort in die grossen Agglomerationen verschieben und dort rasch überbaut werden. Dies entspräche nicht dem Grundsatz des Erhalts der Grünflächen und würde auch keinen nachhaltigen Umgang mit den Bauzonenreserven bedeuten. Langfristig wäre dieser schweizweite Ausgleich der sinnvollste, um die optimale Nutzung zu gewährleisten, da die Bauzonenreserven dann nicht in peripheren Gebieten mit niedriger Dichte und schlechter Verkehrsanbindung überbaut würden. Als Mittelweg wäre auch ein Ausgleich über die vom Bund definierten Grossregionen (z.B. Nordwestschweiz, Grossraum Zürich, Zentralschweiz etc.) vorstellbar.

Die Umsetzung ist auf jeden Fall möglich, der Gesetzgeber wird die Aufgabe haben, die Vorteile der verschiedenen Varianten und Kombinationen zu nutzen und die mittlere wie auch die lange Frist zu berücksichtigen. Im März 2018 haben auch der Gewerbeverband und Economiesuisse einen ähnlichen Kompensationsmechanismus vorgeschlagen.¹³ Zwar hat deren Ansatz das falsche Vorzeichen, da er Kulturland statt Bauzonen verschieben will. Aber zumindest zeigt sich, dass Kompensationsmechanismen ein weitherum akzeptierter Ansatz sind. Weiter hat sich auch Avenir Suisse (2012) mit der Verschiebung der Bauzonenreserve befasst und erachtet diese auch als wirtschaftlich sinnvoll.

Die nachhaltige Entwicklung der Schweiz ist bereits in der Verfassung festgeschrieben und erhält mit der Agenda 2030 der UNO eine globale Bedeutung. Mit dieser Initiative wird dieser Grundsatz nun auch für die begrenzte Ressource Boden endlich festgelegt. Durch die Baulandkompensation wird die Siedlungsentwicklung auf die bereits überbauten Gebiete gelenkt. Dies entspricht weder einem Baustopp noch einem Entwicklungsstopp. Mit dem aktuellen Raumplanungsgesetz haben alle Kantone die gleiche Basis, um mit dem eingezonten Bauland eine Entwicklung nach innen zu ermöglichen. Mit dieser Grundlage verhindert die Initiative eine Wettbewerbsverzerrung und erlaubt den Kantonen gleichzeitig, auch ihre individuellen regionalen Bedürfnisse zu berücksichtigen.

Bauen ausserhalb der Bauzonen (Art. 7)

Ausserhalb der Bauzonen soll kein Wildwuchs entstehen. Es sollen ausschliesslich standortgebundene Bauten und Anlagen für die bodenabhängige Landwirtschaft oder standortgebundene Bauten von öffentlichem Interesse bewilligt werden. In den letzten Jahren hat der Angriff auf die Zonen ausserhalb der Bauzonen stetig zugenommen. So kamen auch diverse Vorstösse in das nationale Parlament, um z.B. Umnutzungen von ehemaligen Ställen zu ermöglichen. In der Regel geht es dabei darum, neue Wohneinheiten zu schaffen, die eigentlich in die Bauzonen gehörten. Auf die Umnutzung werden weitere Strassen und noch

¹³ Bund, 2018



mehr Gebäude folgen. Diese Verschandelung widerspricht klar dem schonenden Umgang mit der Ressource Boden.

Bereits heute nehmen zonenfremde Bauten der Landwirtschaft den Boden weg. Standortgebundene Bauten wie SAC Berghütten oder Bauten von öffentlichem Interesse wie ein Wasserreservoir sind auch nach der Annahme der Initiative bewilligungsfähig. Das restliche Kulturland muss aber für die Landwirtschaft erhalten bleiben und geschützt werden. Mit der Zersiedelungsinitiative ermöglichen wir die lokale Produktion auf heimischem Boden weiterhin.

6 Die bisherige Gesetzgebung fördert weiterhin die Zersiedelung

Das aktuelle Raumplanungsgesetz (RPG) hat einige positive Elemente in die Raumplanung gebracht. Allerdings schreibt es im Grundsatz die bisherige Entwicklung fort, die zur planlosen Zersiedelung geführt hat. Zum einen gibt es keine Begrenzung der Bauzonen. Je schneller Boden überbaut wird, desto schneller wird neues Bauland eingezont. Ausserdem haben die Kantone bei der Berechnung der Bauzonenreserven sehr grossen Spielraum, der auch noch die kleinen Erfolge zunichte zu machen droht. Es braucht daher griffigere Massnahmen.

Zu diesem Schluss kamen auch die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates im Jahr 2015 sowie der erste nationale Bericht zum Zustand des Bodens im Jahr 2017.

Das Raumplanungsgesetz

Am 3. März 2013 hat die Schweizer Stimmbevölkerung das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) angenommen. Seit dem 1. Mai 2014 ist es in Kraft. Die Kantone überarbeiten nun ihre Richtpläne, einige hat der Bund bereits genehmigt.

Im Zentrum des revidierten Gesetzes steht, dass die Gemeinden nur noch Bauzonen für einen voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren einzonen dürfen. Diese Festsetzung der Bauzonen für 15 Jahre ist, anders als teilweise gemeint, kein einmaliger Akt. Sie sagt nur, dass die Bauzonen zu einem bestimmten Zeitpunkt den Bedarf von 15 Jahren nicht übersteigen dürfen. Werden die Bauzonen bzw. das Siedlungsgebiet im Richtplan festgelegt, so werden sie in der darauffolgenden Periode überbaut. Um Bauzonen in der Grösse des 15-jährigen Bedarfs zur Verfügung zu haben, kann deshalb Schritt für Schritt weiteres Bauland ausgeschieden werden. Dies ist die fundamentale Schwäche des revidierten RPG: Es orientiert sich am Bodenverbrauch. Wird mehr Bauland überbaut, so wird mehr Bauland eingezont. Je schneller die Baulandreserve im vorgesehenen Siedlungsgebiet aufgebraucht ist, desto schneller wird eine erneute Richtplanrevision fällig, um weiteres Bauland ausscheiden zu können.

Da derzeit viele Gemeinden aber mehr Baulandreserven haben als für 15 Jahre benötigt wird, müssten sie vorerst Rückzonungen vornehmen. Für die Berechnung der Bauzonenreserven sind die zugrundeliegenden Annahmen entscheidend. Zum einen braucht es Bevölkerungsprognosen, wobei das Bundesamt für Statistik dafür drei Szenarien (tief, mittel,



hoch) präsentiert. ¹⁴ Das erwartete Bevölkerungswachstum ist also ein Parameter, der einem Kanton durch Heraufsetzen eine grössere Fläche an Bauzonen beschert. Ob das prognostizierte Wachstum tatsächlich eintritt, wird sich erst im Nachhinein zeigen, wenn die Bauzonen bereits ausgeschieden sind. Bisher haben praktisch alle Kantone das hohe Bevölkerungsszenario gewählt, obwohl bei manchen mittelfristig mit Stagnation oder sogar Abnahme der Bevölkerung zu rechnen ist. Die tiefe Wachstumsprognose wurde bis jetzt wenig überraschend noch in keinem Kanton als Grundlage genommen. Sie wäre mancherorts wohl angebracht, allerdings möchte keine Regierung die Bautätigkeit im eigenen Kanton beschränken. Die Kantone haben also ein Interesse, ein möglichst hohes Bevölkerungsszenario zu wählen. So strebt beispielsweise der Kanton Bern ein Bevölkerungswachstum in der Höhe des schweizerischen Durchschnitts an.¹⁵ Das ist aufgrund der bisherigen Erfahrung sehr unrealistisch, da die Berner Bevölkerung in den vergangenen Jahren deutlich langsamer gewachsen ist als der Rest der Schweiz. Je grösser die Bauzonen festgelegt werden, desto mehr Baugeslegenheit gibt es zu einem gegebenen Zeitpunkt und desto schneller schreitet daher die Zersiedelung voran.

Ein zweiter entscheidender Faktor für die Festlegung der Bauzonengrösse ist die Dichte, d.h. die Anzahl Einwohner oder Raumnutzer (Bevölkerung + Arbeitsplätze) pro Hektar. Der wachsende Flächenbedarf pro Einwohner ist die treibende Kraft der Zersiedelung. So wuchs die Siedlungsfläche pro Person in den vergangenen Jahrzehnten stetig.¹⁶ Die qualitativ hochwertige Verdichtung ist daher das zentrale Element einer nachhaltigen Raumplanung. Das neue RPG unternimmt hierfür aber relativ wenig. Zwar gibt es den Kantonen gemäss Art. 15a RPG die Kompetenz, Massnahmen gegen die Baulandhortung zu ergreifen, um so die Verdichtung zu fördern. Eine klare Zielsetzung zur Verdichtung sowie umfassendere konkrete Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen fehlen jedoch. Zur Berechnung des Baulandbedarfs für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen unterscheidet der Bund verschiedene Gemeindetypen, die sich bezüglich Urbanisierungsgrad (urban, zentral, peripher etc.) sowie im wirtschaftlichen Charakter (industriell, landwirtschaftlich, etc.) unterscheiden.¹⁷ Jeder Gemeindetyp weist einen anderen durchschnittlichen Flächenverbrauch pro Einwohner und beschäftigter Person auf. Dieser Flächenverbrauch wird als Richtschnur für die Berechnung des Bauzonenbedarfs einer Gemeinde genommen. Er beschreibt die Siedlungsdichte eines Gemeindetyps. Je höher dieser Wert, desto tiefer ist die Dichte. Für die Berechnung des zukünftigen Baulandbedarfs gilt, dass die Dichte mindestens dem schweizweiten Medianwert (ein ähnliches Mass wie der Durchschnitt) des entsprechenden Gemeindetyps entsprechen muss.

Entscheidend an dieser Regelung ist, dass durch die Wahl der Medianwerte des Flächenverbrauchs die bisherige Siedlungsweise fortgeschrieben wird ohne explizit eine höhere Dichte zu verlangen. Damit wird klar: Das RPG setzt den Flächenverbrauch der Vergangenheit als Massstab. Statt ihn mit tieferen Grenzwerten zu reduzieren, soll sich die zukünftige Raumplanung am heutigen Flächenverbrauch orientieren. Je grösser der heutige

¹⁴ BFS, 2010

¹⁵ Amt für Gemeinden des Kantons Bern, 2014

¹⁶ BFS, 2013

¹⁷ ARE, 2013

Flächenverbrauch, desto grösser sind auch die zukünftigen Bauzonen, die durch das RPG ausgeschieden werden. Damit wird die Zersiedelung auch in Zukunft voranschreiten.

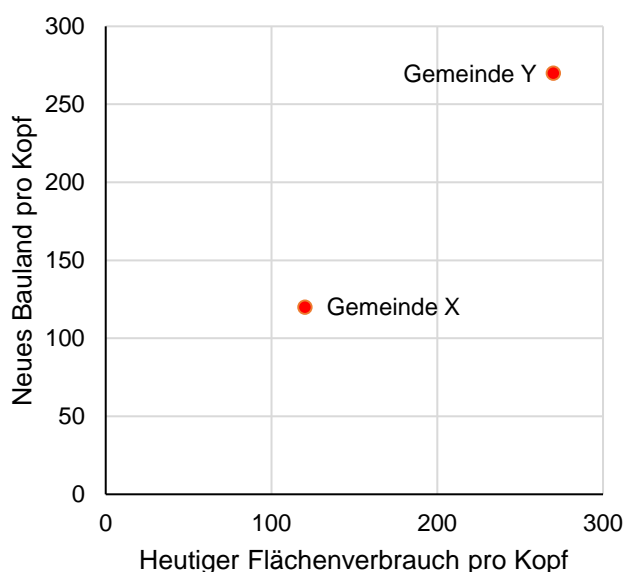


Abbildung RPG-Logik: je grösser der heutige Flächenverbrauch, desto grösser das neu eingezonte Bauland

Gemeinden, welche eine höhere Bauzonenflächenbeanspruchung als den relevanten Medianwert aufweisen, haben entsprechende innere Reserven. Diese Reserven sollten bei der Berechnung des Bauzonenbedarfs der nächsten 15 Jahre berücksichtigt werden. Gemäss Gesetz wird allerdings nur ein Drittel der Reserven angerechnet.¹⁸ Damit werden Gemeinden, die weniger verdichtet geplant haben als andere, bei der Bauzonenberechnung bevorzugt.

Die Fläche der Arbeitszonen wird im Gegensatz zu den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen qualitativ statt quantitativ bestimmt (ibid.). Dies macht deshalb Sinn, weil sich wirtschaftliche Nutzungen in ihrem Charakter und deshalb im Flächenbedarf stark unterscheiden können. Allerdings könnten Regelungen getroffen werden, die für verschiedene Nutzungen, beispielsweise für Einkaufszentren, jeweils eine minimale Ausnützungsziffer vorschreiben, um die Verdichtung zu fördern. Solche Bestimmungen fehlen.

Schliesslich sagt das Gesetz nichts über die Qualität der Verdichtung. Eine Verdichtung, welche vor allem zu mehr Beton führt und einen grauen Alltag hinterlässt, ist weder erstrebenswert noch wird sie von der Bevölkerung mitgetragen. Sinnvolle Raumplanung braucht also auch Ideen zur Wohn- und Lebensqualität. Verdichtete Siedlungen müssen sozialen Austausch ermöglichen, Grünflächen aufweisen sowie kinder-, familien- und altersfreundlich sein. So wird die Siedlungsentwicklung nach innen attraktiv. Leider fehlen solche Bestimmungen im RPG ebenfalls.

¹⁸ARE, 2013



Es ist angesichts dieser Situation nur folgerichtig, dass sogar der Bund selbst zum Schluss kommt, dass die aktuelle Gesetzgebung den Boden in der Schweiz nur ungenügend schützt. So stellte etwa die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (2015) in ihrem Bericht fest, «dass die aktuelle Bundesgesetzgebung das Kulturland nur ungenügend schützt».

Und auch der erste nationale Bericht zum Zustand des Bodens kommt zu einem klaren Resultat: «In der Schweiz fehlt ein integrales Konzept zum nachhaltigen Umgang mit dem Boden.»¹⁹

Weitere Entwicklungen auf der Gesetzesebene

Abgesehen vom Raumplanungsgesetz wurden in den Kantonen Zürich, Thurgau, Bern und Luzern Initiativen zum Schutz des Kulturlandes lanciert, die ähnliche Stossrichtungen wie die Zersiedelungsinitiative verfolgen. Wo über diese Initiativen bereits abgestimmt wurde, fanden sie meistens Mehrheiten. In einigen Kantonen wurde sie zugunsten eines Gegenvorschlags zurückgezogen. Insgesamt zeigen die Initiativen sowie die breite Unterstützung in der Bevölkerung, dass die Zersiedelung als Problem erkannt wurde und dass die bestehende Gesetzgebung nicht genügt. Um das Zersiedelungsproblem in der Schweiz einzudämmen, braucht es aber eine Lösung auf nationaler Ebene.

Weiter hiess die Schweizer Stimmbevölkerung im Jahr 2012 die Zweitwohnungsinitiative gut, die den Anteil von Zweitwohnungen am gesamten Wohnungsbestand in den Gemeinden auf 20 % beschränkt. Obwohl die Initiative in gewissen Gebieten zu Einschränkungen geführt hat, wurde das Ausführungsgesetz stark verwässert. Mit einer breiten Definition von Zweitwohnungen wurden zahlreiche Schlupflöcher geschaffen. Der Einfluss der Zweitwohnungsinitiative auf die Siedlungsausdehnung ist ausserdem sehr gering. Der Bundesrat schätzt, dass der jährliche Bodenverlust dadurch nur um 2 % eingeschränkt wird. Das Zersiedelungsproblem ist durch die Zweitwohnungsinitiative keineswegs gelöst.²⁰

7 Auswirkungen der Initiative auf das Wohnraumangebot, die Mietpreise und die wirtschaftliche Entwicklung

Die Reserven im bestehenden Siedlungsgebiet sowie in den noch nicht überbauten Bauzonen sind so gross, dass sogar beim höchsten Bevölkerungsszenario des Bundes mehr als genug Wohnraum zur Verfügung steht, ohne im Prinzip ein einziges Hochhaus in der Schweiz bauen zu müssen. Steigende Mietpreise sind deshalb nicht zu befürchten. Die Zersiedelungsinitiative bremst das Wohnraumangebot und die wirtschaftliche Entwicklung keineswegs, möchte die Entwicklung aber nach innen lenken, um nicht noch mehr Grünfläche zu opfern.

Im Zusammenhang mit der Debatte über die Zersiedelung kommt häufig das Argument auf, dass die Schweiz durch die Begrenzung der Bauzonen nicht mehr in der Lage sei, das zukünftige

¹⁹ BAFU, 2017a

²⁰ Botschaft zur Zersiedelungsinitiative, 2017



Bevölkerungswachstum abzufangen. Die Folge seien steigende Mietpreise, worunter die ganze Bevölkerung zu leiden hätte. Die Bauzonenstatistik des Bundesamts für Raumentwicklung und darauf basierende Berechnungen zeigen allerdings, dass diese Befürchtungen unbegründet sind.^{21 22} Würden die nach der Annahme der Initiative vorhandenen nicht überbauten Bauzonenreserven mit bisheriger Dichte überbaut, hätte es genug Platz für das Bevölkerungswachstum bis 2035, was nach mittlerem Bevölkerungsszenario des Bundes 1.5 Millionen entspricht (die Reserven werden nach RPG auf der Grundlage des Bevölkerungsszenarios bestimmt). Wird auf der gleichen Fläche moderat verdichtet und werden auch die inneren Verdichtungsreserven massvoll genutzt, entsteht ein Potenzial von bis mehr als 3 Millionen zusätzlichen Einwohnerinnen und Einwohnern. Damit kann sogar das höchste Bevölkerungsszenario des Bundes, das bis 2060 vorausblickt, gut bewältigt werden. Dabei ist das hohe Szenario als Obergrenze zu betrachten. Wahrscheinlich wird das effektive Bevölkerungswachstum tiefer ausfallen. Beispielsweise hat sich die Zuwanderung in den letzten drei Jahren beinahe halbiert. Solange so grosse Wohnraumreserven innerhalb der aktuellen Bauzonen vorhanden sind, sind auch keine steigenden Mietpreise zu befürchten. Das bedeutet umgekehrt, dass beobachtete Mietpreissteigerungen auf andere Gründe als die Raumplanung zurückzuführen sind. Das riesige Potenzial der Verdichtung lässt sich einfach veranschaulichen: Würde man in einem Gebiet, in dem maximal zwei Stockwerke erlaubt sind, auch nur ein drittes zulassen, so würden dadurch 67 Prozent mehr Wohnraum entstehen.²³

Auf ähnliche Weise wird behauptet, die wirtschaftliche Entwicklung werde beeinträchtigt, wenn nicht mehr unbegrenzt Bauland eingezont werden könne. Diese Vermutung ist ebenso verfehlt. Die Berechnungen zu den Wohnraumreserven beinhalten nicht nur Wohnraum, sondern auch sämtliche Bauten für wirtschaftliche Zwecke und damit alle Arbeitsplätze (abgesehen von den Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen). Durch moderate Verdichtung und verbesserte Bodennutzung kann also mindestens im Gleichschritt mit dem potentiellen Bevölkerungswachstum auch die wirtschaftliche Entwicklung stattfinden. Die Zersiedelungsinitiative bedeutet auch keinen Baustopp. Wo Wohnraum und Gewerbebauten nachgefragt werden, müssen sie auch bereitgestellt werden. Allerdings sollte dafür nicht noch mehr Grünfläche überbaut werden. Die wirtschaftliche Entwicklung und das Wachstum sollten vielmehr nach innen gerichtet sein. Dass dies mit massvollen Eingriffen möglich ist, zeigt das immense Potenzial innerhalb der aktuellen Bauzonen.

²¹ Siehe dazu auch die Berechnungen im Artikel "Wohnraumreserven nach der Zersiedelungsinitiative"

²² ARE, 2017

²³ SIA, 2007



8 Häufig gestellte Fragen

Was ist die Zersiedelung?

Wir haben alle eine Vorstellung davon, was die Zersiedelung ist. Dennoch ist eine präzise Definition nicht ganz einfach. Jaeger et al. (2008) definieren sie so: Je mehr gebaut wird, je gestreuter gebaut wird und je geringer die Ausnützung der Flächen ist, desto grösser ist die Zersiedelung. Die Zersiedelung führt also dazu, dass für nur wenig Wohn- und Arbeitsraum viel Land beansprucht wird.²⁴ Die Zersiedelung in der Schweiz zeigt sich also daran, dass erstens mit tiefer Dichte gebaut wird und zweitens der Wohnraum weit zerstreut ist.

Stoppt denn das neue Raumplanungsgesetz (RPG) die Zersiedelung nicht?

Nein. Gemäss RPG wird im Gleichschritt mit dem Bodenverbrauch neues Bauland eingezont. Der Anreiz zu einer effizienteren Bodennutzung fehlt somit und die Zersiedelung schreitet ungebremst voran. Das RPG nimmt die verschwenderische Siedlungsentwicklung der Vergangenheit als Massstab für die Berechnung der zukünftigen Bauzonen. Damit ist die Zersiedelung vorprogrammiert. Die Zersiedelungsinitiative weitet im Gegensatz dazu die Bauzonen nicht mehr weiter aus und nutzt die inneren Wohnraumreserven durch die Förderung nachhaltiger Quartiere.

Steht die Initiative nicht quer zur zweiten Etappe der RPG-Revision?

Die Kantone haben bereits Widerstand gegen griffige Massnahmen der zweiten RPG-Revision angekündigt. Auch Stimmen aus dem Parlament deuten darauf hin, dass die zweite Etappe der RPG-Revision nur kleine und möglicherweise gar keine Besserung bringen wird. Ursprünglich sah sie eine kleine Verbesserung des Kulturlandschutzes vor. Dieses Ziel ist aber bereits heute aus dem Entwurf gestrichen, also schon bevor das Parlament darüber diskutiert hat.

Hat nicht die Zweitwohnungsinitiative die Zersiedelung bereits gestoppt?

Die Zweitwohnungsinitiative bedeutet in gewissen Gebieten einen harten Einschnitt. Über die gesamte Schweiz hinweg betrachtet ist ihre Auswirkung aber sehr gering. Gemäss Bundesrat reduziert sie den jährlichen Kulturlandverlust um gerade einmal 2 Prozent. Das Mittelland, wo die Zersiedelung hauptsächlich stattfindet, wird von der Zweitwohnungsinitiative nicht angesprochen.

²⁴ «Zersiedelung ist ein Phänomen, das in der Landschaft optisch wahrnehmbar ist. Eine Landschaft ist umso stärker zersiedelt, je stärker sie von Gebäuden durchsetzt ist. Der Grad der Zersiedelung ist das Ausmass der Bebauung der Landschaft mit Gebäuden und ihrer Streuung, im Verhältnis zur Ausnützung der überbauten Flächen für Wohn- und Arbeitszwecke. Je mehr Flächen bebaut sind, je weiter gestreut die Gebäude sind und je geringer die Ausnutzung ist, desto höher ist daher die Zersiedelung.» (Jaeger et al., 2008)



Wird die wirtschaftliche Entwicklung durch die Initiative gebremst?

Nein. Die Initiative sagt nicht, dass weniger gebaut werden darf. Sie legt nur fest, dass nicht überall gebaut wird. Grüne Wiesen sollen erhalten, innere Reserven dafür genutzt werden. Die Wirtschaft kann sich also genauso gut entwickeln.

Führt die Zersiedelungsinitiative zu einem Baustopp?

Nein. Die Initiative will das Bauen nicht stoppen. Wird mehr Wohnraum benötigt, so soll er auch gebaut werden. Die Initiative sagt lediglich, dass *nicht überall* gebaut werden soll. Es gilt, die inneren Reserven zu nutzen und gleichzeitig die Grünflächen zu erhalten. So gesehen ist die Schweiz noch überhaupt nicht fertig gebaut.

Werden mit der Annahme dieser Initiative Häuser abgerissen um nachhaltige Siedlungen zu erstellen?

Nein. Das wäre weder sinnvoll noch nachhaltig. Wo aber Ersatzbauten nötig sind, soll das Verdichtungspotential ausgenutzt werden.

Dürfen nach Annahme der Initiative nur noch nachhaltige Siedlungen gebaut werden?

Nein. Die Initiative verbietet keine Bauweise. Im Gegenteil, sie baut Hürden ab und fördert nachhaltige Quartiere. So wird es neu einfacher sein, aufzustocken oder eben nachhaltige Siedlungen zu bauen.

Gibt es denn überhaupt noch erschwinglichen Wohnraum, wenn die Bauzonen nicht mehr vergrössert werden dürfen?

Die Initiative schafft die Möglichkeit, mittels hochwertiger Verdichtung an vielen Orten mehr Wohnraum zu schaffen. Dadurch bleibt der Wohnraum bezahlbar und gleichzeitig wird die Zersiedelung gestoppt. Die bestehenden Reserven, die es zu nutzen gilt, sind so gross, dass sie nicht einmal vollständig ausgeschöpft werden müssen. Die Förderung nachhaltiger Quartiere hilft zusätzlich, bezahlbaren Wohnraum und eine hohe Lebensqualität zu ermöglichen.

Wie stellt die Initiative sicher, dass regionale Bedürfnisse berücksichtigt werden? Werden gewisse Kantone nach der Annahme Vorteile haben?

Die Richtpläne werden in den Kantonen ausgearbeitet. Durch das RPG 1 haben alle Kantone dieselbe Basis für die Umsetzung der Zersiedelungsinitiative.



Werden nur noch Hochhäuser gebaut?

Hochhäuser lohnen sich aus Gründen der Ausnutzung und wegen Auflagen der Feuerpolizei häufig nicht – am sinnvollsten sind klassische Blockrandbebauungen.

Müssen Altbauten, beispielsweise in den Altstädten, dann Türmen weichen?

Eine moderate Aufstockung bedeutet nicht, Hochhäuser zu bauen. Zudem ist eine Aufstockung nur erlaubt, wenn die Gebäude nicht unter einem besonderen Schutz stehen. Die Altstädte bleiben also erhalten. Die Initiative ändert nichts an den Schutzbestimmungen.

Kann mein Sportverein sein Klubhaus denn noch erneuern, wenn es ausserhalb der Bauzone steht?

Ja, es gilt die Bestandesgarantie. Zudem fällt ein Sportklub, welcher standortgebunden ist (z.B. ein Ruderklub muss am Wasser sein), unter die Ausnahmen und könnte somit sogar ein Erweiterungsbau realisieren.

Wird es mit Annahme der Zersiedelungsinitiative nicht zu wenig Platz für alle Menschen in der Schweiz geben?

Bei Annahme der Zersiedelungsinitiative gäbe es die noch vorhandenen nicht überbauten Baulandreserven sowie die inneren Reserven, die durch Verdichtung des bisherigen Siedlungsgebietes erschlossen werden können. Mit diesen Reserven könnte sogar das höchste Bevölkerungswachstum, welches der Bund bis 2060 prognostiziert, aufgefangen werden, obwohl es dieses Wachstum eher unwahrscheinlich ist. Die dafür erforderliche Siedlungsentwicklung nach innen ist sehr moderat; es müsste kein einziges Hochhaus gebaut werden, um Wohnraum für die wachsende Bevölkerung zu schaffen.

Schadet die Initiative der Schweizer Landwirtschaft?

Die Basis einer einheimischen Landwirtschaft ist das Kulturland. Die Initiative schützt dieses langfristig durch die Begrenzung der Bauzonen sowie durch die Beschränkung des Bauens ausserhalb der Bauzone auf standortgebundene Bauten von öffentlichem Interesse sowie für die bodenabhängige Landwirtschaft. Mit dem Begriff «bodenabhängig» beabsichtigt die Initiative, sämtliche landwirtschaftliche Produkte, die in der Herstellung direkt vom Boden abhängen, weiterhin zuzulassen. Dies betrifft insbesondere die Gemüse- und Obstproduktion, wenn die Pflanzen im Boden verwurzelt sind. Es ist dabei die Aufgabe des Gesetzgebers, mit dem geeigneten Mix an Regulierungen und Ausnahmen sowohl eine lokale Pflanzenproduktion zu ermöglichen und gleichzeitig zu verhindern, dass ganze Landstriche mit Gewächshäusern überdeckt werden. Ein mögliches Mittel dafür können Speziallandwirtschaftszonen sein.



Werden nicht die Kantone und Gemeinden bestraft, die bisher sorgfältig mit dem Boden umgegangen sind?

Erstens werden durch die Umsetzung der RPG-Revision alle Kantone und Gemeinden Bauzonen haben, die gemessen an der erwarteten Bevölkerungsentwicklung sowie der Siedlungsstruktur gleich gross sind. Alle werden gleichbehandelt. Zweitens sind fortschrittliche Gemeinden von der Initiative deutlich weniger betroffen, wenn sie ihre Siedlungsentwicklung bisher sowieso schon nachhaltig geplant haben. Diese Gemeinden beweisen, dass die Forderungen der Zersiedelungsinitiative gut umsetzbar sind.

Ist überhaupt noch viel Bauland eingezont?

Ja, nach der letzten Bauzonenstatistik sind rund 400 km² unbebautes Bauland eingezont. Diese Fläche übersteigt unter anderem die Gesamtfläche des Kantons Schaffhausen oder ist viermal mehr als alle Industrie- und Gewerbegebäude in der ganzen Schweiz.

Werden die Fruchtfolgeflächen nicht in Zukunft sowieso besser geschützt?

Auf den besseren Schutz warten wir schon sehr lange. Fakt ist, dass die Fruchtfolgeflächen laufend abgenommen haben. Ein etwas verbesserter Schutz war für die zweite RPG-Revision vorgesehen. Allerdings wurde das Thema der Fruchtfolgeflächen nach dem Widerstand der Baulobby vollständig aus dem Gesetzesentwurf gekippt.



Quellen

Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern. (2014). Richtplan 2030: Erläuterungen zu den Richtplananpassungen im Teil Siedlung.

Avenir Suisse. (2012). Räumliche Verschiebung der Bauzonenreserven als Schlüssel. Abrufbar unter www.avenir-suisse.ch

Der Bund. (2018, 9. März). Angriff auf die besten Böden im Land. Abrufbar unter <https://www.derbund.ch/schweiz/standard/angriff-auf-die-besten-boeden-im-land/story/29027545>

Bundesamt für Raumentwicklung [ARE]. (2013). Technische Richtlinien Bauzonen.

Bundesamt für Raumentwicklung [ARE]. (2016). Monitoring Bauen ausserhalb der Bauzonen. Abrufbar unter www.are.admin.ch

Bundesamt für Raumentwicklung [ARE]. (2017).
Bauzonenstatistik Schweiz 2017 – Statistiken und Analysen.

Bundesamt für Raumentwicklung [ARE]. (2018). Dichte und Mobilitätsverhalten: Auswertungen des Mikrozensus Mobilität und Verkehr.

Bundesamt für Raumentwicklung [ARE] & Bundesamt für Energie [BFE]. (2011). Nachhaltige Quartiere Herausforderungen und Chancen für die urbane Entwicklung. Bern: Bundespublikationen.

Bundesamt für Statistik [BFS]. (2010). Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz: 2010–2060.

Bundesamt für Statistik [BFS]. (2013). Siedlungsfläche pro Einwohner.

Bundesamt für Statistik [BFS]. (2015). Die Bodennutzung in der Schweiz: Auswertung und Analysen. Abrufbar unter www.bfs.admin.ch

Bundesamt für Statistik [BFS]. (2015). Verkehrsverhalten der Bevölkerung. Abrufbar unter www.bfs.admin.ch

Bundesamt für Statistik (BFS). (2016). Gebäude nach Gebäudekategorie nach Kanton. Abrufbar unter www.bfs.admin.ch