

Der aktuelle Reformschub in der Raumplanung soll auch das Waldgesetz umfassen (Essay)

Daniel Müller-Jentsch Avenir Suisse (CH)*

Der aktuelle Reformschub in der Raumplanung soll auch das Waldgesetz umfassen (Essay)

Die Siedlungsfläche in der Schweiz ist in den vergangenen Jahrzehnten rasant gewachsen. Dies ist auf ein starkes Bevölkerungswachstum und auf eine wenig griffige Raumplanung zurückzuführen. Der Problemdruck und der allgemeine Unmut über Zersiedlung, exzessiven Zweitwohnungsbau und verschandelte Ortsbilder sind so gross geworden, dass sich die Schweiz mit der Revision des Raumplanungsgesetzes im Jahr 2013 verbindlichere Regeln zur häuslicheren Bodennutzung gegeben hat. Die Kernaufgabe der Raumplanung besteht darin, unterschiedliche Ansprüche an die knappe und nicht vermehrbare Ressource Boden zu koordinieren und durch eine vorausschauende Planung Nutzungskonflikte zu lösen. Dieser raumplanerischen Interessenabwägung weitgehend entzogen ist der Wald, weil er absoluten Schutz genießt. Da der Wald einen Drittel der Landesfläche ausmacht und angesichts der raumplanerischen Problemlage plädiert der Autor dafür, den Wald vollumfänglich der raumplanerischen Interessenabwägung zu unterstellen und entsprechend den strikten Waldschutz zu lockern.

Keywords: spatial planning, economic use of land, balance of interests, forest preservation, prevention of deforestation

doi: 10.3188/szf.2015.0223

* Rotbuchstrasse 46, CH-8037 Zürich, E-Mail daniel.mueller-jentsch@avenir-suisse.ch

Die Schweiz ist ein kleines, dichtbesiedeltes Land mit einer schwierigen Topografie. Die Hälfte der Landesfläche liegt oberhalb von 1080 m ü. M. und ist daher kaum besiedelt. Im Mittelland drängen sich zwei Drittel der Einwohner auf einem Drittel der Landesfläche. Dort liegt die Bevölkerungsdichte so hoch wie in den Niederlanden, dem dichtesten Flächenstaat Europas. Gleichzeitig wächst die Schweizer Bevölkerung rasant. Zwischen 1980 und 2010 stieg die Einwohnerzahl um 1.5 Millionen an. Im Schnitt der letzten zehn Jahre betrug das Bevölkerungswachstum sogar 70000 pro Jahr, d.h., jährlich muss eine Stadt der Grössenordnung St. Gallens über das Land verteilt neu gebaut werden.

Griffigere Regeln zur Steuerung der Siedlungsentwicklung

Es bedarf daher Regeln, um das starke Siedlungswachstum zu kanalisieren und Nutzungskonflikte (z.B. zwischen Landwirtschaft und Hochwasserschutz) zu minimieren. Eine geordnete Siedlungsentwicklung spart Infrastrukturkosten und

schont die knapper werdende Landschaft. Traditionelle Natur- und Kulturlandschaften sind für die Schweiz identitätsprägend, ein wichtiger Faktor für die Lebensqualität und zentrales Kapital für die Tourismuswirtschaft.

Geplant wurde in der Vergangenheit jedoch halbherzig. Während sich die Stadtlandschaft Schweiz in funktionalen Räumen entwickelt (z.B. Agglomerationen), sind noch immer 26 Kantone und 2400 Gemeinden für die Raumplanung zuständig. Das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) war wenig griffig, und 2010 zeigte eine Avenir-Suisse-Studie, dass es von vielen Kantonen wenig konsequent umgesetzt wurde (Müller-Jentsch & Rühli 2010). Es gab massive Vollzugsdefizite, etwa bei der Bauzonendimensionierung.

Die bereits eingezonten und noch nicht überbauten Bauzonen sind gross genug, um eine bis zwei Millionen zusätzliche Einwohner unterzubringen. Doch diese Reserven sind nicht nur viel grösser als nach Bundesrecht erlaubt. Sie liegen meist auch noch am falschen Ort: an peripheren, infrastrukturell schlecht erschlossenen Lagen und nicht nahe den

Zentren, wo sie nachgefragt werden. Wenn man sie einfach «volllaufen» lässt, wird dies gigantische infrastrukturelle Folgekosten nach sich ziehen. Daher sind die fehlplatzierten Bauzonenreserven die grösste Altlast der schweizerischen Raumplanung.

Zeitenwende in der Schweizer Raumplanung

Dieser Problemdruck wuchs über die Jahre und mit ihm der Unmut über Zersiedlung, exzessiven Zweitwohnungsbau im Berggebiet und verschandelte Ortsbilder. 2012 wurde die Zweitwohnungsinitiative vom Volk angenommen und 2013 die RPG-Revision, die verbindlichere Regeln zur Steuerung der Siedlungsentwicklung mit sich bringt. Gemeinsam mit dem 2012 verabschiedeten Raumkonzept Schweiz (ARE 2012) ist dies der grösste Reformschub in der Schweizer Raumplanung seit drei Jahrzehnten.

Nicht alles wird so strikt umgesetzt wie von den Gegnern befürchtet. Die Verordnung zur Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative erlaubt grosszügige Umgehungstatbestände, etwa durch Umwandlung von Erst- in Zweitwohnungen. Die Umsetzung der RPG-Revision wird wohl nur in geringem Mass zur Rückzonung überdimensionierter Bauzonen führen, und nur wenige Kantone scheinen bereit, bei der Mehrwertabschöpfung für Neueinzonungen über den Mindestsatz von 20 Prozent hinauszugehen.

Es wird also keine Revolution in der Schweizer Raumplanung geben, aber wohl doch eine Zeitenwende. Nach den hitzigen Abstimmungsge-

fechten kommt nun die pragmatische Phase der Umsetzung. Dabei wird es viele Kompromisse geben, auch den einen oder anderen faulen. Aber entscheidend ist: Die Stimmung hat sich gewandelt. Viele Gemeinden und Kantone sind bereit, aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen und ihre Orts- und Richtplanung griffiger auszugestalten.

Überall im Lande wird nachverdichtet, die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung effektiver koordiniert, der Flächenverbrauch reduziert. Auch dank der erfolgreichen Agglomerationsprogramme des Bundes mit ihren finanziellen Anreizen haben Gemeinden und Kantone erkannt, dass sie die räumliche Entwicklung innerhalb von funktionalen Räumen besser abstimmen müssen. Durch neue Regional- und Agglomerationspärke werden Landschaften in Wert gesetzt und für die Bevölkerung nutzbar gemacht.

Durch diese und andere raumplanerische Massnahmen sollte es gelingen, auch in einer 9-Millionen-Schweiz, die sich bis spätestens 2030 abzeichnet, wirtschaftliche Entwicklung, effektive Infrastrukturversorgung und landschaftliche Qualitäten miteinander zu vereinbaren.

Das Waldgesetz verhindert eine raumplanerische Interessenabwägung

Während sich also derzeit viel bewegt in der Schweizer Raumplanung, gibt es eine grosse Ausnahme: Der strikte Waldschutz blieb bislang tabu. Wald bedeckt fast einen Drittel der Landesfläche



Abb 1 Blick auf ein Kleinstwäldchen mitten im Siedlungsgebiet.
Foto: Barbara Allgaier Leuch

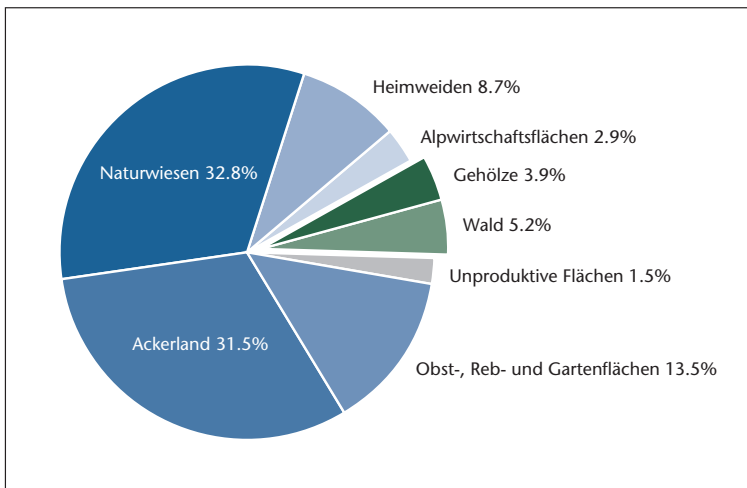


Abb 2 Herkunft der neuen Siedlungsflächen 1985–2009 (Total 65 828 ha).
Quelle: BFS (2013)

(31%), und dieser genießt umfassenden Schutz (Abbildung 1). Die Umnutzung von Waldflächen ist nach Bundesrecht quasi verboten, und somit geht die Ausdehnung des Siedlungsgebietes weitgehend zulasten des Kulturlands. Gemäss Arealstatistik entstanden 90% der neuen Siedlungsflächen auf ehemaligem Landwirtschaftsland, aber weniger als 10% auf ehemaligen Wald- oder Gehölzflächen (Abbildung 2; BFS 2013).

Die Raumplanung ist letztlich eine Bodennutzungsplanung. Ihre Kernaufgabe ist es, unterschiedliche Ansprüche an die knappe und nicht vermehrbare Ressource Boden zu koordinieren und durch eine vorausschauende Planung allfällige Nutzungs-

konflikte zu lösen. Dafür bedarf es jedoch eines zentralen Mechanismus: der Interessenabwägung. Dies bedeutet, dass im Einzelfall die unterschiedlichen Nutzungsansprüche an den Boden gegeneinander abgewogen und zu einem Ausgleich gebracht werden. Der Wald jedoch genießt absoluten Schutz, und damit ist ein Drittel der Schweizer Landesfläche einer raumplanerischen Interessenabwägung weitgehend entzogen.

Dies schafft eine Unwucht im raumplanerischen Gefüge, und dies ist nicht mehr zeitgemäss. Das strikte Waldgesetz war eine Reaktion auf massive Rodungen infolge der industriellen Revolution vor 140 Jahren. Diese hatten zu einer starken Dezimierung des Waldbestands geführt und damit zu Erosion, Überschwemmungen und Erdbeben. Die wirtschaftliche Bedeutung des Waldes und die raumplanerische Problemlage sind jedoch heute ganz anders. Daher bedarf es einer Lockerung des Waldgesetzes – im Sinne einer griffigen und umfassenden Raumplanung ohne Tabuzonen.

Eingereicht: 19. Mai 2015, akzeptiert (ohne Review): 20. Mai 2015

Literatur

- ARE (2012) Raumkonzept Schweiz. Bern: Bundesamt Raumentwicklung. 108 p.
- BFS (2013) Die Bodennutzung in der Schweiz. Resultate der Arealstatistik. Neuenburg: Bundesamt Statistik. 24 p.
- MÜLLER-JENTSCH D, RÜHLI L (2010) Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug. Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung. Zürich: Avenir Suisse. 151 p.

Les réformes actuelles de l'aménagement du territoire doivent également intégrer la loi forestière (essai)

Les surfaces à bâtir ont augmenté considérablement ces dernières décennies en raison d'une importante croissance de la population et d'un aménagement du territoire peu efficace. La situation est devenue si problématique et la grogne si grande au sujet du mitage du territoire, de la construction excessive de résidences secondaires et des localités défigurées que la Suisse s'est donné en 2013, avec la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, des règles plus contraignantes pour mieux gérer son sol. Les tâches primaires de l'aménagement du territoire consistent à coordonner les différents intérêts pour la ressource «sol» rare et limitée et à résoudre les conflits d'utilisation par une planification proactive. La forêt, par sa protection totale, échappe en grande partie à cette pondération des intérêts. Etant donné que la forêt représente un tiers du territoire et au regard de la difficile situation de l'aménagement du territoire, l'auteur plaide pour une intégration complète de la forêt dans les pesées d'intérêt de l'aménagement du territoire et, par conséquent, d'assouplir la stricte protection de la surface forestière.

The present move to reforms in spatial planning should also include the forest law (essay)

The built up area in Switzerland has strongly increased over recent decades. This is due to a strong increase in population as well as to spatial planning which is not very effective. This pressure and the general unease about fragmentation of landscapes, excessive construction of second homes and spoilt village sites have become so strong that Switzerland revised its spatial planning law in 2013 setting binding new regulations on the economic use of land. The core of the new law is to coordinate the various pressures on the limited and non-renewable land resource and resolve conflicts through a forward looking planning process. The forest, which has absolute protection, escapes this weighing of conflicting spatial planning interests. But the forest accounts for a third of the land area; in view of the situation as regards spatial planning, the author argues for the full integration of the forest into the balance of interests and for a relaxation of the strict protection of forest land.