

Zersiedelung der Schweiz – zurückbauen!

Das Buch, das hier besprochen wird, trägt den Titel «Zersiedelung der Schweiz – unaufhaltsam?» Die Autoren Christian Schwick, Jochen Jaeger, René Bertiller und Felix Kienast bringen in dem von der Bristol-Stiftung herausgegebenen und vom Verlag Paul Haupt verlegten Werk rechtzeitig vor anstehenden politischen Entscheiden eine neue Perspektive in die seit Jahrzehnten dauernde Diskussion um die dahinsiebelnde Raumordnung in der Schweiz. Ihre entscheidende Aussage ist, dass Zersiedelung messbar und steuerbar ist und auch bei andauernder Bautätigkeit nicht nur gebremst, sondern reduziert werden kann – so denn der Wille da ist.

Otto Wildi

Zählen und messen

Das Wort «Zersiedelung» dürfte von vielen potentiellen Lesern als emotional und wertend empfunden werden. Was ist denn «Siedelung» und was unterscheidet sie von «Zersiedelung»? Die herausragende Leistung des im September 2010 erschienenen Buches ist es, den Begriff zu definieren und einen Vorschlag für die Messung des Grades der Zersiedelung mittels allgemein verfügbarer Daten vorzulegen. Damit wird Raumordnung auch für jene fassbar, die sonst in das Wehklagen über den Zustand des Siedlungsraumes Schweiz nicht einzustimmen vermögen. Obwohl natürlich auch die bekannte Kritik an Fehlleistungen in Vergangenheit und Gegenwart zelebriert wird: Es wird an mehr «Ordnung im Raum» appelliert, an die Absage an Einfamilienhaussiedlungen, an den «Landchaftsverbrauch», den damit einhergehenden Verlust an Kultur, Identität und Freiraum, das Aufkommen von Monotonie durch Zerschneidung der Landschaft, deren Elemente begrädt, überdüngt, ausgeräumt, vereinheitlicht werden. Doch schliesslich steht die Zersiedelung (Z) im Zentrum der Ausführungen, und die wird greifbar und messbar gemacht. Die «Zersiedelung der Landschaft», schreiben die Autoren, werde als Zustand oder Prozess verstanden. Wirklich neu dabei ist das Verständnis als Zustand: Man kann von jedem beliebigen Raum den Grad der Zersiedelung messen. Das wird im Buch auch reichlich gemacht, anhand von Beispielen aus verschiedensten Gegenden der Schweiz, jeweils mit Untersuchungen von 1935 bis 2002. Doch davon weiter unten. Entscheidend ist, dass jede Veränderung der Besiedlung auf ihre Wirkung auf die Zersiedelung analysiert werden kann, und das auch schon in der Planungsphase. Genau

das dürfte für viele Entscheidungsträger so hilfreich sein: Gemessen wird nicht «Ordnung», «Harmonie» oder «Identitätsverlust», sondern eine Grösse, die als nackte Vergleichszahl daherkommt und ökonomisch (langfristig) relevant ist – ein Mass für die viel zitierte Nachhaltigkeit.

Was ist Zersiedelung?

Viele Begriffe, die in dem Buch verwendet werden, sind für den Normalleser eine Hürde, deren Überwindung Ausdauer erfordert. Im englischen Abstract, das den Inhalt kompakt und übersichtlich zusammenfasst, kommen sie gleich gehäuft und kombiniert mit Abkürzungen daher (die wiederum im Abkürzungsverzeichnis auf der folgenden Seite übersetzt sind). Nichtfachleute tun gut daran, relativ locker über diese Erklärungen weg zu lesen, obwohl eine Lektüre ohne auswendig gelernte Abkürzungen beschwerlich werden kann. Letztere bezeichnen spezielle Begriffe, die ein buntes Gemisch von Deutsch und Englisch sind (*UP* = urban permeation, *DSE* = Durchsiedlungseinheiten, *AD* = Ausnutzungsdichte, *TS* = total sprawl, usw.). Wer sich in diese Terminologie verbeisst, landet früher oder später beim Kapitel 2.2 «Zersiedelung als Kombination von Siedlungsfläche, Streuung und Ausnutzung». Die intuitive Interpretation dieses Titels funktioniert, und sie genügt meines Erachtens, um dem eiligen Leser den Rest des Buches zugänglich zu machen: Je grösser die Siedlungsfläche (im untersuchten Raum), je mehr sie zerstreut ist und je schlechter sie ausgenutzt wird (Einwohnerdichte), desto grösser ist die Zersiedelung. Dazu betrachte man noch die etwas schematische Abbildung 3 und die realistischere Abbildung 4, um zu überprüfen, ob man die Sache verstanden hat.

Hier gleich eine Warnung: Weiter zu gehen auf der Suche nach expliziten Definitionen kann schwierig werden. Die Erklärungen, die in Kapitel 2.2 gegeben werden, sind teils summarisch («*UP* misst nicht nur, wie gross die Siedlungsfläche ist, sondern auch wie stark sie gestreut ist»), zum Teil eher verwirrend («Die Streuung der Siedlungsflächen wird als Dispersion (*DIS*) bezeichnet»). Ob die Streuung nun in *UP* oder *DIS* steckt, wird auch aus dem schwer verdaulichen Anhang (Kapitel 11) nicht ohne weiteres klar. Und noch eine Anmerkung für Raumstatistiker: Die Messung erfolgt in einem räumlichen Raster und sie ist selbstverständlich von der gewählten Auflösung abhängig, ein Faktum, auf das die Autoren mehrfach hinweisen. Die Auflösung beeinflusst zudem die Erkennbarkeit des Ausmasses der Zersiedelung. Wie sich diese grossräumig präsentiert, zeigen die vier beigelegten Schweizerkarten mit Zuständen zwischen 1935 und 2002. Verbale Definitionen der Zersiedelung findet man zum Beispiel im rot unterlegten Kasten im Kapitel 2.1. Und zwar sprachlich und formal-logisch schwer zugängliche («Der Grad der Zersiedelung ist das Ausmass der Bebauung der Landschaft mit Gebäuden und ihrer Streuung, im Verhältnis zur Ausnutzung der überbauten Flächen für Wohn- und Arbeitszwecke») und eingängigere («Je mehr Flächen bebaut sind, je weiter gestreut die Gebäude sind und je geringer die Ausnutzung ist, desto höher ist die Zersiedelung»). Oder anders ausgedrückt: An der sprachlichen Umsetzung der Idee muss wohl noch gearbeitet werden.

Nachhaltigkeit im Interesse der Öffentlichkeit

Ein Kernpunkt der Ausführungen findet sich im Kasten im einleitenden Kapitel, Seite 11. Hier wird anhand des öffentlichen Verkehrs erläutert, warum zerstreute Überbauungen teure, unattraktive Infrastrukturen notwendig machen. Wohnen im Umkreis von 400 Metern wenige Leute, lohnt sich allenfalls die Erstellung einer (kaum rentablen) Bushaltestelle mit einer Bedienung im Stundentakt. Ist derselbe Raum dicht bevölkert, kann eine Tramstation mit einer Bedienung im 8-Minuten Takt realisiert werden, die sich erst noch rentabel betreiben lässt: Je kürzer die Wartezeiten sind, desto mehr Personen werden das Angebot nutzen. Das macht

den Unterhalt der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs problemloser, weil er sich selbst finanziert. Bei weit gestreuten Siedlungen dagegen bleibt nur der Privatverkehr, der bezüglich Land- und Energieverbrauch grosse Nachteile aufweist. In den Folgerungen (Seite 96) wird diese Idee wieder aufgenommen: «Neue Siedlungsgebiete werden primär an Orten mit guter Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr errichtet und nicht mehr an Orten mit billigem Baugrund, die schwer mit öffentlichem Verkehr erschliessbar sind».

Den Autoren ist nicht entgangen, dass die Wahrung öffentlicher Interessen besonders auch für das gilt, was «unter der Erde» im Boden versteckt liegt: Wasser- und Abwasserleitungen, die Energieversorgung, Verkabelungen zur Informationsübertragung. Kurz und gebündelt ist ihr Unterhalt billiger, und es ist einfacher, sie auf dem neuesten Stand zu halten. Das Buch widmet diesem Aspekt nur randlich Beachtung, z. B. in den Schlussfolgerungen: «Zudem wird die Erhaltung von Infrastrukturen zur Versorgung von Siedlungen mittel- und langfristig umso kostspieliger sein, je mehr und je weiter verstreut die Siedlungen in der Zukunft sein werden». Möglicherweise aus Rücksicht auf die politische Akzeptanz wird zwar darauf hingewiesen, dass Zersiedelung im langfristigen Interesse des Steuerzahlers und der öffentlichen Hand vermieden werden sollte, jedoch kaum erwähnt, dass mit Zersiedelung Private schnell viel Geld verdienen können.

Rückbau der Zersiedelung

Entwicklung ist nicht gleich Zersiedelung. Beispielhaft wird das in Abbildung 7 und Tabelle 1 gezeigt anhand der Siedlungsentwicklungen 1935 bis 2002 in Sursee, Chur und Lugano. In Chur hat sich die Zersiedelung in dieser Zeit gut verdoppelt, in Lugano jedoch verfünffacht. In Sursee ging die Dispersion von 1935 bis 1960 sogar leicht zurück. Ein noch extremeres Beispiel ist der Kanton Zug, dessen Entwicklung in Kapitel 7.2 beschrieben wird. Hier hat die Zersiedelung zwischen 1980 und 2002 um volle 32% abgenommen (S. 82)! So wird denn bald klar, dass eine Reduktion der Zersiedelung im Bereich der Möglichkeiten liegt. Die Autoren geben sich mit den Empfehlungen des Kapitels 8.2 «Konkrete Massnahmen zur Eindämmung der

künftigen Zersiedelung» viel bescheidener – oder realistischer. Und das, obwohl bereits die erste ihrer 11 Empfehlungen eine Reduktion und nicht nur eine Begrenzung der Zersiedelung möglich erscheinen lässt. Sie schreiben zum Effekt der Verdichtung bestehender Siedlungsflächen: «Die Werte der Messgrössen *UP* und *DIS* bleiben dann gleich, und die Ausnutzungsdichte verbessert sich, wenn die Einwohnerzahl zunimmt. *Z* nimmt entsprechend ab» (*Z* ist die Zersiedelung). Eine weitere Idee ist in Massnahme 9 enthalten, wo für grossflächig unzersiedelte Bereiche «Vorrang für den Rückbau nicht mehr benötigter Gebäude» bestehen soll. Eigentlich sollte das für alle isolierten Bauten gelten, was aber einen längst fälligen Paradigmenwechsel voraussetzen würde.

Zersiedelungswert als Planungsvorgabe

Gemessene Zersiedelung hat ihr grosses Potential in der Planung und Steuerung der Entwicklung. Am eindrücklichsten zeigt sich das im Kapitel 6, den sechs Szenarien für die Entwicklung bis 2050. Wird die Zunahme des Wohnraumes nach den Vorgaben der Autoren gelenkt, so lassen sich Fehlentwicklungen nicht nur vermeiden, sondern in vielen Fällen korrigieren, wenn wohl oft nur über Jahrzehnte. Die wichtigste Feststellung ist, «dass die Zunahme der Zersiedelung bei einem gegebenen Bevölkerungswachstum mit einer Erhöhung der Ausnutzungsdichte stark gebremst oder sogar umgekehrt werden kann» (S. 73). Wie die Zersiedelungsindikatoren im Einzelnen verwendet werden sollen, wird im Kapitel 8.3 «Verwendung der Resultate in der Raum- und Umweltbeobachtung» erläutert. Demzufolge wäre jede raumplanerische Massnahme auf ihre Zersiedelungswirkung zu analysieren, ein Aufwand, den man sich bislang erspart hat. Ansonsten sind die Empfehlungen eine weit gefasste Zusammenstellung möglicher und meist schon bekannter Massnahmen. Man stösst hier immer wieder auf die von der Raumplanung gepflegte Fachsprache, die vom Normalbürger kaum verstanden wird und die wohl viel zum Scheitern der Raumordnung beigetragen haben dürfte. Man solle zum Beispiel Siedlungsflächen und Einzelgebäude «nur zum Füllen von Baulücken am Rand von Siedlungen» zulassen. Lücken

am Rande? Kaum verstanden wird wohl von vielen die geforderte «Lesbarkeit der Landschaft». Nützlich, aber auch gewöhnungsbedürftig, sind die Ziel-, Grenz-, Richt- und Orientierungswerte für die Planung. Vor der Volksabstimmung über die Landschaftsinitiative muss wohl noch einige Erklärungsarbeit geleistet werden.

Messbare Kriterien statt intuitive Beurteilung

Die Autoren dieses Buches zeigen einen neuen, viel versprechenden Schritt in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung auf – einer Entwicklung, die langfristig dem Interesse der Wohnbevölkerung entspricht: Die räumlichen Infrastrukturen sollen so rationell wie möglich genutzt werden. Dank tieferer Unterhaltskosten können sie leistungsfähiger gebaut und rascher modernisiert werden. Detaillierte Langfristplanungen sollten vor allem die ökonomischen Vorteile kompakter Siedlungsweise analysieren und das Optimierungspotential aufzeigen. Es ist zu hoffen, dass die Idee der Minimierung der Zersiedelung einem breiteren Publikum auch in kompakter, leicht verständlicher Art zugänglich gemacht wird. Schliesslich sollen nicht die düsteren Zukunftsprognosen des Kapitels 8.4 eintreten, sondern die Aussicht auf eine bessere Landschaft Schweiz des Jahres 2050 die öffentliche Debatte beflügeln.

Referenz

SCHWICK, C.; JAEGER, J.; BERTILLER, R.; KIENAST, F., 2010: Zersiedelung der Schweiz – unaufhaltsam? Quantitative Analyse 1935 bis 2002 und Folgerungen für die Raumplanung. Bristol-Stiftung, Zürich (Hrsg.), Verlag Haupt, Bern, Stuttgart, Wien. 116 S.



Impressum

Redaktion:

PD Dr. Otto Wildi
Peter Longatti

otto.wildi@wsl.ch
peter.longatti@wsl.ch

Autoren:

Dr. Josef Senn

josef.senn@wsl.ch