

Wir sollten uns offensiver
zur Ignoranz bekennen SEITE 11

Die offizielle Schweiz und ihre Ideen sollten
im Ausland präserter werden, fordert der Gastautor SEITE 11

Seit zwei Jahren ist das revidierte Raumplanungsgesetz in Kraft. Es zielt darauf ab, die Ressource Boden effizienter zu nutzen, die trotz ihrer Endlichkeit für die weitere Entwicklung der Schweiz essenziell ist. Zu diesem Zweck ist die Grösse der Bauzonen auf jenen Bedarf zu beschränken, der tatsächlich innerhalb der nächsten 15 Jahre zu erwarten ist. Aus Landwirtschaftsland darf erst Bauland werden, wenn die Kantone ihre Richtpläne an diese Vorgabe angepasst haben. Das muss bis 2019 der Fall sein. Und so wird landauf, landab auf Grundstücken gebaut, die bereits vor der Gesetzesrevision als Bauland definiert waren – immer mehr auch innerhalb überbauter Gebiete. Das nennt sich Siedlungsentwicklung nach innen und gilt als Königsweg für die angestrebte bauliche Konzentration. Der Anlagenotstand und die tiefen Zinsen bewirken, dass die Bautätigkeit intensiv bleibt, obwohl die Nachfrage abgeflacht ist. Die Siedlung im autobahnnahe gelegenen solothurnischen Egerkingen, für die mit einem Gratis-Monat um Mieter erworben wird, illustriert das veränderte Verhältnis von Angebot und Nachfrage beispielhaft. Dasselbe gilt für das grosse Bürohaus neben dem Bahnhof von Schlieren vor den Toren Zürichs, auf dem grosse Lettern marktschreierisch Büroräume anpreisen. Nicht nur bei Wohnungen, vor allem auch bei Geschäftsräumen besteht ein Überangebot.

Zwei Problemlagen

Das verdeutlicht, wie sehr rechtliche Rahmenbedingungen zwar ein wesentlicher Faktor sind für die bauliche Entwicklung, aber eben doch nur einer unter mehreren. Baurecht, Eigentümerstrukturen, Wirtschaftslage, Verkehrswege, Wertvorstellungen – all das wirkt hier ineinander und prägt das Gesicht der Schweiz. Soll dem in der Bundesverfassung verankerten Gebot des haushälterischen Umgangs mit dem Boden ernsthaft nachgelebt werden, sind neben der Umsetzung des revidierten Gesetzes auch all jene intervenierenden Variablen im Auge zu behalten, die dazu beitragen oder eben nicht. Akteure und Anspruchsgruppen müssen beweisen, dass sie tatsächlich willens sind, den neuen Weg zu beschreiten, der komplexer sein wird als der alte. Der Weiterbau an der Schweiz soll künftig vor allem ein Umbau sein und nicht mehr ein Anbau. Gewinne daraus werden weniger bei Landwirten anfallen, deren Wiesen und Äcker zu Bauland werden, als bei Eigentümern bebauter Grundstücke, die sich intensiver nutzen lassen.

Wesentlich für den Erfolg des eingeschlagenen Weges ist, dass die breite Akzeptanz, welche die Siedlungsentwicklung nach innen als Grundsatz genießt, dort erhalten bleibt, wo unmittelbar baulich verdichtet wird. Wenn aus einem abstrakten Ziel eine konkrete Veränderung in der Nachbarschaft wird, ist das Risiko hoch, dass der Wind dreht. Lebensqualität und Wohlstand führen ohnehin dazu, dass Wandel in der Schweiz eher bekämpft als beklatscht wird. Tendenziell werden durch Veränderungen nicht Verbesserungen erwartet, sondern Verschlechterungen. Bezogen auf die Siedlungsentwicklung gilt das auch für jene beiden Räume, die den Löwenanteil des vom Bund bis 2045 prognostizierten Bevölkerungswachstums um 1,7 bis 2,9 Millionen Menschen auffangen sollen: für die Städte und ihr Umland, die Agglomerationen.

In den grösseren und mittleren Städten tut sich die Politik mit dem substanziellen Wachstum nicht leicht, das die angestrebte Siedlungskonzentration hier nahelegen würde. Die Schweizer Städte wuchsen in den letzten 15 Jahren zwar, aber weit weniger als die Bezirke um sie herum. Städtische Wachstumsgebiete waren und sind primär Industriebrachen und Siedlungsränder. Vergegenwärtigt man sich die städtischen Entwicklungskonzepte, zeigt sich anderslautenden Bekenntnissen zum Trotz Zurückhaltung gegenüber baulicher Erneuerung und Veränderung – insbesondere in zentrumsnahen und bestens erschlossenen Gebieten. Aufstockungen um ein oder zwei Stockwerke könnten hier beträchtliche Wirkung entfalten, ohne den Charakter der Quartiere grundlegend zu verändern. Dennoch ist nicht absehbar, dass dieser Ansatz politisch ernsthaft in Betracht gezogen würde.

Kontrast zu diesen Käseglocken über grossen Teilen der Städte sind die Abrissbirnen in den Agglomerationen, die, wie jüngst in Regensdorf, auch vor geschützten Gebäuden nicht haltmachen. Die Art und Weise, wie das Bevölkerungswachstum dort mit der Etikette «Bauliche Verdichtung» durch neue Siedlungen abgefangen wird, ist vielerorts nicht mehr als ein konzeptloses Füllen von Baulücken. Handlungsbedarf besteht dies- und jenseits der mentalen Grenze zwischen Städten und Agglomerationen. Es muss geklärt werden, welche Rollen Städte und Agglomerationsgemeinden künftig spielen wollen. Sollen die schweizerischen Gross- und Mittelstädte von ihrem Denken und Handeln her die Kleinstädte bleiben, die sie von je-

Zwischen Käseglocke und Abrissbirne

Die Bundesverfassung verlangt einen haushälterischen Umgang mit dem Boden. Soll damit Ernst gemacht werden, sind eine grössere Veränderungsbereitschaft und Massnahmen gefragt, die höhere Dichten von Menschen und Bauten kompensieren. Von Paul Schneeberger



In Möhlin bremste die Bevölkerung 2011 durch eine Halbierung der Einzonungen das Wachstum: Wäre Zürich innert 20 Jahren im gleichen Masse gewachsen, hätte es längst über 500 000 Einwohner. C. BEUTLER / NZZ

Tendenziell werden durch
Veränderungen in der
Schweiz nicht Verbesserungen
erwartet, sondern
Verschlechterungen.

her sind? Sollen sie bevölkerungsmässig trotz ihrem moderaten Wachstum als primäre «Wohnstädte» zunehmend an relativem Gewicht verlieren?

Oder wie wäre es mit einem offensiven Bekenntnis zu substanziellem Wachstum und der Bekräftigung ihrer traditionellen Rolle als Zentren mit möglichst vielen verschiedenen Funktionen? Immerhin werden Vielfalt und Dichte von Städten und Städtern immer wieder als identitätsstiftende Faktoren angeführt. Falls es in diese Richtung gehen soll: Ist es mit radikalen Umbauten einzelner traditionsreicher und herkömmlich zentralörtlicher Institutionen an ihren bisherigen Standorten getan? Stärken Roche und ihre bald zwei unübersehbaren Türme die Stadt Basel, oder mindern sie lediglich deren relativen Bedeutungsverlust in einem Metropolitanraum, der vor allem anderswo wächst? Und wie verhält sich das in Zürich mit dem Umbau des zentrumsnahen Universitätsspitals? Schliesslich verdienten auch die Knoten von Eisenbahn und Autobahn in den Städten oder an ihren Peripherien mehr Aufmerksamkeit. Zu fragen ist, wie hier aus blosser Verkehrsgunst Standortgunst werden kann, die sich in substanziellem Wachstum

von Bevölkerung und Arbeitsplätzen niederschlägt. Die Europaallee neben dem Hauptbahnhof Zürich ist ein gutes Beispiel, aber eben erst eines. Findet keine Diskussion über diese Fragen statt und gehen die Städte nicht stärker in die Offensive, werden sie sich dereinst mit dem Vorwurf konfrontiert sehen, keinen ausreichenden Beitrag gegen die Zersiedelung zu leisten.

In den Agglomerationen ist die Problemlage anders. Insbesondere die Gemeinden in den äusseren Gürteln haben einen Grossteil des stürmischen Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstums im letzten Jahrzehnt abgefangen. Allerdings geschah das oft in einer zufälligen Weise, die der künftigen und gegenwärtigen Akzeptanz jeglicher Siedlungsentwicklung nicht zuträglich ist. Hier sind Schritte in Richtung jener zusätzlichen behördlichen Professionalität und Planung zu setzen, die den klassischen Städten seit ihrer baulichen Ausdehnung und Verdichtung im Zeitalter der Industrialisierung eigen ist. Damit ist nicht eine Übernahme städtischer Organisationen und Instrumentarien gemeint. Gefragt sind vielmehr Ableitungen daraus, die auf die Bedürfnisse der jeweiligen Gemeinden zugeschnitten sind. Geschieht das nicht und fehlt es weiterhin an verbindlichen kommunalen Zukunftsbildern, droht das Konzept der Siedlungsentwicklung nach innen hier an Ängsten um die letzten Kuhweiden zwischen den Häusern zu scheitern.

Ein Schmiermittel

Sowohl in Städten wie auch in Agglomerationsgemeinden ist mehr Ernsthaftigkeit im Engagement gegen die Zersiedelung gefragt. Eine wesentliche Rolle spielen dabei Mechanismen, die dazu beitragen, grössere Dichten von Menschen und Bauten aufzuwiegen – etwa durch explizite verbindliche Perspektiven hinsichtlich der Grünräume. Voraussetzungen für gestalterische Massnahmen, die in diese Richtung wirken, sind konkrete Vorstellungen über die künftigen baulichen Entwicklungen der Gemeinden. Sowohl das professionelle Entwickeln solcher Perspektiven als auch ihre konkrete Umsetzung, beispielsweise durch eine ansprechende Gestaltung des öffentlichen Raums, sind nicht gratis zu haben.

Lässt man sich vom Grundgedanken der Verursachergerechtigkeit leiten, wonach nicht die Allgemeinheit allein für solche Schritte aufkommen soll, rückt die in manchen Städten und Gemeinden bereits etablierte Mehrwertabgabe ins Blickfeld. Sie lässt sich geradezu als Schmiermittel der baulichen Verdichtung interpretieren, indem sie jene finanziell an Aufwertungen ihres Umfelds partizipieren lässt, die unmittelbar wirtschaftlich von höheren Ausnutzungen profitieren. Diesbezüglich besteht insofern eine Unsicherheit, als rechtlich noch nicht endgültig geklärt ist, ob ihre Anwendung auf kommunaler Ebene künftig einer kantonalen Gesetzesgrundlage bedarf oder ob sich das direkt aus dem Bundesrecht ableiten lässt.

Ob sich das bauliche Wachstum der Schweiz tatsächlich durch Umbauten von Städten und Agglomerationsgemeinden auffangen lässt oder ob doch Anbauten auf Kosten von landwirtschaftlichem Kulturland weiterhin eine grosse Rolle spielen werden, hängt also von verschiedenen Faktoren ab. Wesentlich ist, dass sich die unterschiedlichen geistigen Barrieren von Akteuren und Anspruchsgruppen gegen Veränderungen abbauen lassen. Käseglocke und Abrissbirne sind für sich allein keine geeigneten Instrumente, um der Zersiedelung in der Schweiz beizukommen. Gelingt es aber, wirklich Identifikationsstiftendes gezielt zu bewahren und wirklich Überholtes so zu ersetzen, dass eine Mehrheit der Betroffenen darin auch einen Gewinn zu erkennen vermag, können sie beide ihren Beitrag dazu leisten.