

Rudolf Muggli

# Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld? Pilotstudie und Thesen

NZZ Libro **E-Book**

Verlag Neue Zürcher Zeitung

An aerial photograph of a Swiss valley. In the background, there are large, rugged mountains under a clear blue sky. A large, calm lake is visible in the middle ground. The foreground and middle ground show a densely populated town with many houses, buildings, and roads, interspersed with green fields and pastures. The overall scene is a typical Swiss landscape.

Rudolf Muggli

# Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld? Pilotstudie und Thesen

NZZ Libro **E-Book**

Verlag Neue Zürcher Zeitung



*Rudolf Muggli*

# IST DER FÖDERALISMUS AN DER ZERSIEDELUNG SCHULD?

Raumplanerische Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld  
von Demokratie, Föderalismus und Rechtsstaat

**PILOTSTUDIE**

Herausgegeben von der Sophie und Karl Binding Stiftung

*Verlag Neue Zürcher Zeitung*

Dieser Publikation liegt folgende Broschüre bei:

Auer, Andreas; Bühlmann, Lukas; Christ, Bernhard; Frey, René L.; Griffel, Alain; Kübler, Daniel; Muggli, Rudolf; Schuler, Martin; Waldmann, Bernhard:

**Fünf Thesen zu Raumplanung und Zersiedelung**

*Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek*

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zusammenfassungen:

Französisch von Léo Biétry

Italienisch von Simona Brovelli

Umschlagbild: Die Reussebene.

Foto: Niklaus Wächter. Copyright: Reportair.ch

© 2014 Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich

Der Text des E-Books folgt der gedruckten ersten Auflage 2014 (ISBN 978-3-03823-897-3).

Bildrecherche: Jan Schudel

Datenkonvertierung: CPI books GmbH, Leck

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werks oder von Teilen dieses Werks ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

ISBN E-Book ISBN 978-3-03823-934-5

[www.nzz-libro.ch](http://www.nzz-libro.ch)

NZZ Libro ist ein Imprint der Neuen Zürcher Zeitung

## VORWORT

Die Sophie und Karl Binding Stiftung als bedeutende Vergabestiftung mit Wirkungsfeld in der ganzen Schweiz hatte sich in ihren Vergaberichtlinien neben ihren sozialen, kulturellen und bildungspolitischen Anliegen im Rahmen ihres Tätigkeitsbereichs «Umwelt» als Ziel gesetzt, auch der Zersiedelung unseres Landes mit den ihr gemässen Mitteln entgegenzuwirken. Um auszuloten, wo und wie die Stiftung diesem Ziel entsprechend handeln könnte, führte sie im Januar 2011 eine Diskussionsrunde durch – man nennt dies im New Speak heute Workshop –, an der unter anderem die Herren Lukas Bühlmann und Prof. René L. Frey teilnahmen und bereits substantielle Voten einbrachten. Mein Vorgänger im Präsidium der Binding Stiftung, Dr. Bernhard Christ, der diese Tagung leitete, wies in seinem Referat anhand seiner Erfahrungen in der Raumplanungspolitik des Kantons Basel-Stadt auf den Zusammenhang zwischen unserem politischen System und den daraus resultierenden situativ erklärbaren Sachentscheiden hin, die, weil sie raumplanerisch verfehlt sind, indirekt zur Zersiedelung beitragen.

Aufgrund der Ergebnisse der Diskussionsrunde schlug er dem Stiftungsrat vor, der Frage nachzugehen, inwiefern die spezifische Staatsform der Schweiz – ihr föderativer Aufbau, die weitgehende Gemeindefreiheit, die halbdirekte Demokratie – in einem grundsätzlichen Spannungsverhältnis zu den Anliegen der Raumplanung stehe, und zu ermitteln, ob vonseiten der Wissenschaft und erfahrener Praktiker dazu Aussagen und Handlungsanweisungen zu gewinnen wären, die, wenn sie an die

für die Raumplanung verantwortlichen Politiker und Verwaltungsstellen herangetragen werden, ein der Zersiedelung entgegenwirkendes Handeln in Politik und Verwaltung fördern könnten.

Der Ansatz der Stiftung war, das mögliche Spannungsverhältnis zwischen einer effizienten Raumordnung, besonders mit dem Ziel, die Zersiedelung zu bremsen, und dem spezifischen politischen System der Schweiz auf den verschiedenen Stufen ihrer Staatlichkeit zu klären. In seinem Memorandum «Forschungsauftrag der Sophie und Karl Binding Stiftung als Projekt zum Thema Landschaftsschutz und Massnahmen gegen die Zersiedelung» legte Bernhard Christ die Problematik dar. Im letzten Abschnitt dieses Papiers formulierte er eine Reihe von Themen und Fragen und leitete diese wie folgt ein:

«Eine einseitig von der Raumplanung her denkende Sicht sähe nun die Lösung der Probleme in der Übertragung der raumplanerischen Entscheidungsbefugnisse auf den Zentralstaat und würde ihm die dafür erforderlichen Kompetenzen und Sanktionsmöglichkeiten übertragen. Unser Forschungsauftrag soll demgegenüber ausloten, wie die raumplanerischen Ziele, insbesondere eine wirksame Begrenzung der Zersiedelung, in Bund und Kanton zu erreichen sind unter Wahrung der staatsrechtlichen und politischen Gestalt der Schweiz. Gefragt wird somit nach einer Raumplanung, die Kantone und Gemeinden, wie auch dem Stimmvolk, die zu unserer Staatsform gehörende Mitwirkung und Einwirkung wahrt, aber gleichwohl die wirksame Umsetzung der im Raumplanungsgesetz enthaltenen Planungsgrundsätze gewährleistet.»

Die Stiftung wandte sich im Folgenden an Prof. Andreas Auer, Vorsteher des Zentrums für Demokratie und Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Universität Zürich. Mit

seiner Hilfe bildete sich ein Kreis von Hochschuldozenten und Praktikern aus den Gebieten Demokratie und Föderalismus zum einen und Raumplanungs- und Baurecht zum anderen. Zu diesem Kreis traten in der Schlussphase noch die Professoren René L. Frey als Ökonom und Martin Schuler als Geograf.

Thematik und Fragestellung der Stiftung wurden von diesem Kreis ausgewiesener Kenner der Materie als relevant betrachtet und hätten es nach ihrer Überzeugung gerechtfertigt, in einem eigentlichen umfassenden Forschungsprojekt von Grund auf bearbeitet zu werden. Um aber innert einer überschaubareren Zeit zu einer Bestandsaufnahme und ersten Folgerungen zu gelangen, die sich einer breiteren Öffentlichkeit mitteilen liessen, erklärte sich Fürsprecher Rudolf Muggli als Mitglied des Arbeitskreises und mit dessen Zustimmung auf Bitte der Stiftung bereit, eine solche Pilotstudie zu erstellen. Sie lag im Entwurf im Herbst 2012 vor, wurde im Arbeitskreis diskutiert und vom Autor unter Verwendung der Ergebnisse dieser Diskussion durchgesehen und überarbeitet sowie von den Mitgliedern des Arbeitskreises als Ergebnis der nun vorliegenden Analyse mit zusammenfassenden Thesen ergänzt.

Die Sophie und Karl Binding Stiftung dankt Herrn Prof. Auer als Moderator des Arbeitskreises und dessen Mitgliedern für ihren Einsatz und ihr fruchtbares Mitdenken. Sie dankt aber besonders Herrn Rudolf Muggli als Verfasser der nun vorliegenden Studie und übergibt diese mit Überzeugung einer weiteren Öffentlichkeit in der Hoffnung, dass sie die verdiente Wirkung zeitigt. Sie dankt schliesslich ihrem früheren Präsidenten Dr. Christ und lic. phil. Jan Schudel, als dem Vertreter der Geschäftsstelle der Stiftung, die dieses Projekt gefördert und begleitet haben.

Die Studie weist den Weg, wie auch in unserem Land eine Raumordnung weiterentwickelt werden kann, welche die

gesteigerten Bedürfnisse der heutigen Wohnbevölkerung und ihrer Arbeitsplätze erfüllt, ohne die Schönheit des Landes, seine wertvolle Gestalt zu opfern. Und sie zeigt, wie eine solche Weiterentwicklung umgesetzt werden kann gemäss dem Aufbau und dem Recht unserer Gemeinwesen in Bund, Kanton und Gemeinde in ihren für die Schweiz konstituierenden staatsrechtlichen Strukturen, die der sorgsamten Bewahrung nicht weniger wert sind.

*Dr. Ueli Vischer*

*Stiftungsratspräsident der Sophie und Karl Binding Stiftung*

## **VORWORT DES AUTORS**

Die Sophie und Karl Binding Stiftung unterstützt seit Langem Forschungsprojekte im Bereich des Landschaftsschutzes und der Raumplanung. Besondere Aufmerksamkeit genießt die Frage, wie der Zersiedelung der Schweiz Einhalt geboten werden könnte. In diesem Zusammenhang hat die Stiftung eine wissenschaftliche Arbeitsgruppe beauftragt, den Einflüssen von Demokratie und Föderalismus schweizerischer Prägung auf die Qualität der Raumentwicklung nachzugehen. Insbesondere soll sie die Wechselwirkungen zwischen dezentralen demokratischen Raumplanungsentscheiden und der fortschreitenden Zersiedelung untersuchen. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus folgenden Persönlichkeiten zusammen: Andreas Auer (Leitung, Prof. Dr. iur., Universität Zürich, Direktor des Zentrums für Demokratie in Aarau), Lukas Bühlmann (Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, Bern), Alain Griffel (Prof. Dr. iur., Universität Zürich), René L. Frey (Prof. Dr. rer. pol. Dr. h.c., emeritierter Professor für Nationalökonomie an der Universität Basel), Daniel Kübler (Prof. Dr. rer. pol., Universität Zürich und Fachhochschule Nordwestschweiz, Zentrum für Demokratie in Aarau), Martin Schuler (prof. dr. ès sciences politiques, Ecole polytechnique fédérale Lausanne), Bernhard Waldmann (Prof. Dr. iur., Universität Freiburg, Institut für Föderalismus) sowie dem Autor dieser Studie. Für die Stiftung haben sich an den Debatten der Arbeitsgruppe beteiligt: Dr. Bernhard Christ, Präsident des Stiftungsrats, sowie Jan Schudel, Projektleiter Umwelt und Soziales.

Angesichts der Breite des Themas hat die Arbeitsgruppe angeregt, vorerst einmal eine «Pilotstudie» als ersten Überblick über die sich stellenden Fragen zu erarbeiten. Der Autor hat dies übernommen. Seine Studie ist von persönlichen Erfahrungen als praktizierender Rechtsanwalt und früherer Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung geprägt. Diese Erfahrungen vermögen selbstverständlich den Anforderungen an die Interdisziplinarität nicht zu genügen, Ergänzungen aus nichtjuristischer Warte werden unerlässlich sein. Die Studie erhebt also keinerlei Anspruch, das Thema umfassend auszuleuchten. Ihr Zweck ist einzig, Forschungs- und Handlungsbedarf aufzuzeigen sowie die Diskussion anzuregen.

Die Pilotstudie ist von der Arbeitsgruppe eingehend diskutiert worden. Viele Anregungen der Arbeitsgruppenmitglieder sind in den Text eingeflossen. Dennoch gibt die Pilotstudie allein die Ansichten des Autors wieder.

Der Autor dankt der Sophie und Karl Binding Stiftung, dass sie sich des Themas annimmt und damit Licht in eine Raumentwicklung zu bringen hilft, die als nicht nachhaltig eingeschätzt werden muss. An die Arbeitsgruppenkollegen geht der beste Dank für ihre wohlwollende und kenntnisreiche Begleitung der Arbeit.

Ein weiterer Dank gebührt Frau Ursula Merz vom Verlag Neue Zürcher Zeitung und ihren Kolleginnen und Kollegen sowie dem Buchgestalter Christoph Gysin vom Atelier Mühlberg für die kompetente und rasche Umsetzung des Buchprojekts.

*Rudolf Muggli*

## ABKÜRZUNGEN

---

- BGE.** In der gedruckten Entscheidsammlung publizierter Entscheid des schweizerischen Bundesgerichts
- 
- BGer.** Nur im Internet publizierter Entscheid des schweizerischen Bundesgerichts: [www.bger.ch](http://www.bger.ch)
- 
- BBl.** Bundesblatt (amtliches Publikationsorgan des Bundes): [www.admin.ch/ch/d/ff/](http://www.admin.ch/ch/d/ff/)
- 
- BV.** Schweizerische Bundesverfassung (1999): [www.admin.ch/ch/d/sr/c101.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c101.html)
- 
- ETH.** Eidgenössische Technische Hochschule: [www.ethz.ch](http://www.ethz.ch)
- 
- NFP.** Nationales Forschungsprogramm des schweizerischen Nationalfonds: [www.snf.ch](http://www.snf.ch)
- 
- RPG.** Bundesgesetz über die Raumplanung (1979): [www.admin.ch/ch/d/sr/c700.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c700.html)



Aarburg und Oftringen, 1940 und 2012 (Historisches Bild: © VBS, neues Bild: © Peter Brotschi)[1a][1b]



Mutschellen AG, 1954 und 2012 (Historisches Bild: © VBS, neues Bild: © Peter Brotschi)[2a][2b]



*Oensingen, 1942 und 2012* (Historisches Bild: © VBS, neues Bild: © Peter Brotschi)[3a]  
[3b]

## ZUSAMMENFASSUNG

**A Die Studie untersucht in einem interdisziplinären Ansatz, ob die schweizerische Form von Föderalismus und direkter Demokratie die Zersiedelung fördert. Sie ist aus einem von der Sophie und Karl Binding Stiftung ins Leben gerufenen informellen Arbeitskreis von Juristen, Politologen und Volkswirtschaftlern hervorgegangen.**

.....

**A 1** Angesichts überall emporwachsender Neubausiedlungen wird immer häufiger über die nachteiligen Auswirkungen der Zersiedelung geklagt. Viele vermuten, dass in der Raumplanung ausgeprägte Föderalismus und die direkte Demokratie seien daran schuld. Die Gemeinden würden auch dann weiter einzonen, wenn sie noch grosse Bauzonenreserven besässen.

.....

**A 2** Die Frage der Pilotstudie lautet darum: Lässt sich die Vermutung bestätigen, dass in der Schweiz direkte Demokratie und Föderalismus die Zersiedelung und den Bodenverbrauch fördern?

**B In einem ersten Teil geht die Pilotstudie dem Begriff sowie den Ursachen und Folgen der Zersiedelung nach.**

.....

**B 1** Zersiedelung ist kein eindeutiger Begriff. Angesprochen werden das Siedlungswachstum, die Siedlungsausdehnung

und die Siedlungsstreuung, aber auch das Fehlen von Planungsstrategien. Erst seit wenigen Jahren haben sich das Nationale Forschungsprogramm NFP 54 sowie seine bei der Eidgenössischen Technischen Hochschule (Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL) angesiedelten Nachfolgeprojekte vertieft mit der Definition und den Messgrössen der Zersiedelung befasst. Zersiedelung wird in der Pilotstudie verstanden als ungeplantes, ressourcenintensives Siedlungs- und Infrastrukturwachstum, das keinem nachhaltigen Konzept folgt. Siedlungswachstum allein ist also noch keine Zersiedelung.

.....

**B 2** Die Ursachen der Zersiedelung sind vielfältig: Sie reichen vom raschen Bevölkerungswachstum über die angeblich ineffiziente Raumplanung bis hin zu ökonomischen Zwängen. Ihre heute sichtbaren Folgen äussern sich beispielsweise in unnötig hohem Bodenverbrauch (annähernd 1 m<sup>2</sup> pro Sekunde), Verlust der landwirtschaftlich produktivsten Böden, vielfältigen ökologischen Beeinträchtigungen und in teuren Siedlungsinfrastrukturen.

.....

**B 3** Der Boden ist eine der knappsten Ressourcen der Schweiz. Die Zersiedelung stellt daher für das Land eine grosse Herausforderung dar. Sie widerspricht dem Verfassungsauftrag der haushälterischen Bodennutzung und der geordneten Besiedelung (Art. 75 der Bundesverfassung). Trotzdem sind die Signale des Bundesgesetzgebers widersprüchlich: Einerseits will er eine stärkere Raumplanung, andererseits fördert er mit zusätzlichen Ausnahmen beim Bauverbot ausserhalb der Bauzonen die Zersiedelung. Auch zahlreiche Subventionen wie etwa beim Verkehr stützen die Zersiedelungstendenzen.

**C In einem zweiten Teil werden die Auswirkungen der spezifisch schweizerischen Ausprägung des Föderalismus auf die Raumplanung und die Zersiedelung untersucht.**

.....

**C1** Der schweizerische Föderalismus ist über lange Zeit historisch gewachsen. Immer ging es um Machtteilung zwischen Stadt und Land, zwischen wirtschaftsstarken und wirtschaftsschwachen Regionen. Der Föderalismus wollte der Tatsache Rechnung tragen, dass unter den Kantonen bedeutende kulturelle, territoriale und wirtschaftliche Unterschiede bestehen.

.....

**C2** Das erste schweizerische Raumplanungsgesetz aus dem Jahr 1979 war ein Musterbeispiel eines föderalistischen Kompromisses. Es erlaubte eine Anknüpfung an regionale und kulturelle Besonderheiten. Ferner bot es Raum für Konkurrenz und Innovation: Erfolgreiche Planungsmodelle wurden nach und nach von anderen übernommen. Auch die direktdemokratische Beteiligung bleibt eine Stärke: Die lokale Entscheidungszuständigkeit bei Zonenplänen erlaubt in den meisten Kantonen die Einbindung der Meinung der Bevölkerungsmehrheit.

.....

**C3** Seit 1950 haben wir mehr gebaut als alle Generationen zuvor. Heute zeigen sich die Nachteile eines föderalistischen Raumplanungsgesetzes: Die Vollzugsdefizite springen ins Auge, und mit Recht wird der Nichtvollzug selbst elementarer Regeln kritisiert: Viel zu grosse Bauzonen und ein verschwenderischer Umgang mit den besten Böden sind die Folgen dieser Fehlentwicklungen.

.....

**C4** Der Föderalismus bleibt in der Raumplanung wichtig: Die Spielräume für Konkurrenz und Innovation erscheinen unverzichtbar. Er darf indessen nicht länger Vorwand für den Nichtvollzug von grundlegenden Entscheidungen des Bundesstaates sein. Das im Jahr 2014 in Kraft tretende revidierte Raumplanungsgesetz wird hoffentlich der Zersiedelung entgegenwirken. Zudem stimmen die föderalistischen Grenzen nicht mehr: Nicht bloss werden die Kompetenzen des Bundes bei Grossinfrastrukturen (Autobahnen, Eisenbahnen, Flughäfen usw.) im Raum immer deutlicher spürbar. Auch die Kantons- und Gemeindegrenzen aus dem 19. Jahrhundert haben nicht mehr viel mit der von Mobilität geprägten Lebensrealität zu tun.

**D Im dritten Teil werden die Leistungen und Probleme der Demokratie in der Raumplanung untersucht.**

.....

**D1** Die Schweiz kennt eine über lange Zeiträume hinweg optimierte Demokratieform («halbdirekte Konsensdemokratie»). Sie bietet hohe Beteiligungschancen und grosse politische Stabilität. Initiative und Referendum leisten in der Raumplanung gute Dienste – dies auch gegen jene Kräfte, welche die Zersiedelung fördern.

.....

**D2** Fehlentwicklungen in der Raumplanung können nicht der direkten Demokratie in den Gemeinden angelastet werden. Zwar dominieren gelegentlich die kurzfristigen, von finanzstarken und referendumsfähigen Gruppen vorgebrachten Interessen. Doch ist das nicht immer der Fall – zahlreiche langfristig ausgerichtete Entscheide des Souveräns haben die schweizerische Raumplanung geprägt.

.....

**D 3** Direkte Demokratie begrenzt zudem die Macht einzelner Gruppen wirkungsvoll, fördert breit akzeptierte Lösungen und kann oft Blockaden von mächtigen Interessengruppen überwinden. Das ist auch in der Raumplanung entscheidend. Kantone mit viel direkter Demokratie in der Raumplanung stehen in der Zersiedelungsfrage keineswegs schlechter da als die anderen.

**E Der vierte Teil zeigt, wie das auf föderalistischen Organisationsformen und demokratisch zustande gekommenen Entscheiden beruhende staatliche Handeln in der Raumplanung rechtsstaatlich gesichert wird.**

.....

**E 1** Föderalismus und Demokratie sind ohne leistungsfähigen Rechtsstaat undenkbar: Das Erfolgsmodell der westeuropäischen Verfassungsgeschichte ist eine über längere Zeit perfektionierte und kulturell breit verankerte Kombination von Demokratie, Föderalismus und gewaltenteiligem Rechtsstaat. Weil wir uns an ihre gute Funktion gewöhnt haben, geht die bewegte Geschichte bisweilen vergessen.

.....

**E 2** Jedes staatliche Handeln bedarf der Kontrolle durch den Rechtsstaat. In der schweizerischen Raumplanung erscheint der Rechtsschutz jedoch besonders kompliziert, weil er an vielfältige föderalistische und demokratische Rücksichtnahmen gebunden ist.

.....

**E 3** Die rechtsstaatlichen Regeln bringen die nötige Stabilität in die Raumplanung. Kontrolle und Aufsicht bleiben indessen unvollständig: Lücken sind oft politisch gewollt und

föderalistischer Rücksichtnahme geschuldet. Das erweist sich angesichts der rasch fortschreitenden Zersiedelung als problematisch: Wenn niemand befugt ist, die Respektierung der öffentlichen Interessen vor Gericht einzufordern, verschärft dies das Vollzugsdefizit. Auch hier besteht Nachholbedarf.

## **F Im letzten Teil werden die Ergebnisse diskutiert und Massnahmen vorgeschlagen.**

.....

**F 1** Die Pilotstudie kommt zum Schluss, dass weder der Föderalismus noch die halbdirekte Konsensdemokratie als unmittelbare Ursache für die Zersiedelung in der Schweiz betrachtet werden kann. Beide bieten zwar Spielräume für Fehlentwicklungen, sind aber ebenso offen für die der Zersiedelung entgegenwirkenden Kräfte. Föderalismus wie direkte Demokratie ermöglichen nicht bloss Vollzugsdefizite, sondern auch wichtige Innovationen. Föderalismus, Demokratie und Rechtsstaat bilden ein wirksames System gegenseitiger Kontrolle und Machtbegrenzung, das entscheidend zur Qualität der Raumplanung beiträgt. Trotzdem dürften angesichts der rasch fortschreitenden Zersiedelung Verbesserungen unabdingbar sein.

.....

**F 2** Ein Problem ist die fehlende Übereinstimmung zwischen den politischen Handlungsräumen «Kanton» bzw. «Gemeinde» mit den tatsächlichen Aktionsräumen der Menschen. Es müssen Wege gefunden werden, damit die Bürgerinnen und Bürger vermehrt dort demokratisch mitentscheiden können, wo die raumplanerischen Auswirkungen ihres Handelns spürbar werden.

.....