

Dipl.Arch/Dipl.Ing Fritz
Schumacher, Kantonsbaumeister
Basel-Stadt, Leiter Städtebau &
Architektur

Ist Planung demokratietauglich?

Drei Volksabstimmungen innerhalb weniger als einem Jahr haben deutlich gemacht, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den rasch fortschreitenden Flächenverbrauch für die Siedlungsentwicklung in der Schweiz bremsen wollen oder mindestens die Zersiedelung der Landschaft eindämmen möchten.

Am 11. März 2012 war die Überraschung perfekt, als deutlich wurde, dass 50,6 Prozent und die knappe Mehrheit der Kantone Ja zur Volksinitiative «gegen überbordenden Zweitwohnungsbau» gesagt hatten.

Das Volksbegehren, lanciert vom Umweltschützer Franz Weber, hat mit einem populistischen und stark emotionalen Postulat eine, wenn auch äusserst knappe, Mehrheit gefunden.

Die Initiative verlangt, dass der Zweitwohnungsbau in jeder Gemeinde auf 20 Prozent plafoniert werden muss. Die von Wahlanalysten und Politikern im Nachgang zur Abstimmung geleisteten Erklärungsversuche helfen wenig, das Zustandekommen dieses überraschenden Ergebnisses zu erklären. Ein Blick auf die kartographierten Abstimmungsresultate auf Bezirksebene zeigt aber zwei Sachverhalte deutlich auf: Das Mittelland der Schweiz hat mit Ausnahme der Kantone Zürich, Aargau und der Waadt der Initiative zugestimmt gegenüber einer mehr oder weniger starken Ablehnung der traditionellen Tourismusgebiete in den Bergkantonen. Als zweites wird deutlich, dass die Bevölkerung der grösseren Städte mit 60 bis 70 Prozent Zustimmung ein geschlossenes Bild zeigen.

Drei Monate später, am 17. Juni 2012, ist die zweite Überraschung perfekt. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Zürich sagen mit knapp 55 Prozent Ja zur «Kulturlandinitiative». Im Wesentlichen ging es um rund 1000 Hektaren oder 10 km² Ackerland, das bereits im Siedlungsgebiet liegt und zukünftig nicht mehr eingezont werden darf. «Den Grünen ist ein Coup geglückt. Fast im Alleingang, nur mit der lauen Unterstützung der SP, haben sie ihrer Kulturlandinitiative zum Durchbruch verholfen.» So wird das Abstimmungsergebnis in der NZZ kommentiert. Auch hier zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei der Zweitwohnungsinitiative: Die Städte Zürich und Winterthur sagen deutlich, mit zum Teil bis 70 Prozent, Ja und werden von den meisten Mittelstädten und den Stadtagglomerationen unterstützt. Ebenfalls auffällig ist auch eine breite Zustimmung in den stark landwirtschaftlich geprägten Gemeinden.

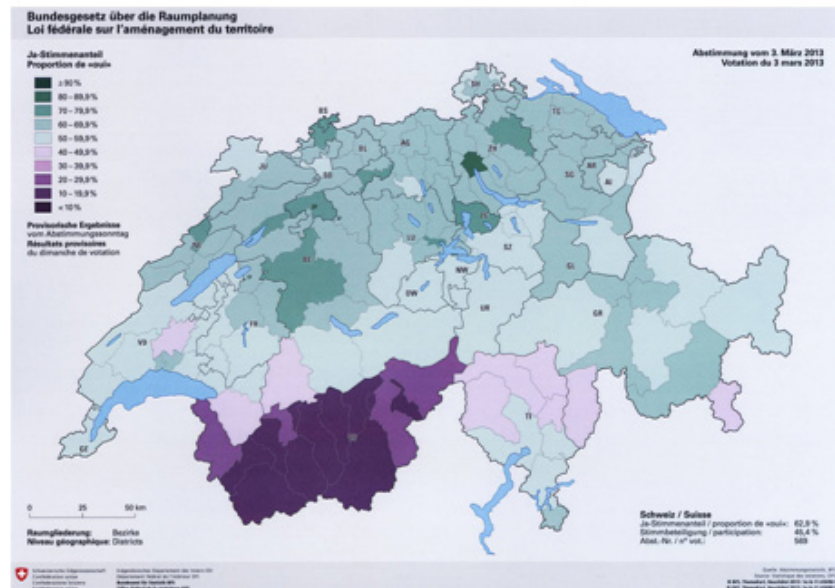
Und als letztes Abstimmungsergebnis ist der Ausgang zum Referendum gegen die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) des Bundes vom 3. März dieses Jahres noch in wacher Erinnerung. Mit überraschend deutlichem Ja-Anteil von 63 Prozent hat die Schweiz der Gesetzesrevision zugestimmt. Einer Gesetzesrevision wohlgekannt, die, wenn die Kantone im Vollzug der bisherigen Ordnung dem Bundesgesetz konsequent Nachachtung geschenkt hätten, gar nicht nötig gewesen wäre. Der haushälterische und nachhaltige Umgang mit unserem Boden war auch bisher eine zentrale Säule im RPG, die aber in der Verantwortung der Kantone nicht in ihren Richtplänen genügend Beachtung gefunden hat und in der föderalen Struktur der Schweiz von den Gemeinden unterlaufen werden konnte



Das Ja zur Gesetzesrevision bewirkt eine deutliche Kompetenzverschiebung und Verantwortung in der Raumentwicklung bis zu Bundesbern. Aber auch bei dieser Abstimmung lohnt sich der Blick auf die geographische Verteilung der Zustimmung. Noch geschlossener präsentiert die Karte den helvetischen Konsens. Mit Ausnahme des Wallis, des nördlichen Tessins und weniger Randregionen ist für einmal kein Röstigraben ausfindig zu machen. Trotzdem ein zweiter Blick auf die Karte zeigt, dass mit Ausnahme von Genf die Zustimmung in den grösseren Schweizer Städten deutlich über 70 Prozent beträgt. Auch bei diesem Volkentscheid wird sichtbar, dass das vom Schweizerischen Gewerbeverband lancierte und von Wirtschaftsverbänden unterstützte Referendum nicht den üblichen Parteigrenzen gefolgt ist.

Abbildung 1

1 Städte- und Stadttagglomeration sagen überzeugt Ja zur Revision des Raumplanungsgesetzes. Ist damit die Innenverdichtung garantiert?



Diese drei für die räumliche Entwicklung der Schweiz bedeutenden Volksentscheide verweisen auf ein breites Unbehagen in der Bevölkerung in Bezug auf die reale Raum- und Siedlungsentwicklung der letzten 50 Jahre. Allein mit den Schlagwörtern «Zersiedelung», «Agglomerationsbrei» und «Hüslischweiz» kommen wir nicht weiter. Auch die öfters gehörte Erklärung, dass diese Abstimmungsergebnisse nur das schlechte Gewissen der Mittellandbevölkerung manifestiere, geht zu wenig auf Ursache und Wirkung des beklagten heutigen Zustandes im Raum ein. So bleiben auch zukünftig viele Fragen offen, wohin die räumliche Entwicklung der Schweiz gehen soll. Eine Konklusion lässt sich aber nicht übersehen: Es waren die Stimmen aus den Städten und Stadttagglomerationen, die mit ihrem Gewicht die Entscheidungen für eine Schonung der Landschaft und eine Verdichtung in den grösseren Siedlungskernen erwirkt haben. Ob der Traum eines helvetischen Alpenarkadiens eine Vision bleibt, wird aber zukünftig in den Städten entschieden.



Sollte der Trendbegriff «Suffizienz» nicht zu einer neuen Bescheidenheit in den sozioökonomischen Ansprüchen unserer Gesellschaft an Boden und Raum führen, so geht kein Weg daran vorbei, dem Postulat der Verdichtung auch umsetzbare Strategien und Massnahmen vorzulegen.

So einfach das Schlagwort «Innenverdichtung» politisch verwendet werden kann, hilft es allein noch nicht, den notwendigen Paradigmawechsel in der Stadt- und Siedlungsentwicklung auch einzuleiten. Meine Erfahrungen als Stadtplaner in einem dicht bebauten Stadtkanton belegen, dass der Ruf nach Verdichtung im realen Umfeld mit anderen gesellschaftlichen und politischen Zielen kollidiert. Man kann es auch als ein gewisses Mass an Schizophrenie oder Heuchelei bezeichnen, wenn Verdichtungsmassnahmen vor der eigenen Haustüre von denselben bekämpft werden, die in der Abstraktheit der Materie den umfassenden Schutz der Landschaft fordern.

Anhand von zwei in Volksabstimmungen gescheiterten Vorhaben in Basel-Stadt möchte ich die Vielschichtigkeit der Thematik der Innenverdichtung beispielhaft aufzeigen.

Abbildung 2

2 Im Zweifelsfall votiert das Stimmvolk für die Freihaltung von Grünflächen.



Das Landhofareal, einst die Wiege des FCB mit einem halb verfallenen Stadion, umfasst ca. 3 Hektaren. Unter Einbezug der direkten Nachbarschaft konnte aus einem offenen Architekturwettbewerb ein vielversprechendes Projekt gekürt werden, das in dem mehrheitlich von genossenschaftlichen Wohnbauten umgrenzten Areal mit einer punktuellen Bebauung nur 15 Prozent der Landfläche, bei einer auf das ganze Areal bezogenen Auswirkungsziffer von ca. 1.0 grosse Teile des Grundstücks, als öffentlicher Freiraum erhalten werden konnte. Trotz grosser Zustimmung des Parlaments zum Bebauungsplan wurde aus dem Umfeld der Anwohner und mit ökologischen Argumenten das Referendum ergriffen, und im Abstimmungskampf obsiegt das Referendum deutlich.

Im Rahmen der laufenden Zonenplanrevision, die mit der Zielsetzung Entwicklungsflächen für 10 000 Wohnungen bereitzustellen politisch breit abgestützt ist, wurden mit Testplanungen verschiedene Optionen geprüft. Auch auf Flächen, die heute als Familiengartenareale genutzt werden, wurde unter anderem auch im Osten der Stadt von Diener & Diener mit Landschaftsarchitekt August Künzel ein Landschaftsentwicklungskonzept mit präzise gesetzten Wohnhochhäusern vorgeschlagen. Als Reaktion auf die teilweise Inanspruchnahme von Familiengärten wurde eine Initiative zum Schutz aller Familiengärten eingereicht. Der vom Parlament entworfene Gegenvorschlag, der 80 Prozent der Familiengartenareale örtlich sichert, wurde mit grosser Mehrheit vom Volk bestätigt. Mit dieser Ausgangslage dürfte das Konzept von Diener & Diener nicht mehr als ein Teil einer grossräumigen Landschaftsentwicklung realisierbar sein.

Abbildung 3

3 Testplanung Rheinacker
Diener & Diener
Foto: August Künzel

Landschaftsentwicklung als
Vorbereitung für den Städtebau



Beide Abstimmungen zeigen, dass es relativ einfach ist, Partikularinteresse mehrheitsfähig zu machen. Stadtplanung generell und Verdichtungsprojekte im Speziellen haben es schwer, positive Betroffenheit in der Mehrheit der Bevölkerung zu finden. Was für die einen urbane Qualität bedeutet, ist für die anderen unerwünschte Nachbarschaft und Konkurrenz im knappen städtischen Freiraum. Im Wissen, dass Verdichtung und Nachverdichtung im bereits bebauten und mehrheitlich kleinparzellierten Stadtgebiet ein anspruchsvolles und riskantes Vorhaben ist und auch nicht durch eine noch so frühe und intensive Partizipation der Bevölkerung stabilisiert werden kann, richtet sich der Fokus der Stadtentwicklung vermehrt auf Areale, wo keine «Vorbesitzansprüche» angemeldet werden. Zudem gilt es, die politisch gewünschte Innenverdichtung in Gebiete zu lenken, die mehr offenes Potenzial, aber auch mehr Bedarf an Defizitausgleich versprechen. Anstatt den Fokus auf die bereits dicht bebauten Innenstädte zu fixieren, muss der Blick auf die disperseren Stadtrand- und Stadtglomerationsbereiche geschärft werden. Nicht in der Meinung, dass dort kein Widerstand gegen Nachverdichtung zu erwarten wäre, sondern aus der Überzeugung, dass es gerade diese Gebiete sind, wo mit einer Nachverdichtung urbane Qualitäten entstehen können. Projekte, wie sie zurzeit im Limmattal, im Birstal angegangen werden, zeigen auch, dass nicht nur qualitative Verbesserungen erreichbar sind, sondern vor allem auch bedeutende quantitative Potenziale erzeugt werden können. Am Beispiel der «3-Land»-Entwicklung im Bereich der trinationalen Hafenlandschaft von Basel-Nord, Huningen und Weil am Rhein wird sichtbar, dass die Umnutzung präindustrieller Areale auch im grenzüberschreitenden Kontext neue Perspektiven auf ein Stück Stadt des 21. Jahrhunderts greifbar werden. Nicht nur in der Überwindung der häufigen Blockaden bei der Innenentwicklung liegen die Chancen solcher Stadtrandprojekte, sondern auch in den neuen Herausforderungen grenzüberschreitender Kooperationen mit dem Fernziel «Stadt-Schweiz».

Abbildung 4

2 Testplanung Hafen- und
Stadtentwicklung
MVRD, Cabane, Josephy

Vision 3Land
Ein neuer, trinationaler Stadtteil

