

**Demographische Entwicklung im Fokus
Die Bedeutung der Migration in den Bereichen
Raumplanung, Infrastruktur und Umwelt**

Jahrestagung der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM

Bevölkerungsentwicklung und Raumplanung

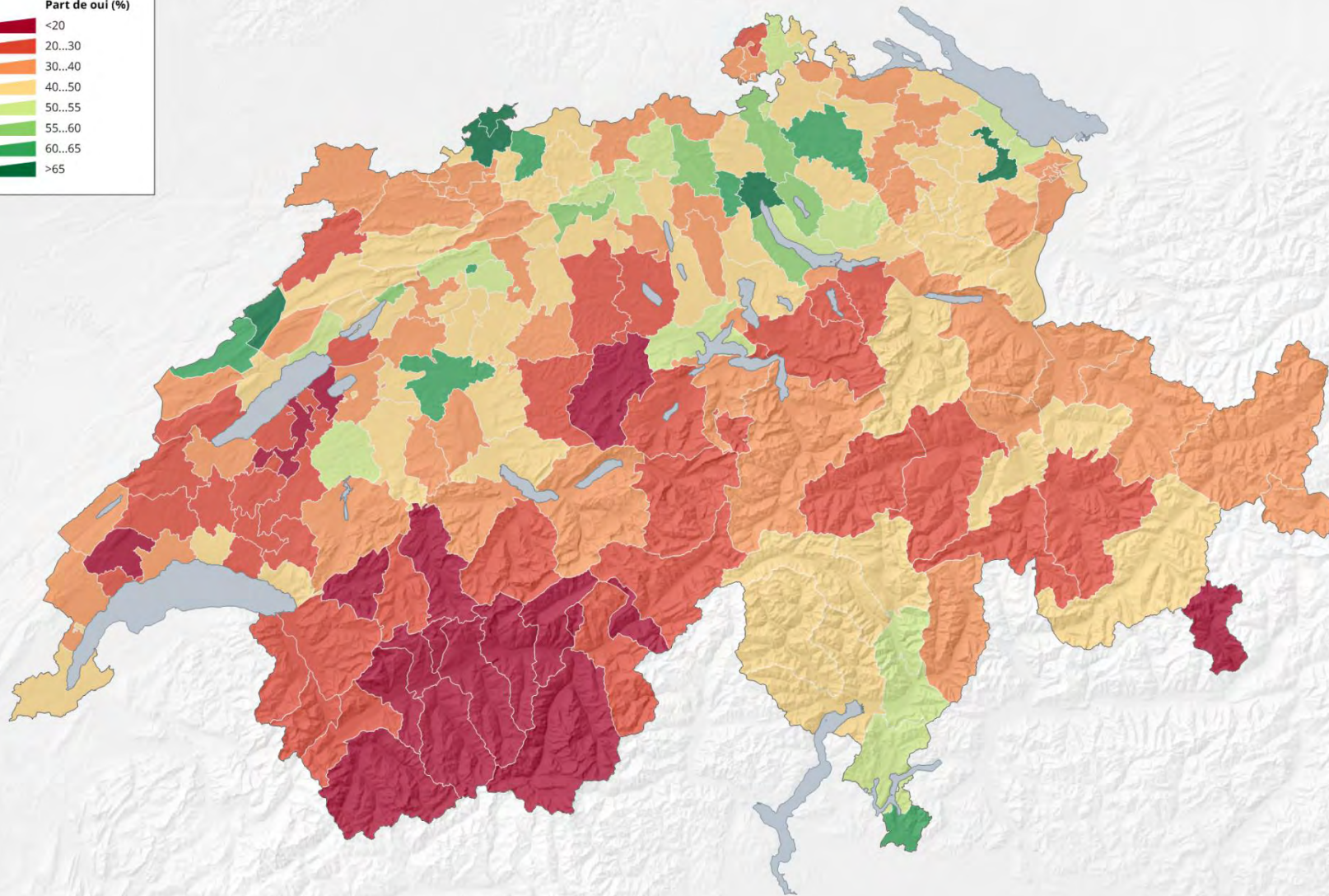
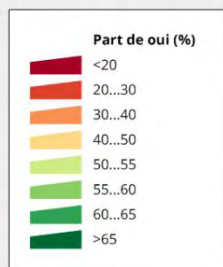
Martin Schuler, Prof. em.

EPFL-CEAT

Kulturcasino Bern
22. Oktober 2013

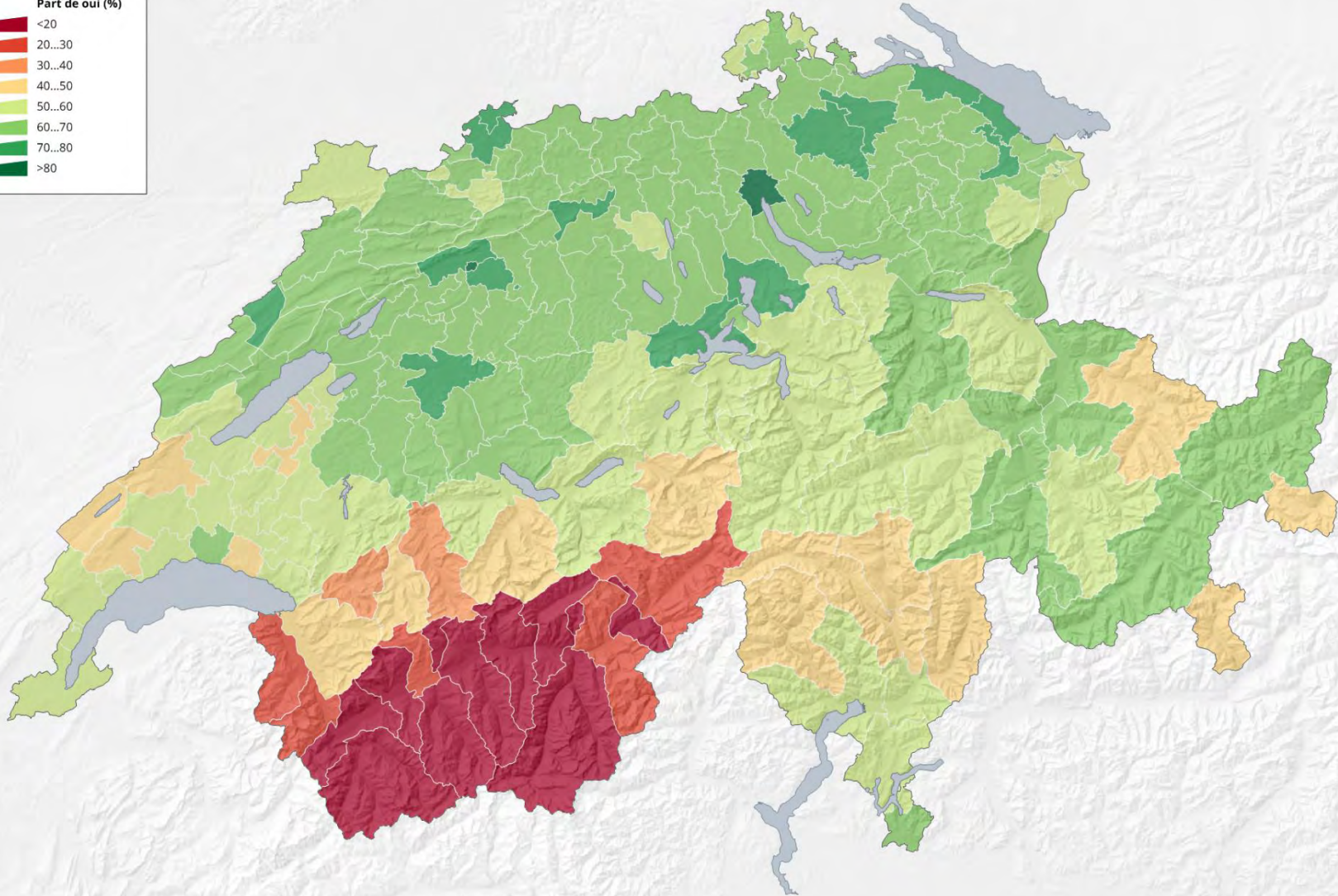
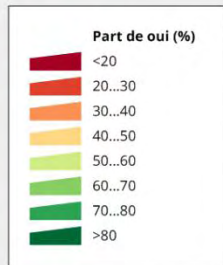
Abstimmung zum Raumplanungsgesetz vom 13. Juni 1976: CH: Ja 48,9% (RPG 1979 ang.)

Votation du 13 juin 1976 (Loi fédérale sur l'aménagement du territoire), par district



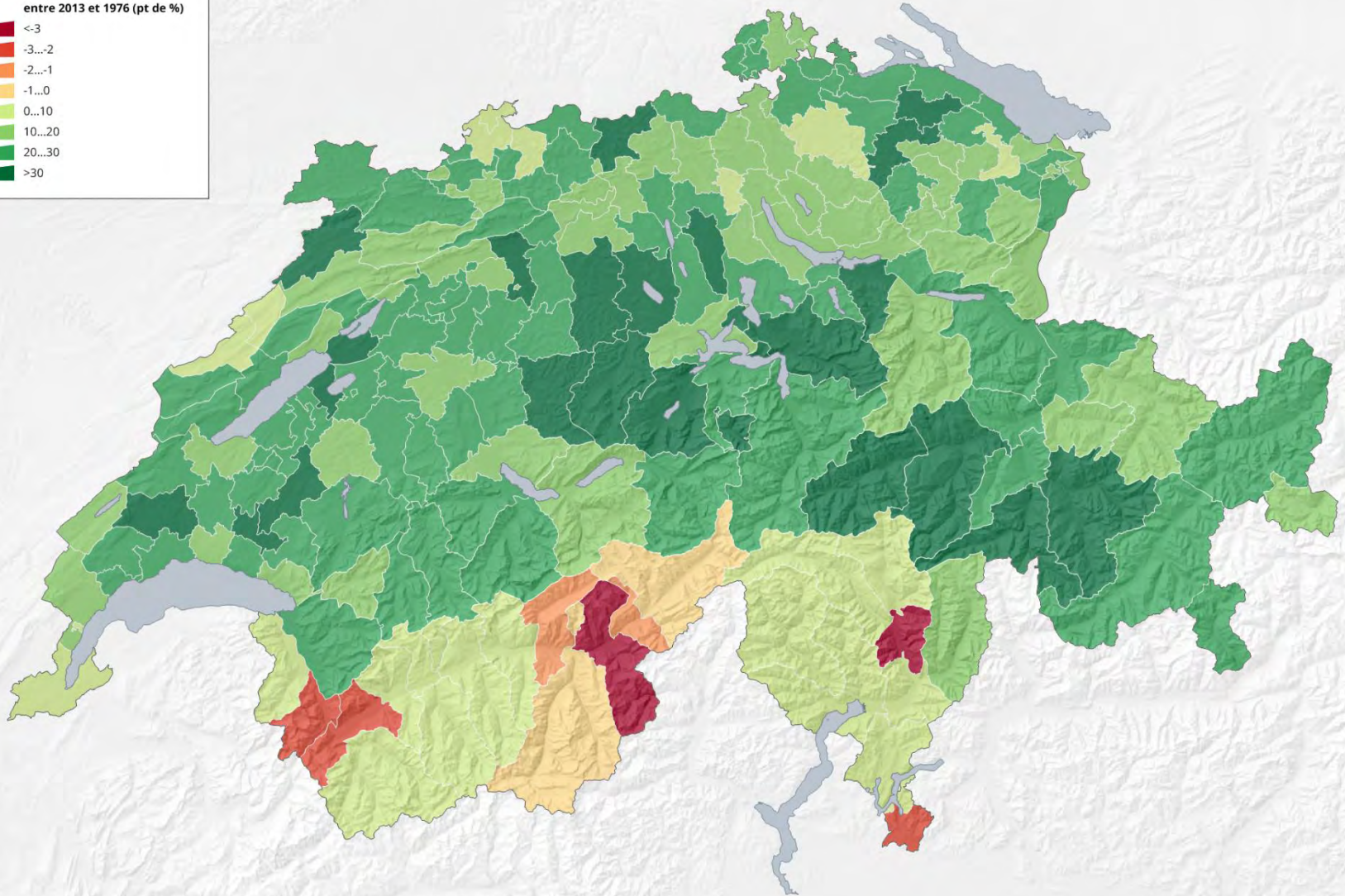
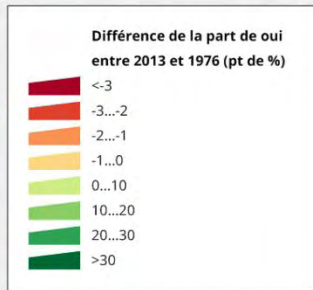
Abstimmung zum revidierten Raumplanungsgesetz vom 13. März 2013: CH: Ja 62,9%

Votation du 3 mars 2013 (Modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire), par district



Stimmendifferenz 1976-2013, nach Bezirken

Evolution entre la votation sur le territoire de 1976 et celle de 2013



Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Stand am 1. November 2012)

Art. 1 Ziele

Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, **dass der Boden haushälterisch genutzt wird**. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. (...).

Art 15, Bauzonen

- Bauzonen umfassen Land, das sich für die Überbauung eignet und
- a) weitgehend überbaut ist oder
- b) **voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird.**

Raumplanung zwischen Siedlungsentwicklung und Landschaftsschutz

Ziele der Raumplanung:

Schutz des Lebensgrundlagen;

Wohnliche Siedlungen und räumliche Voraussetzungen für die Wirtschaft;

Angemessene Dezentralisierung;

Versorgungsbasis des Landes (Landwirtschaft);

Gesamtverteidigung.

Hypothese: Siedlungsentwicklung und Landschaftsschutz sind die zwei Seiten der Medaille – die Wertung variiert je nach Periode (und Wirtschaftsdynamik), nach Region sowie nach gesellschaftlichen Prioritäten.

Siedlungsbegrenzung in Zeiten der Hochkonjunktur: die Raumplanung als Mittel der Bevölkerungspolitik

Drei Ansätze der Kritik am « zu starken Wachstum »

- Wieviel Wachstum? → die Kritik am quantitativen Wachstum
- Welches Wachstum? → der haushälterische Umgang
- Wo soll Wachstum stattfinden? → die Diskussion der Raumordnung

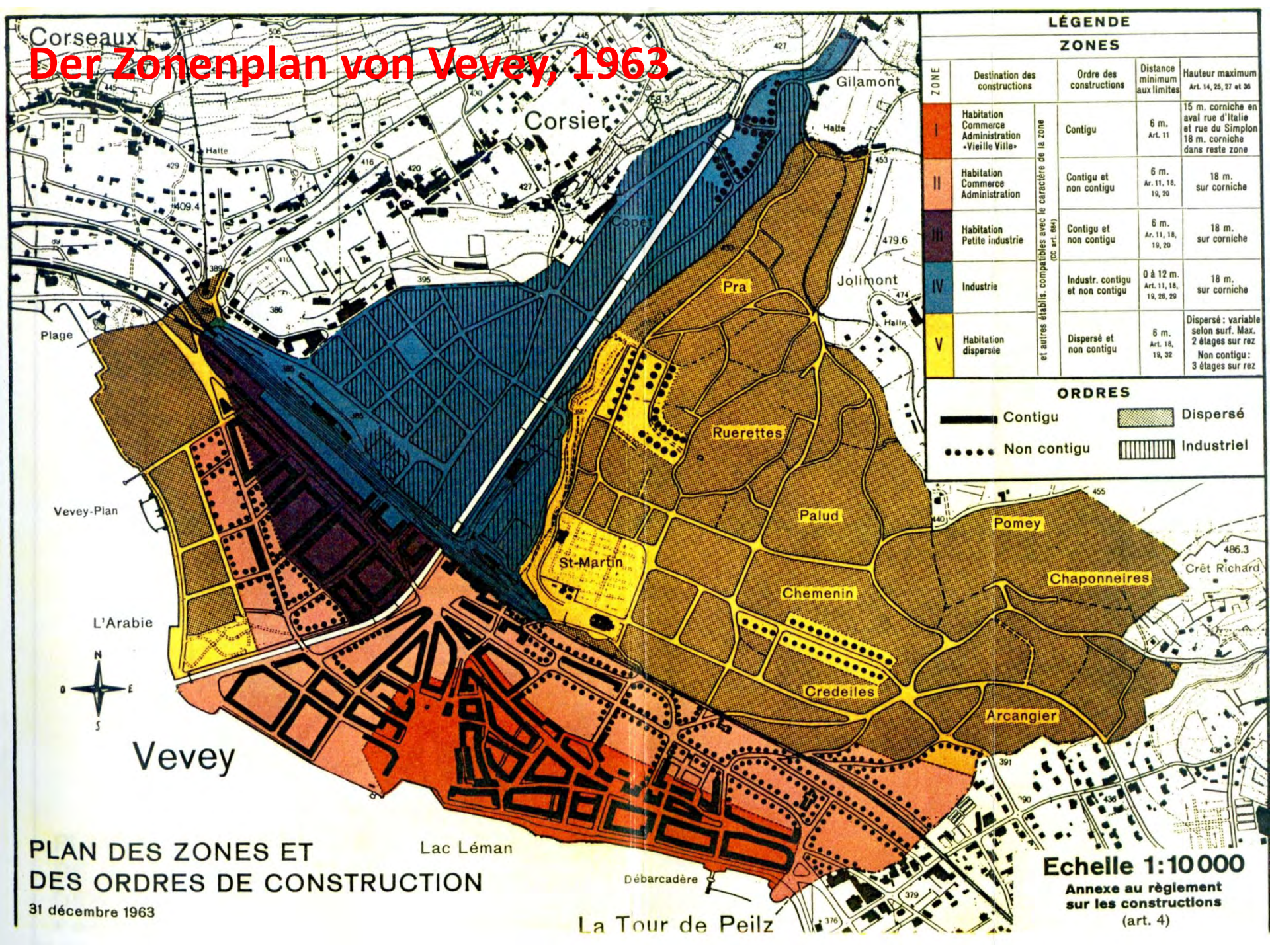
Hypothesen:

Das « Wo? » ist in der Raumplanung der **föderalistischen Schweiz das zentrale Thema**. Die Entwicklungen und die Antworten variieren im Laufe der Zeit.

Das « Wie? » des haushälterischen Umgangs hat lange Zeit kaum politische Kraft erhalten, doch seit 2000 gewinnt es an Bedeutung.

Das « Wieviel? » ist zu Zeiten starken Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums das zentrale Thema (stärker als das « wo » und « wie ») und es wird politisch mit dem Migrationsthema verbunden. → wir befinden uns wieder in einer solchen Phase (wie vor 40 Jahren)

Der Zonenplan von Vevey, 1963



LÉGENDE

ZONES

ZONE	Destination des constructions	Ordre des constructions	Distance minimum aux limites	Hauteur maximum Art. 14, 25, 27 et 36
I	Habitation Commerce Administration -Vieille Ville-	Contigu et non contigu et autres établis. compatibles avec le caractère de la zone (cf. art. 85)	6 m. Art. 11	15 m. corniche en aval rue d'Italie et rue du Simplon 18 m. corniche dans reste zone
II	Habitation Commerce Administration		6 m. Ar. 11, 18, 19, 20	18 m. sur corniche
III	Habitation Petite industrie		6 m. Ar. 11, 18, 19, 20	18 m. sur corniche
IV	Industrie		0 à 12 m. Art. 11, 18, 19, 20, 29	18 m. sur corniche
V	Habitation dispersée		Dispersé et non contigu	6 m. Art. 18, 19, 32

ORDRES

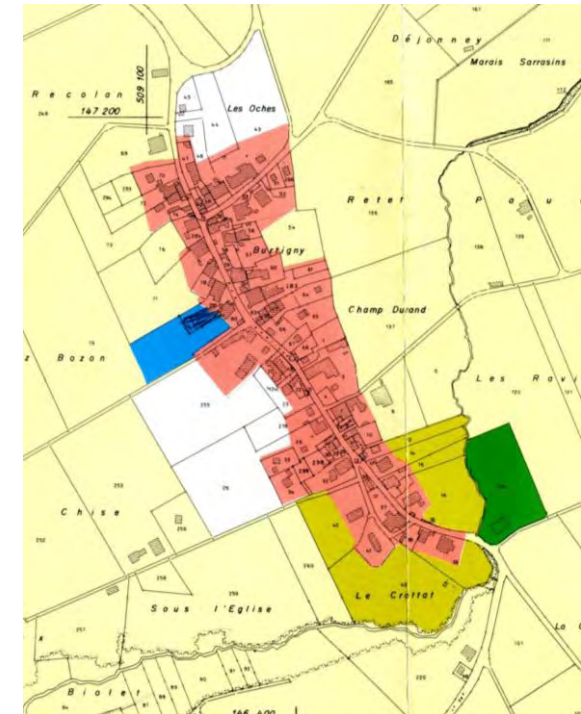
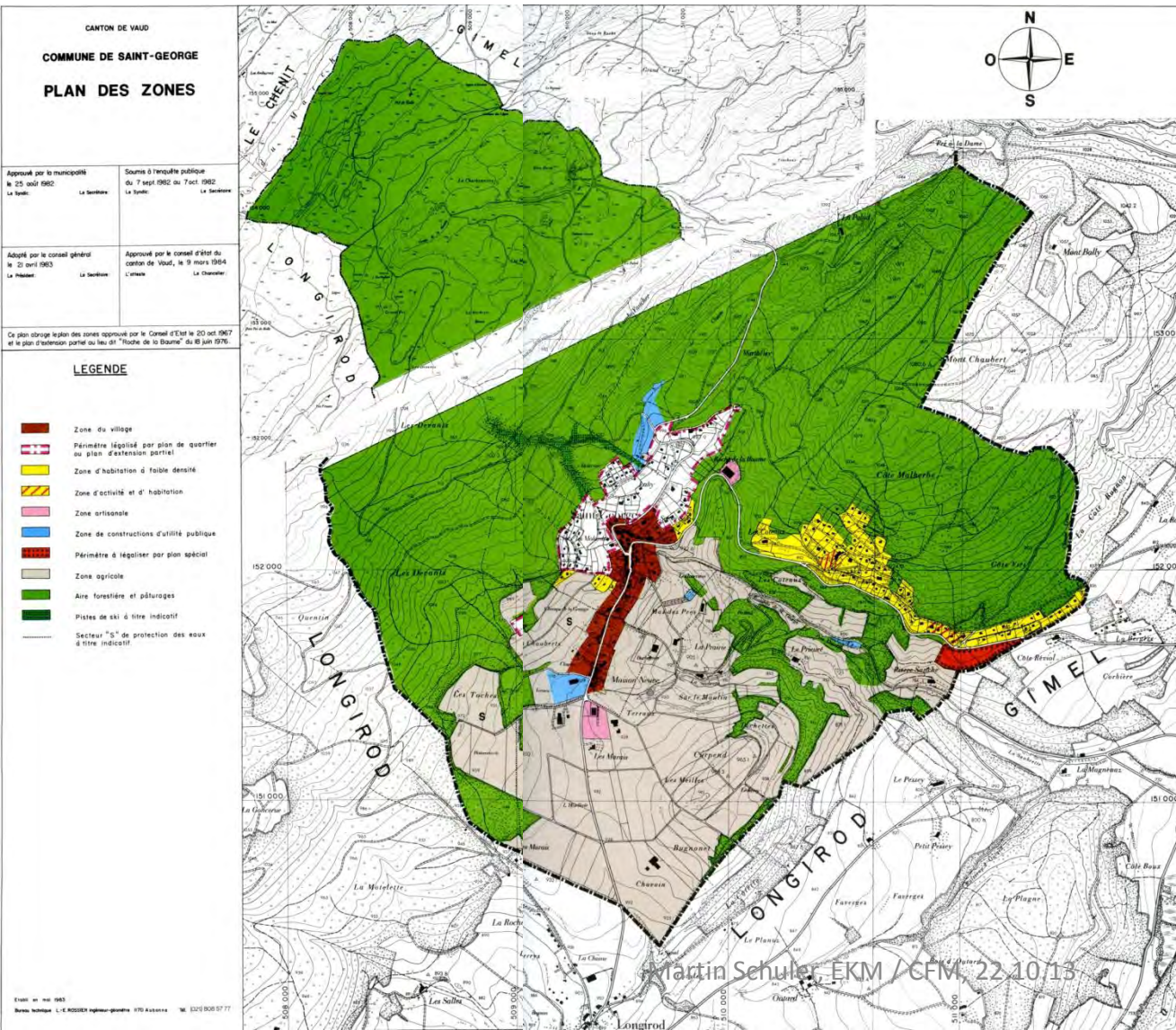
- Contigu
- Non contigu
- Industriel
- Dispersé

PLAN DES ZONES ET DES ORDRES DE CONSTRUCTION

31 décembre 1963

Echelle 1:10 000
Annexe au règlement sur les constructions (art. 4)

Die Zonenpläne von St-George 1983 und Burtigny 1986



Art 15, RPG: Bauzonen = « (Land, das) voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird »

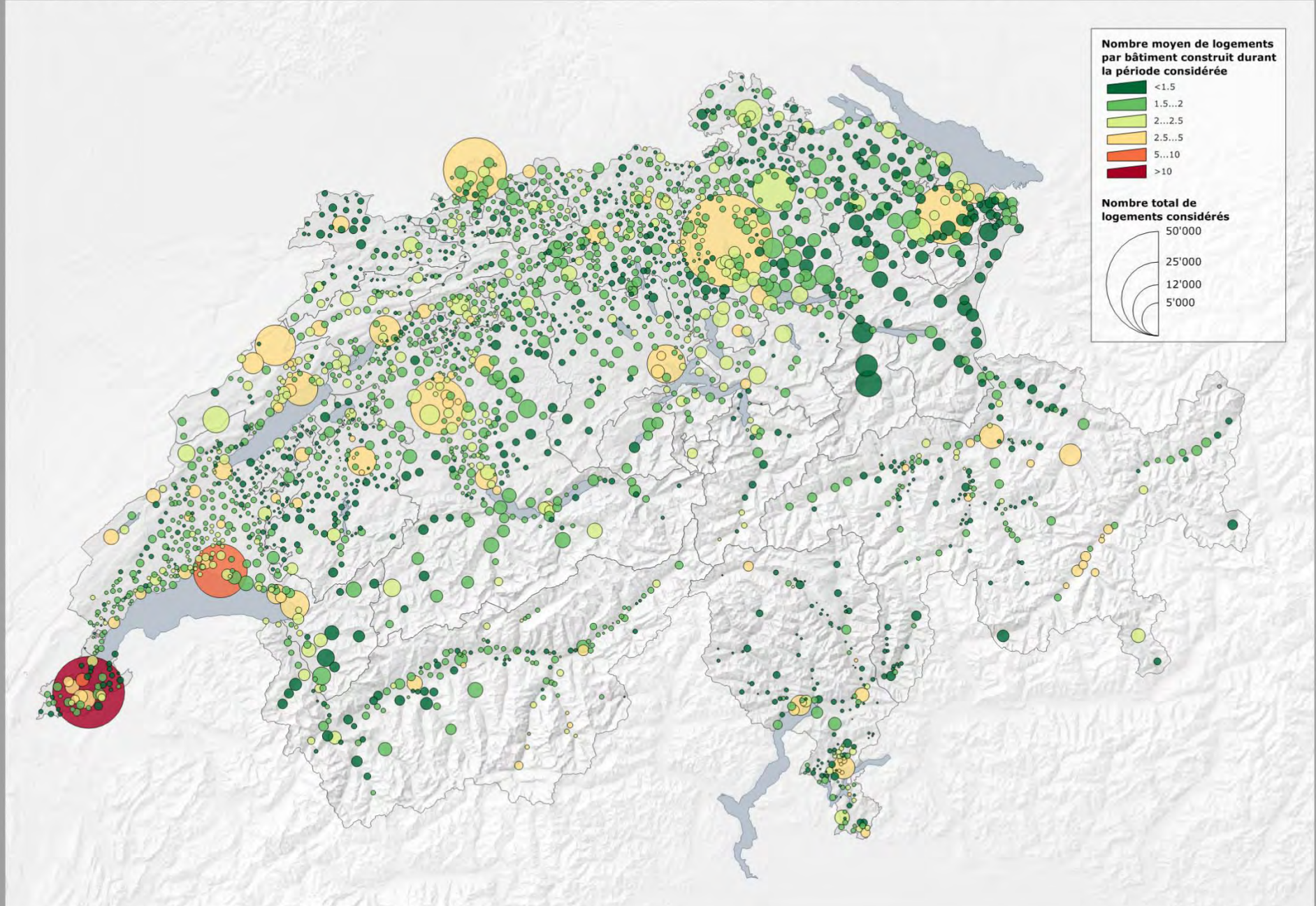
- Allgemein wird das PRG verstanden als Instrument, das eine strikte Trennung zwischen Bauland und « Nicht-Bauland » / Landwirtschaftsland vornimmt. Dieser Trennung folgen auch zwei getrennte Bodenmärkte.
- Faktisch ist die Raumplanung jedoch dynamisch und wird gesteuert durch die Mechanismen der Zonenänderung.
- Art.15, RPG impliziert Instrumente der Bevölkerungs-Projektion. Die Handhabe dieser Vorausschätzung wird zum entscheidenden Faktor der Bauzonenausweitung.
- ***(zwischen 1970 und 1980 ist die Schweizer Bevölkerung nur um 1,5% gewachsen – theoretisch hätten nach 1980 keine Bauzonenerweiterungen stattfinden dürfen)***

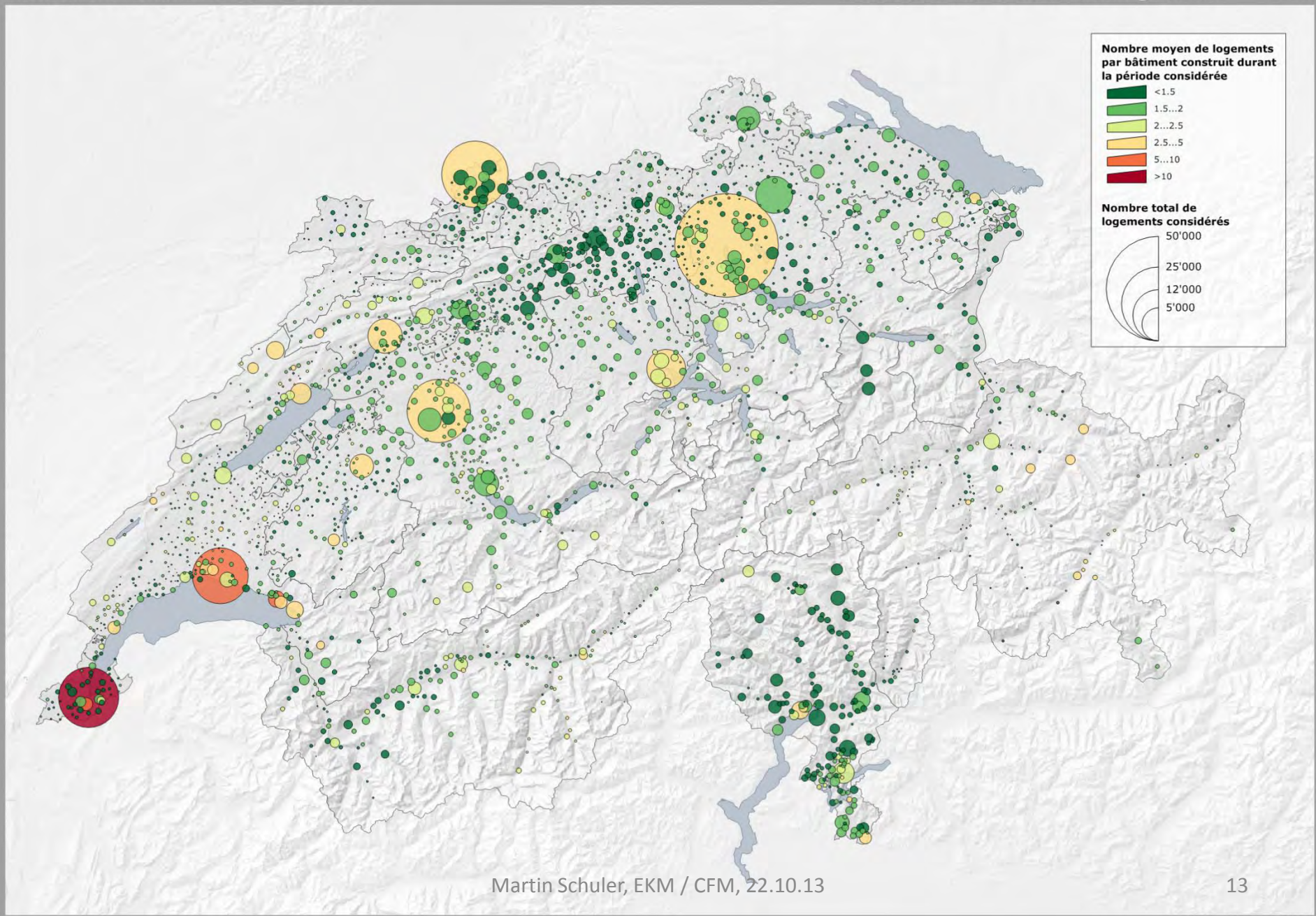
Die Raumplanung ist nicht « schuld » an einer falschen Siedlungsentwicklung, doch sie hat sie mitbedingt

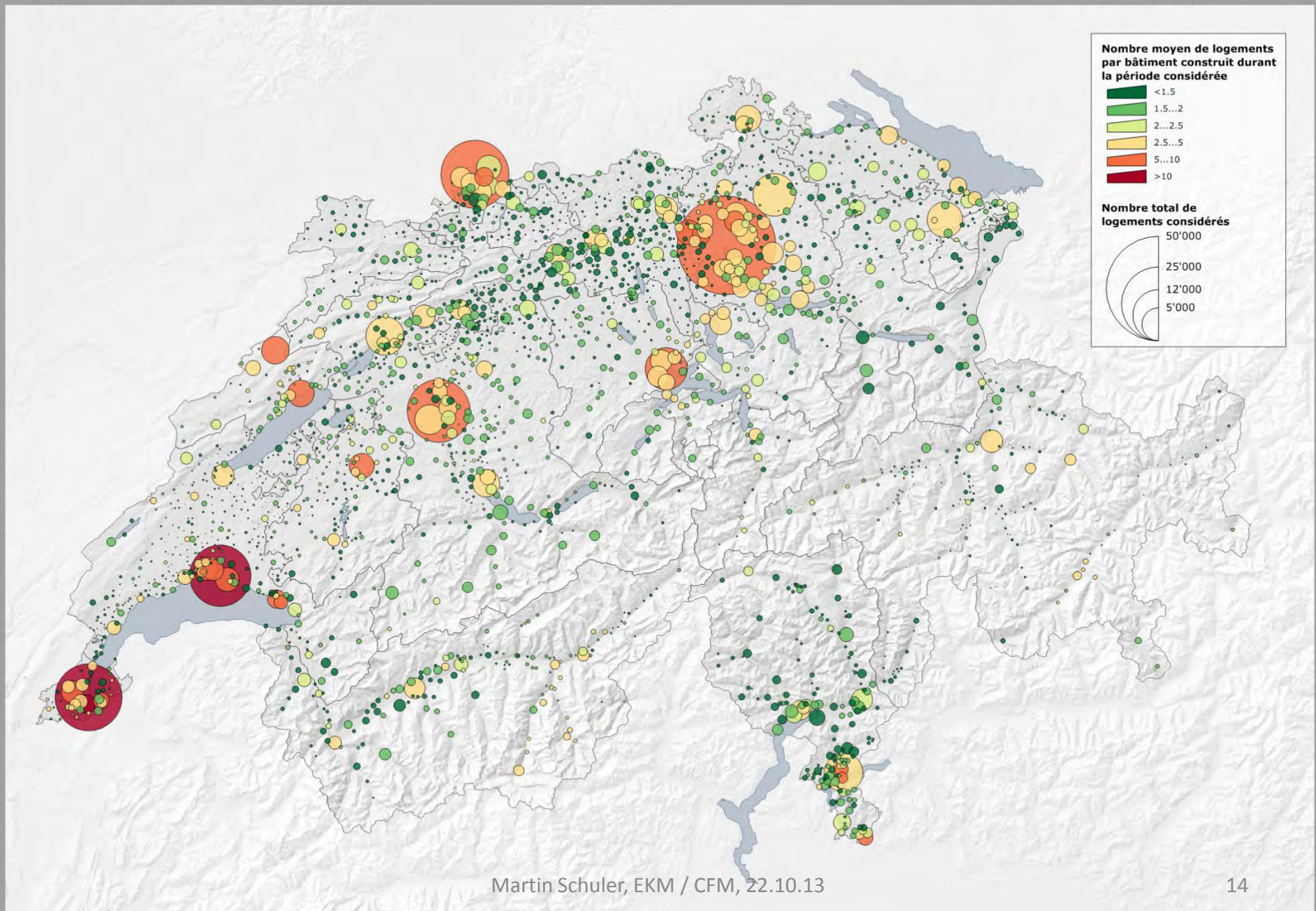
Das RPG von 1979 ist geprägt von der Erfahrung der 1950er und 1960er Jahre und geht von einem starkem Siedlungswachstum aus. Gemeinden und Akteure im Bauwesen unterstützen eine optimistische Sicht.

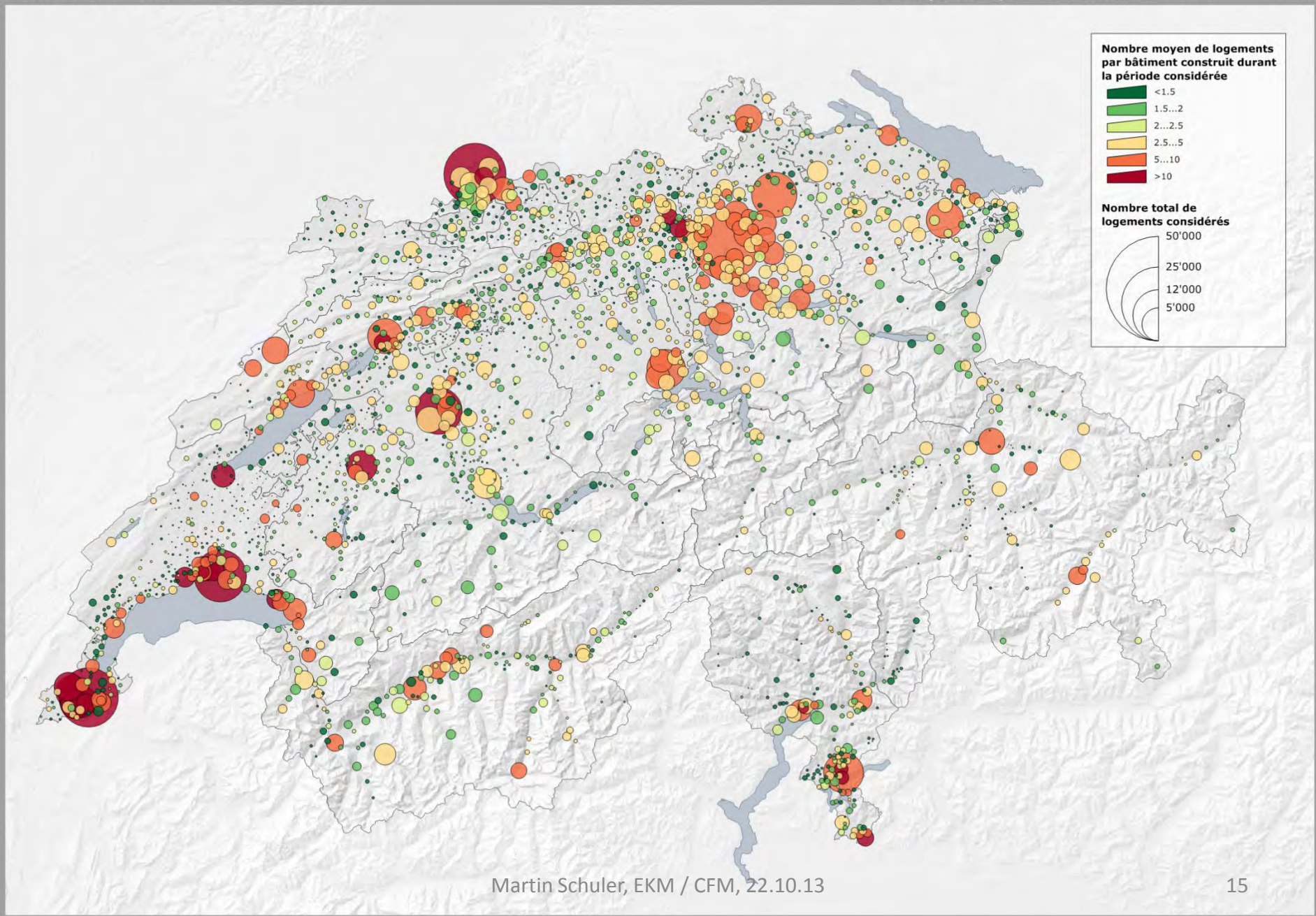
Das RPG verlangt genehmigte Ortsplanungen für Baubewilligungen. Der Verpflichtung für Kantone und Gemeinden führt zu vier Konstellationen:

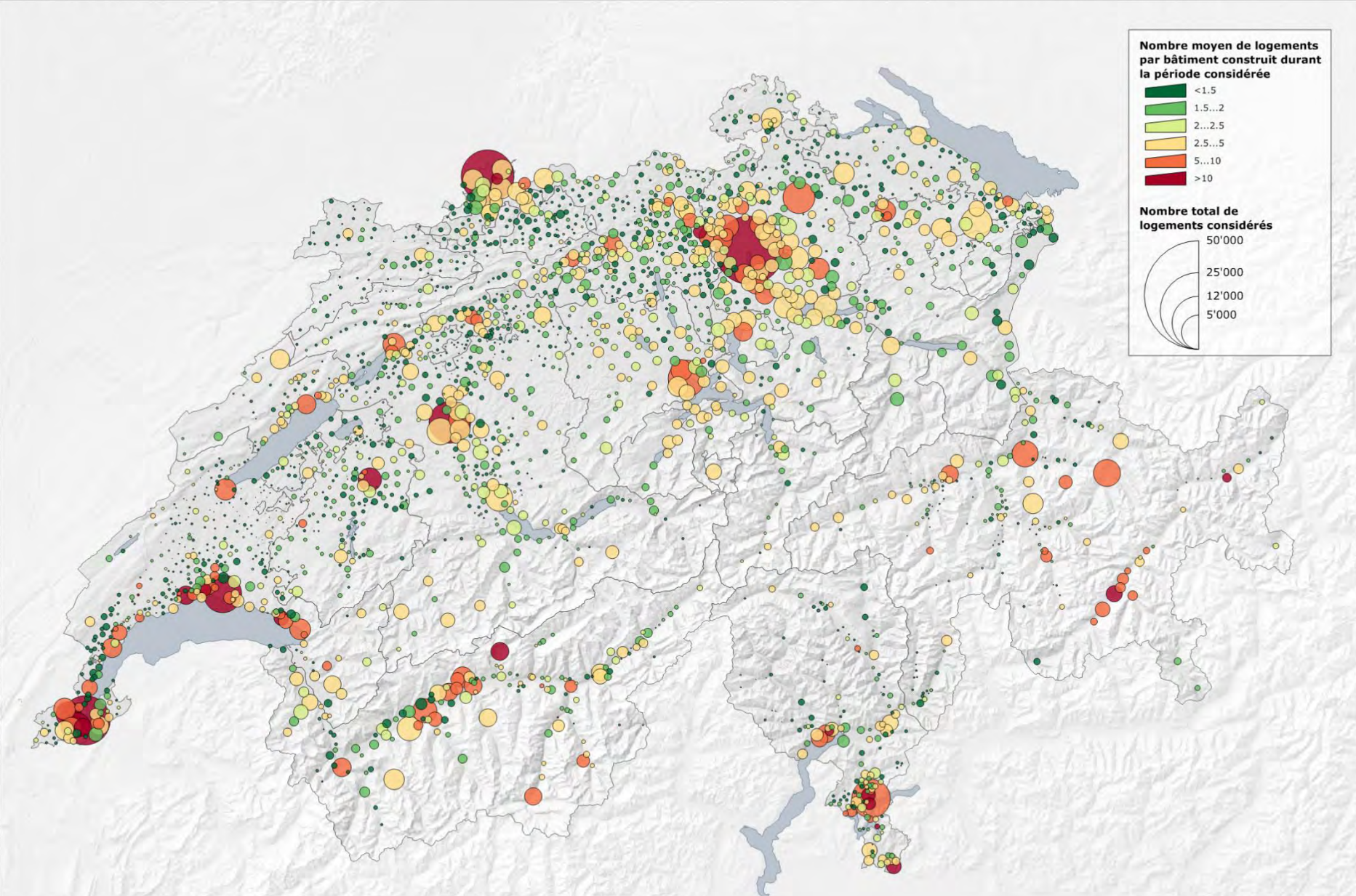
1. in Gemeinden mit bestehender Ortsplanung: Übernahme und Anpassung (häufig mit Auszonungen in städtischen Gemeinden);
2. in Gemeinden ohne Ortsplanung, aber Baudruck: Ausscheidung von grossen Bauzonen (→ Ausdehnung der Agglomerationen);
3. in Gemeinden ohne Ortsplanung, ohne Bautätigkeit: der Zonenplan wirkt als Angebot und wird genutzt (→ Zersiedelung);
4. *in einigen Gemeinden ohne Ortsplanung, ohne Bautätigkeit: der Zonenplan wird restriktiv gehandhabt.*

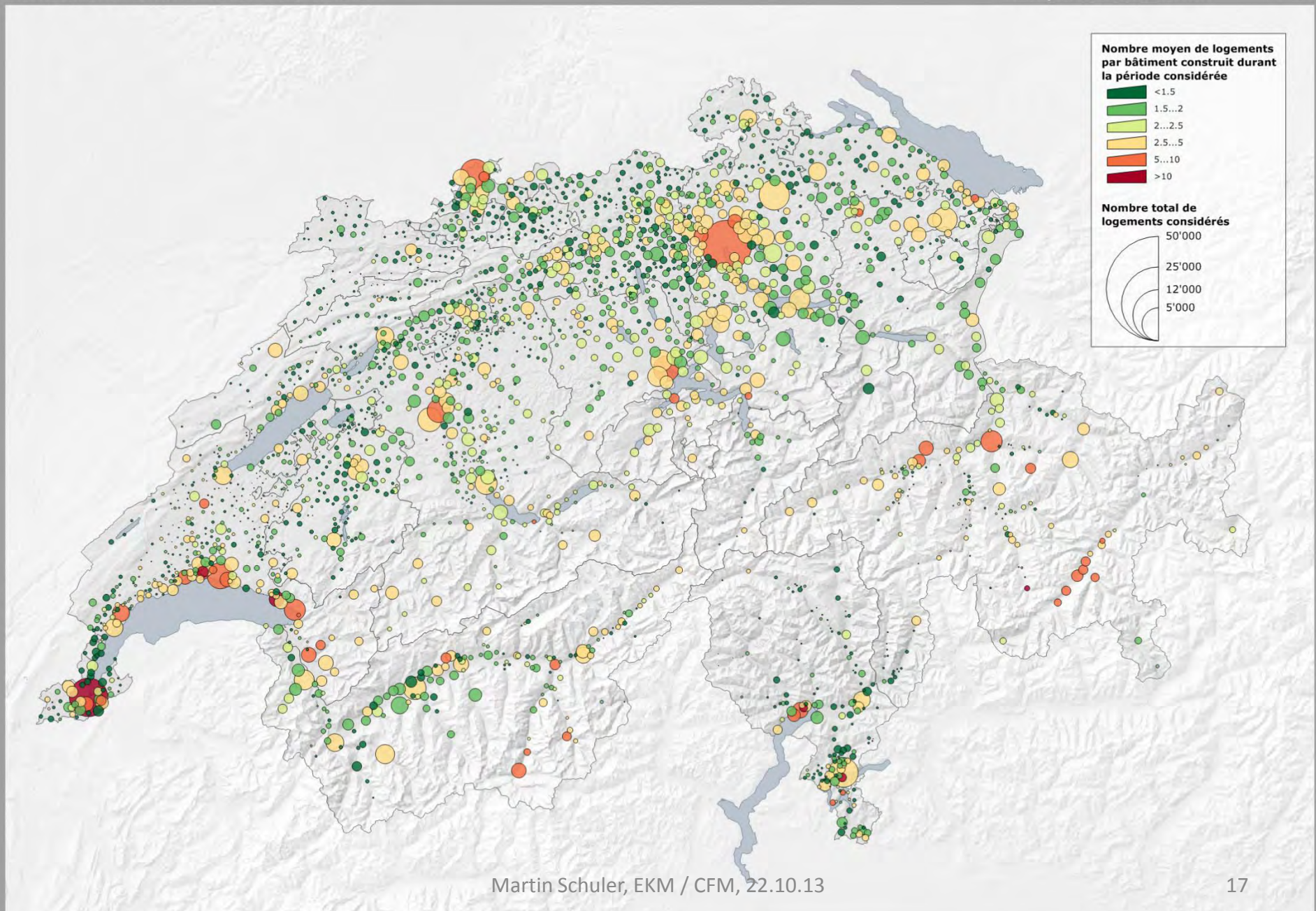


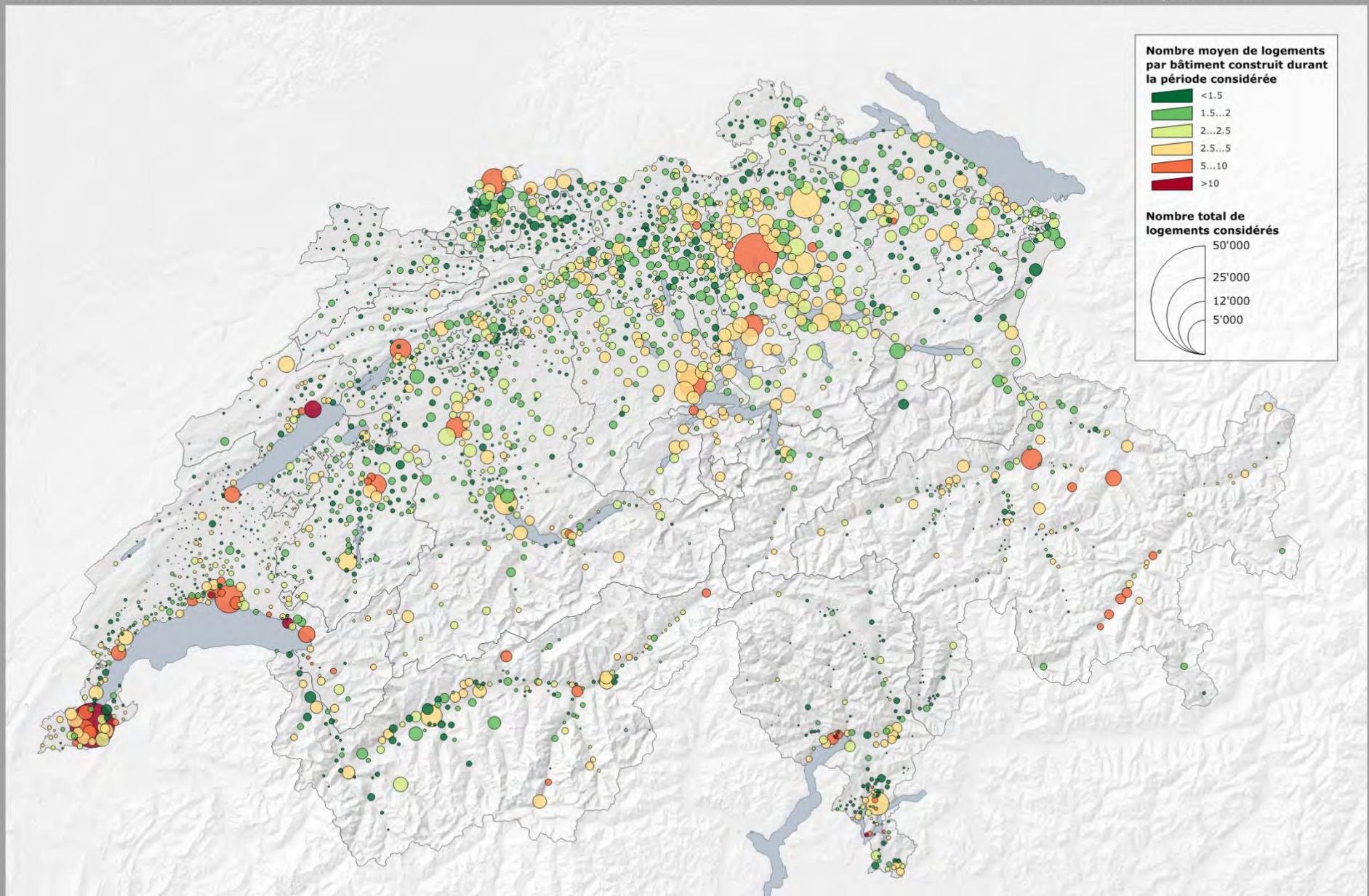


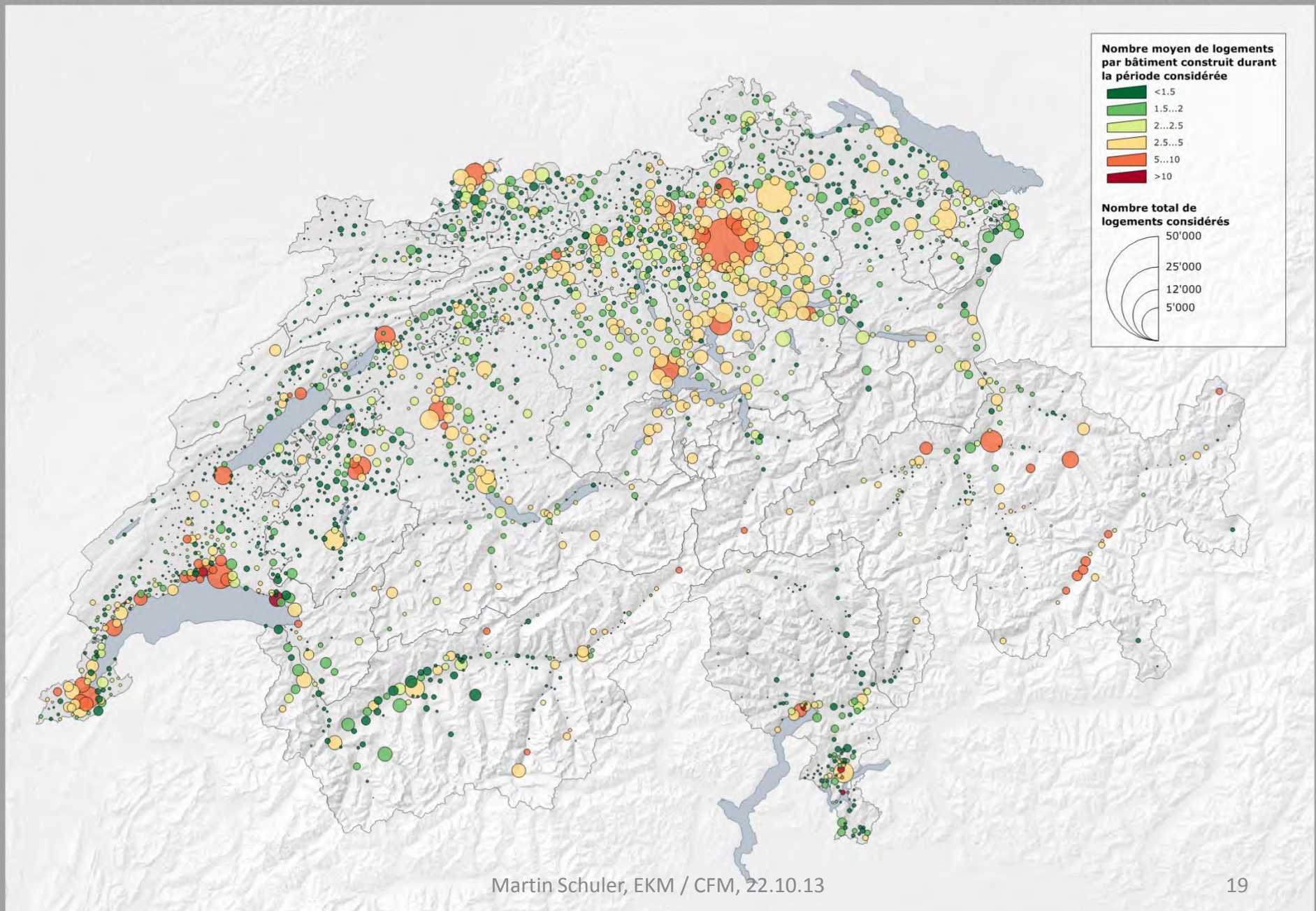










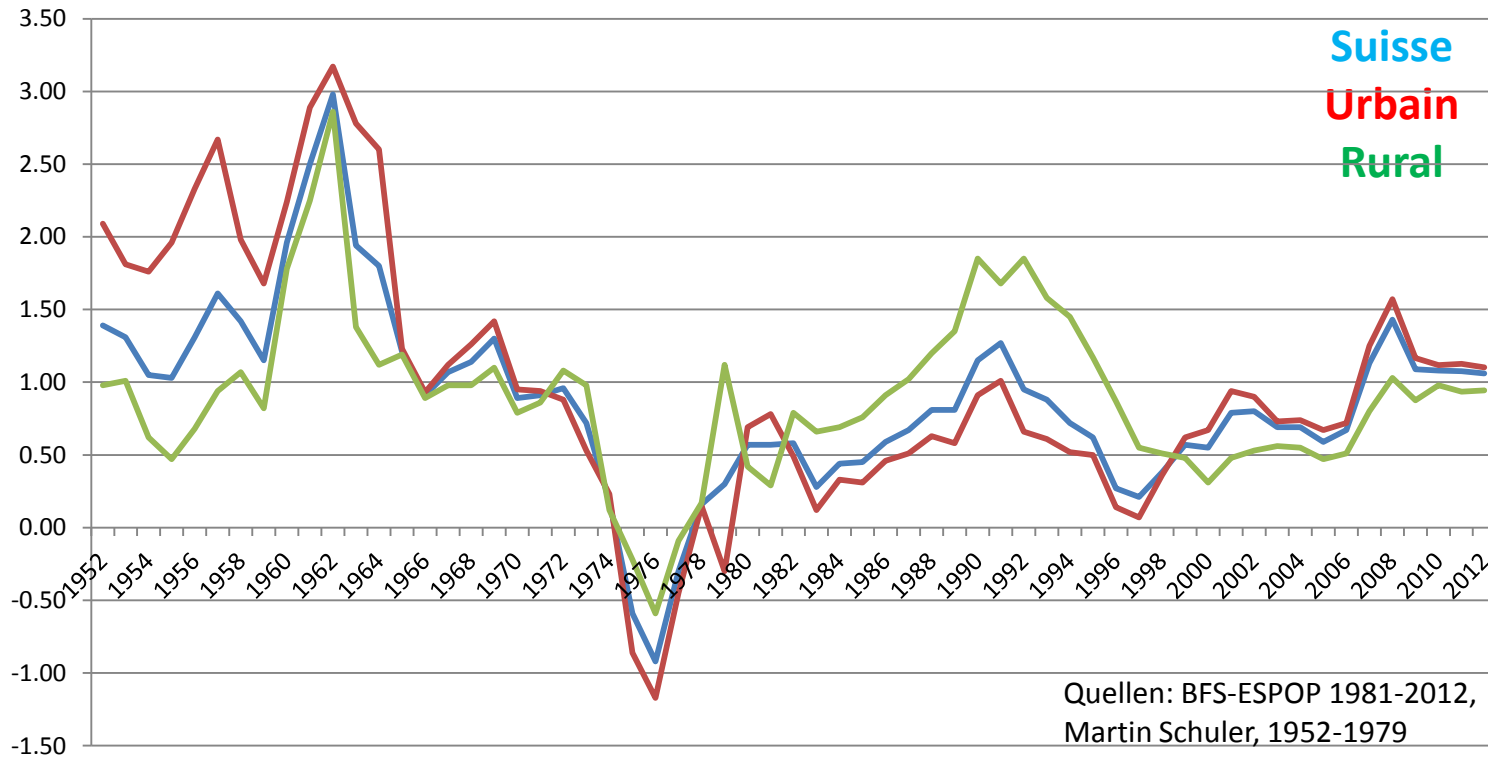


Siedlungsentwicklung nach 7 Perioden

Bauperiode	Philosophie	Form der Urbanisierung	Migration
vor 1919		Städtewachstum	Land-Stadt und Einwanderung (D, I)
1919-1946	Gartenstadt, neues Bauen	schwaches Stadtwachstum	schwache Bewegungen
1947-1960	Stadt macht frei	Suburbanisierung	Landflucht und Einwanderung (I)
1961-1970	Umbruch	Suburb und industr Diffusion	Starke Einwanderung (I, E)
1971-1980	Retour aufs Land	urbaner Schock, Periurbanisierung	Rückwanderung
1981-1990	Regionalismus	Periurbanisierung	Einwanderung (Süden)
1991-2000	Entdeckung der Stadt	Periurb und städt Umwandlung	Einwanderung (Süden, Balkan)
2001-2010	Globalisierung	Metropolisierung	Einwanderung (Norden und Süden)

Bevölkerungsentwicklung und Raumpolitik

Jährliche Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 1952-2012, urban-rural



Raum- und Regionalpolitik
der Eidgenossenschaft

IHG-74

Bonny-78

RPG-80

Regio+-97

Agglo-01

FHG-05

NRP-08

RPG-13

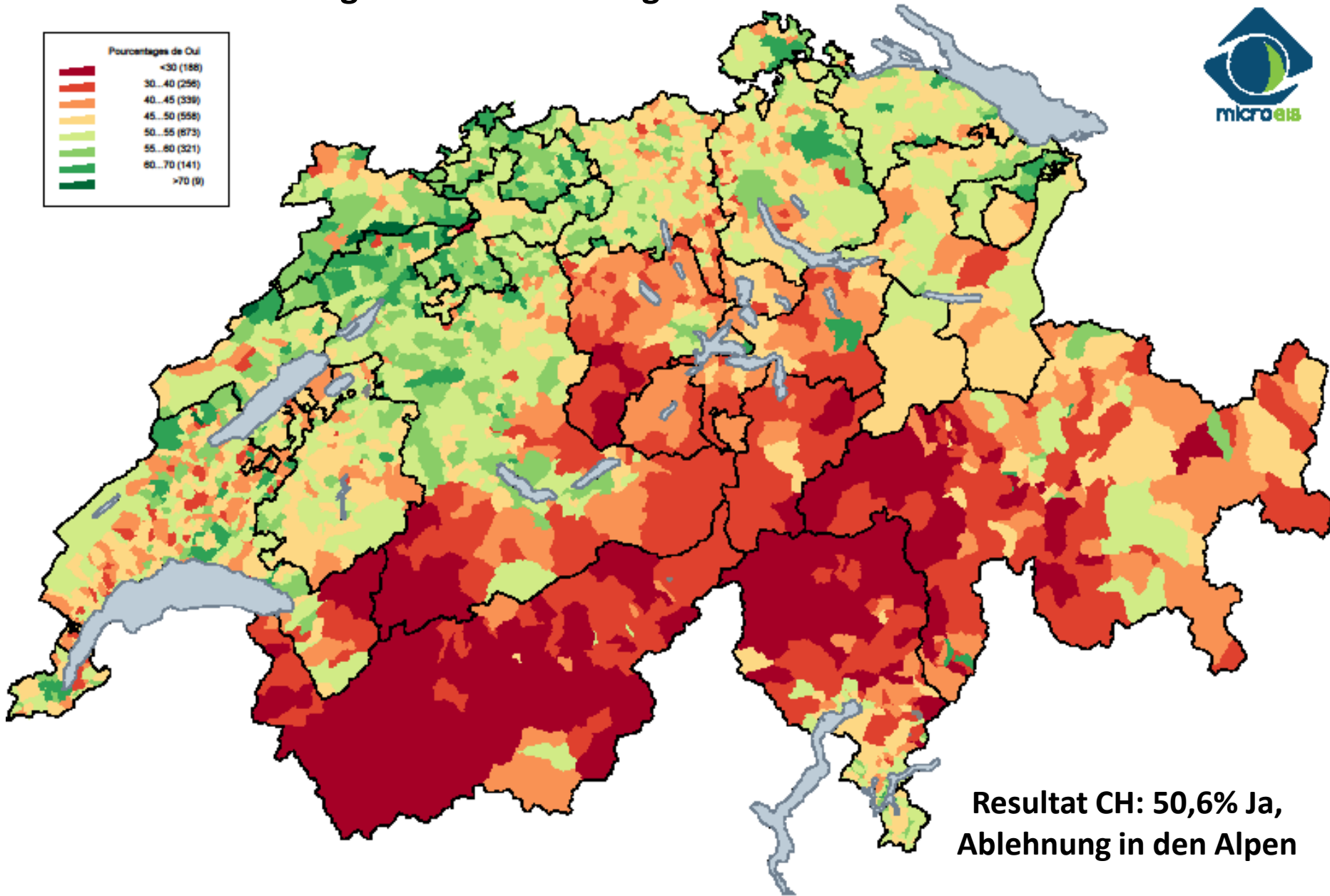
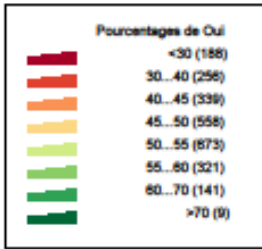
RPG, Art 6 Grundlagen:

„Für die Erstellung ihrer Richtpläne bestimmen die Kantone (...), wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll.“

Die Kantone können weitgehend selbst bestimmen, welche Siedlungsentwicklung sie verfolgen wollen.

- In städtischen Kantonen wird die Raumplanung eher siedlungskontrollierend eingesetzt, während rurale Kantone die Raumplanung als Instrument der (Wirtschafts-)Förderung brauchen können.
- Das « wo? » der Siedlungsentwicklung wird zum zentralen Thema; was « anderswo » geschehen soll, wird zum nationalen Thema.
- *(in der Vergangenheit hat der urbane Raum resp. « das Mittelland » sich politisch selten gegenüber dem « Land »/Berggebiet durchgesetzt, doch 2012 ist dies der Fall gewesen – Zweitwohnungsinitiative).*

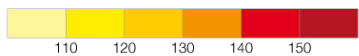
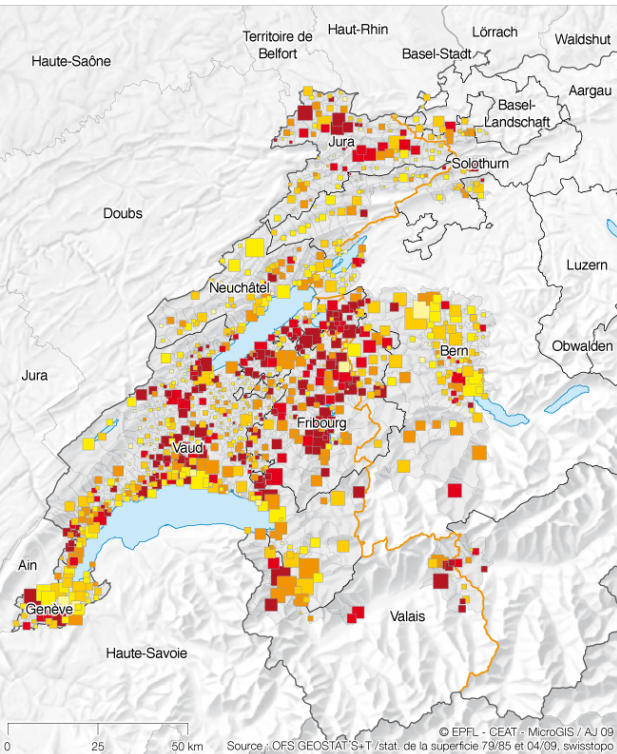
Abstimmung zur Zweitwohnungs-Initiative vom 11. März 2012



Siedlungsentwicklung

Thema b) das « Wie? »; der haushälterische Umgang mit dem Boden

Evolution des surfaces bâties, 1981-2005

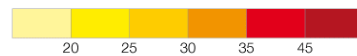
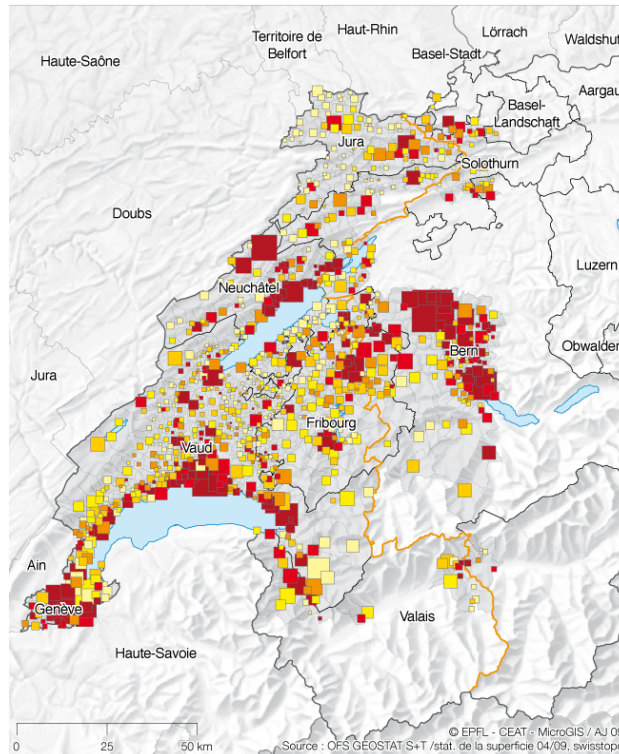


Evolution des surfaces bâties, en % de la situation en 1981

188

Gain surfaces bâties (ha)

Densité de population dans le construit, 2005

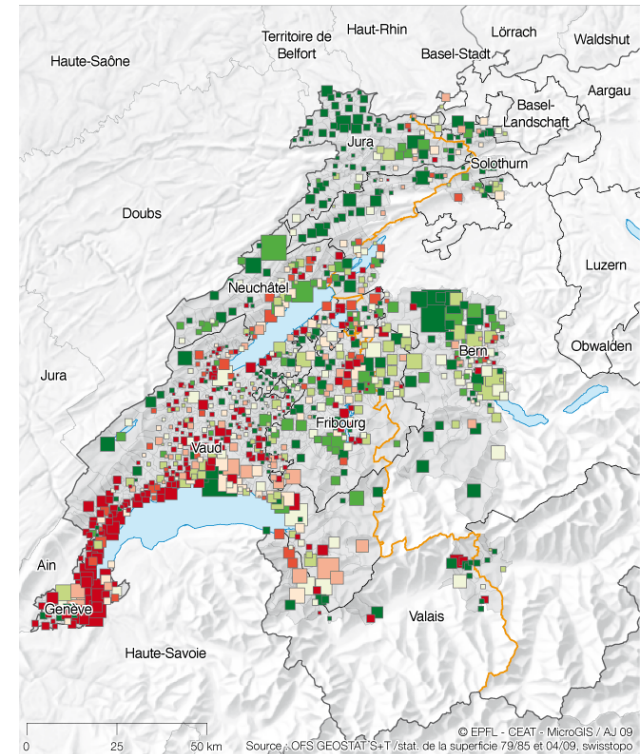


Densité de population, en personnes / hectares construits

1 122

Surface construite par commune, ha

Densification de l'espace construit, 1981-2005



Evolution de la densité de population dans le construit (1981 = 100)
En vert : dédensification / en rouge : densification
Uniquement les mises à jour disponibles en 2008 (relevés 2004/05)

1 122

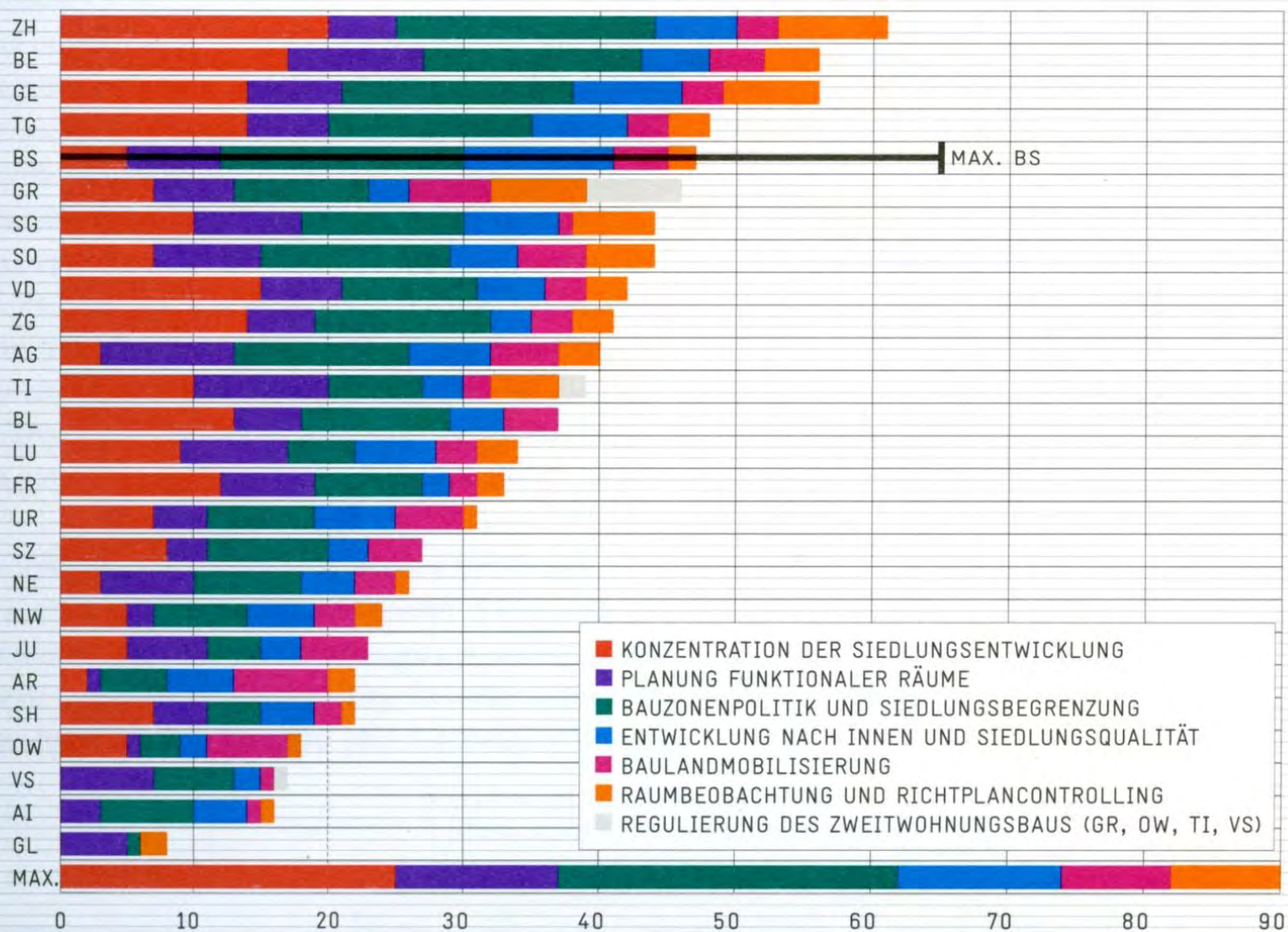
Surface construite par commune, ha

Source: Dessemontet P., A. Jarne et M. Schuler, Suisse romande.
Les facettes d'une région affirmée, CEAT, L'Hebdo, Forum des 100, 2009

Thema b): das « Wie? », der haushälterische Umgang mit dem Boden

Gesamtranking der Kantone für die Siedlungssteuerung, 2010

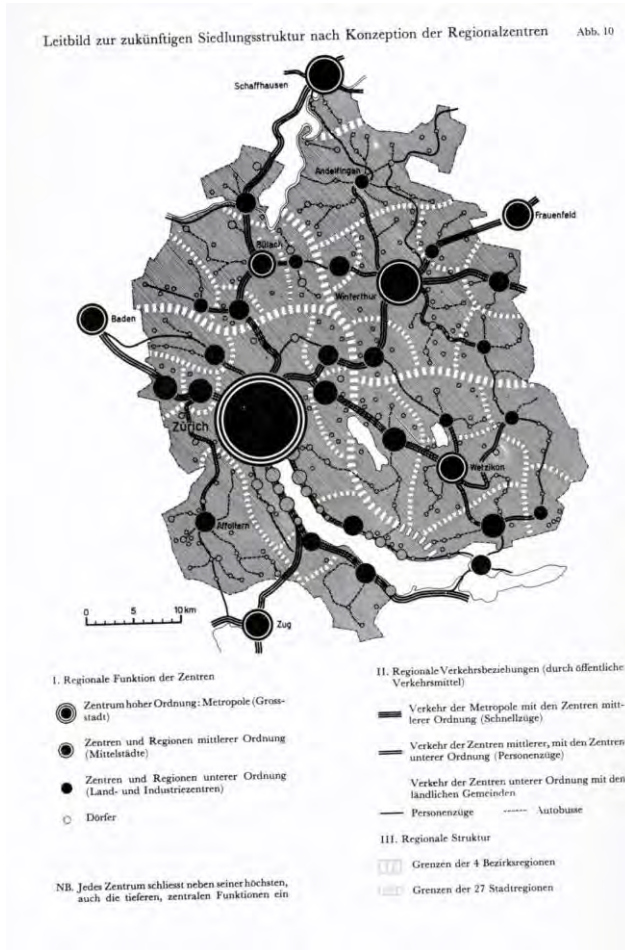
Abb. 28: Gesamtranking zum Instrumentarium der Kantone für die Siedlungssteuerung



Quelle: eigene Darstellung

Siedlungsentwicklung

Thema c) das « Wo? »; die räumliche Verteilung Leitbild der Siedlungsstruktur des Kantons Zürich, 1958



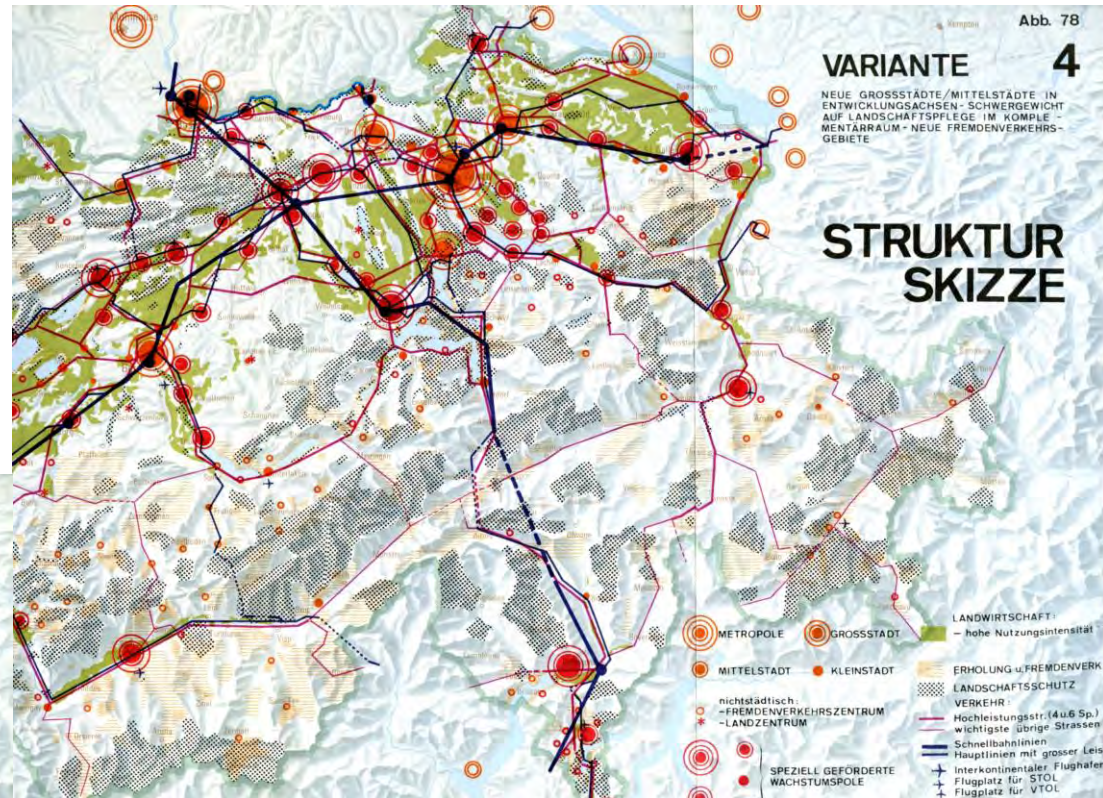
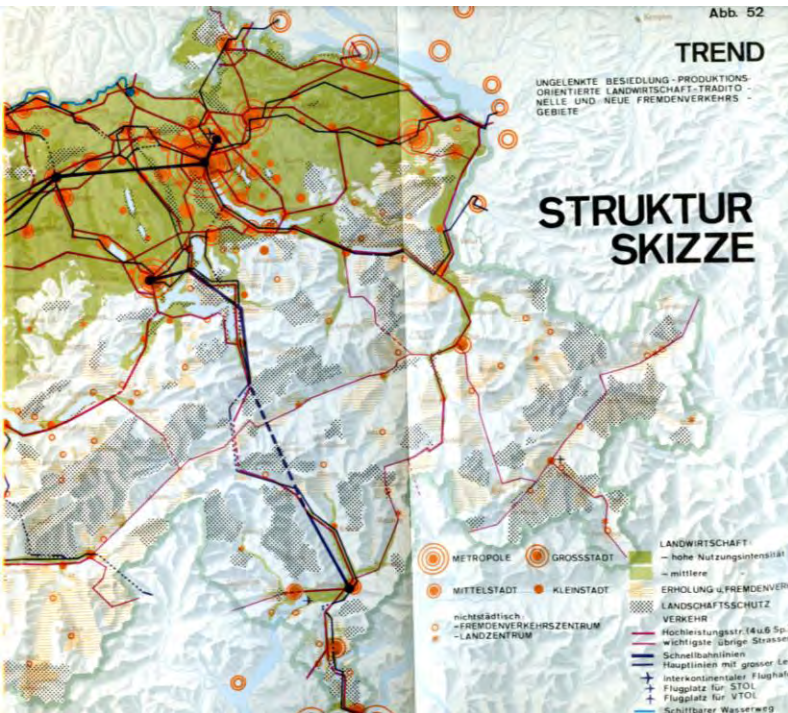
Das Konzept der Siedlungsentwicklung ist noch « christallerisch »; es ist aber volontär und will Bülach und Wetzikon als neue Zentren ausbauen.

→ Die räumliche Entwicklung verlief am Agglomerationsrand und in den Zwischenräumen

Leitbild der zukünftigen Siedlungsstruktur des Kantons Zürich, 1958

Quelle: M. Koll-Schretzenmayr, gelungen? misslungen?, NZZ, 2008

Landesplanerische Leitbilder der Schweiz, ORL-ETHZ, 1971 Trend und Variante 4



Der **Trend** unterstreicht das Wachstum der Grosszentren und deren Satelliten.
Die (bevorzugte) **Variante 4** sieht ein verstärktes Wachstum in Kleinzentren vor.
→ Die **effektive Entwicklung** verlief jedoch zugunsten der Periurbanisierung

ad Thema c) das « Wo? »; die räumliche Verteilung: Projektionen Entwicklung 2003-2012 und Szenarien des BFS 2013-2022

	2003-2012	2013-2022
Suisse	9.1	5.3
Zurich	12.7	5.2
Berne	4.2	3.3
Lucerne	9.3	5.7
Uri	1.6	7.2
Schwyz	11.0	5.1
Obwald	6.4	3.3
Nidwald	9.0	3.8
Glaris	2.2	6.8
Zoug	12.5	4.4
Fribourg	18.1	11.4
Soleure	5.0	2.1
Bâle-Ville	0.4	2.2
Bâle-Campagne	4.6	1.7
Schaffhouse	5.4	2.0
Appenzell Rh.-Ext.	0.9	0.9
Appenzell Rh.-Int.	4.8	5.7
Saint-Gall	6.5	4.1
Grisons	3.7	1.4
Argovie	11.9	7.8
Thurgovie	10.5	9.6
Tessin	7.6	7.3
Vaud	14.8	8.6
Valais	12.8	5.5
Neuchâtel	4.5	4.6
Genève	9.2	3.9
Jura	2.7	1.1

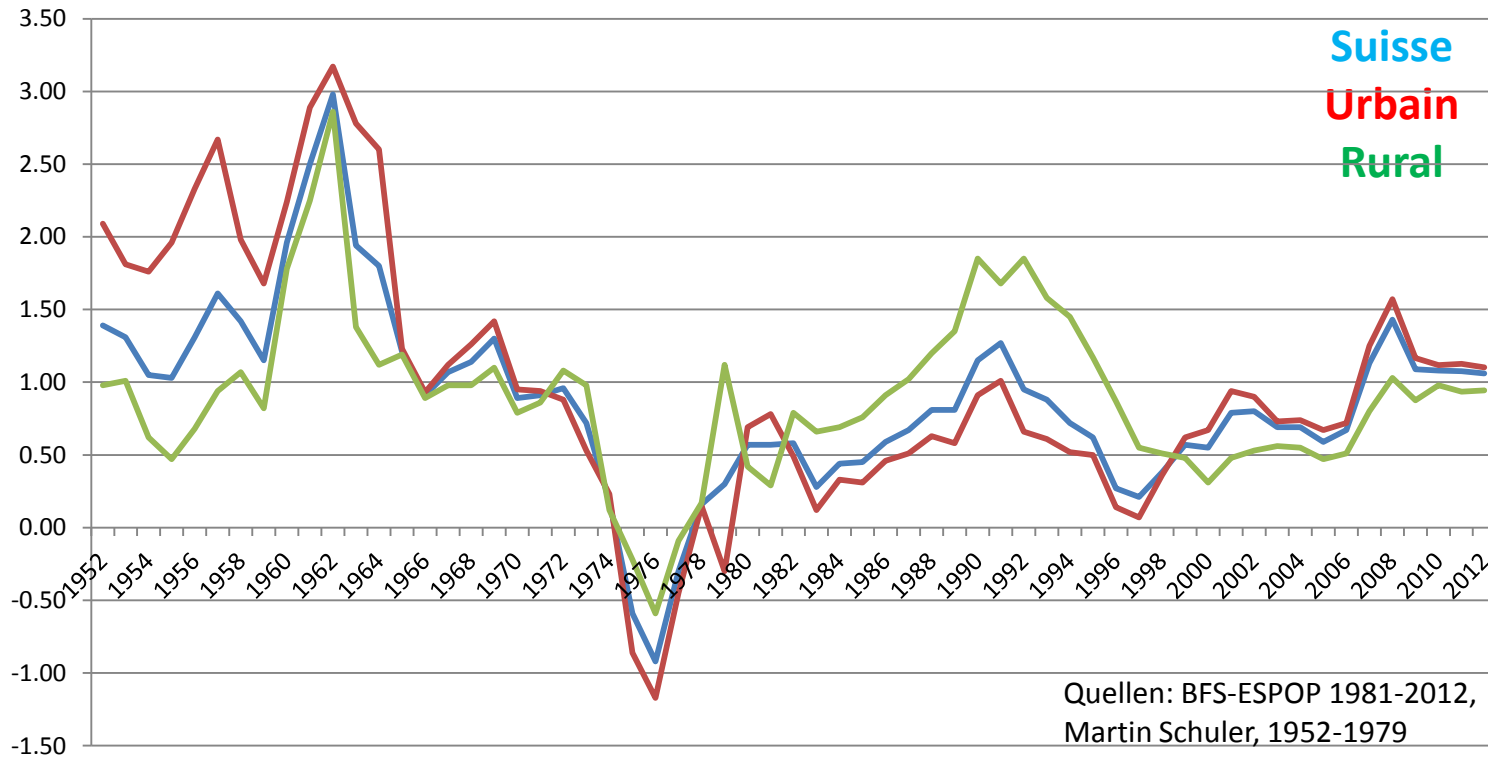
Die Szenarien des BFS 2013 nach Kantonen basieren auf kantonalen Projektionen, die an die nationale Entwicklung (hier: mittlere Variante) angepasst worden sind.

Kompromiss nach Differenzen zwischen Kantonen und Bund um Annahmen zur den Migrationen

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/07/blank/data/01.html>

Bevölkerungsentwicklung und Migrationspolitik

Jährliche Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 1952-2012, urban-rural



Quellen: BFS-ESPOP 1981-2012,
Martin Schuler, 1952-1979

Volksinitiativen zu
Migrationsfragen

70: 46%
74: 34%
77: 30%
84: 49%
88: 33%
96: 46%
02: 49%
10: 46%

ad Thema a) das « Wieviel? »: die Gesamtentwicklung

Die Rolle der Prognosen und Projektionen

Rahmenbedingungen

Die Qualität der verfügbaren Daten;

Die Bereitschaft von Politik und Gesellschaft, sich mit der Zukunft auseinanderzusetzen und die Art dieses Umganges;

Die Rolle des Faches « Demographie ».

Methodik

Das Gewicht der vergangenen Entwicklung für die Vorausschau;

Die Logik der entwickelten Modelle und deren Kalibrierung;

Die Fähigkeit der Experten, Trends aus Daten zu distillieren und Entwicklungen zu erspüren.

Kontext

1960er und 1970er Jahre: Blüte der Prognosetätigkeit;

1980er und 1990er Jahre: Methodische Verbesserungen, inhaltliche Verbesserungen (dank stabilem Wachstum), politisches Desinteresse;

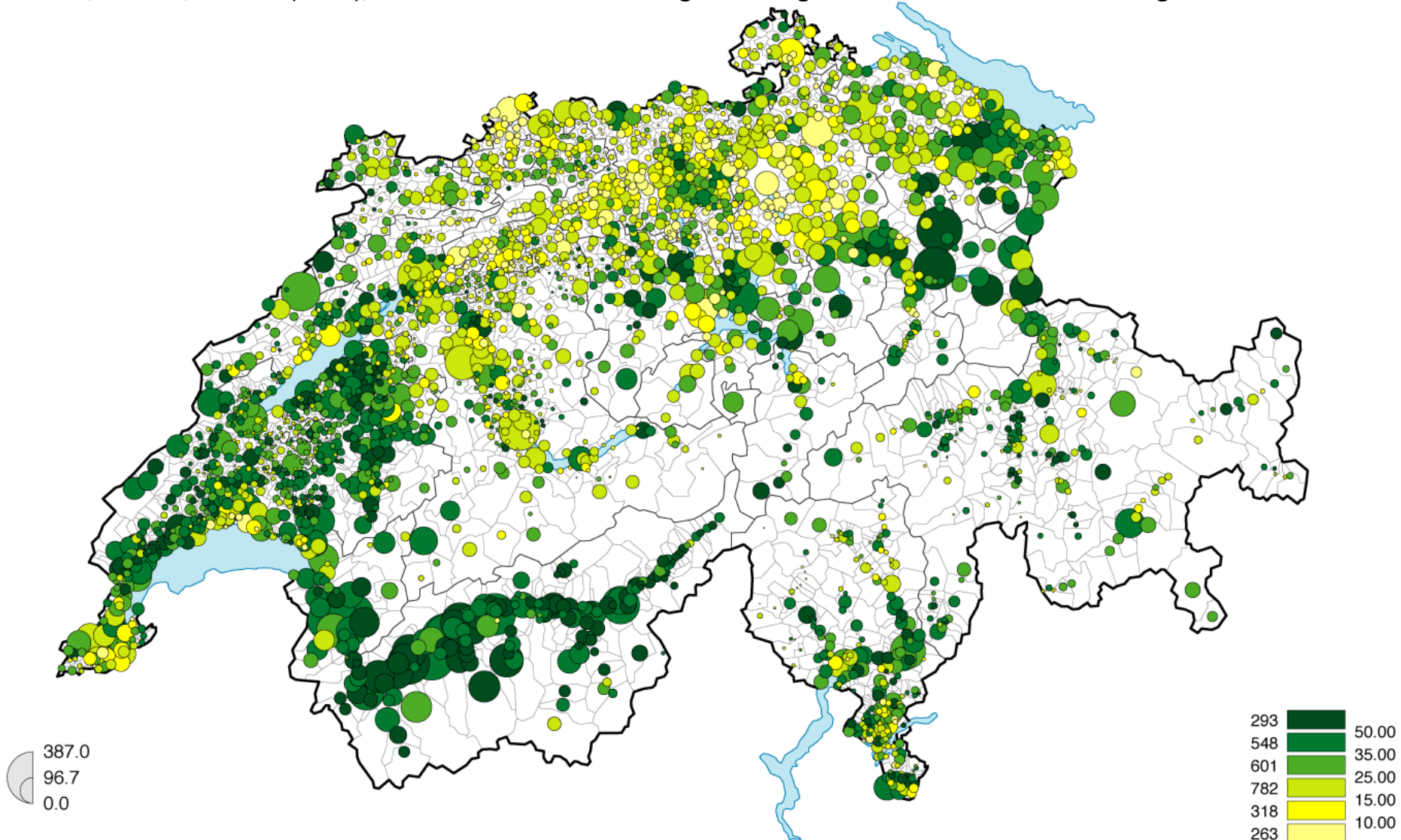
Nach 2000: Wachstum → neue Bedürfnisse, neue prognostische Unsicherheit; neue politische Fragestellungen.

Themen a) und c) « Wieviel? » und « Wo? »

Das Potenzial: Unüberbaute Bauzonen 2007

Symbol: Grösse der unüberbauten Bauzonen; Farbe: Anteil am der totalen Fläche der Bauzonen

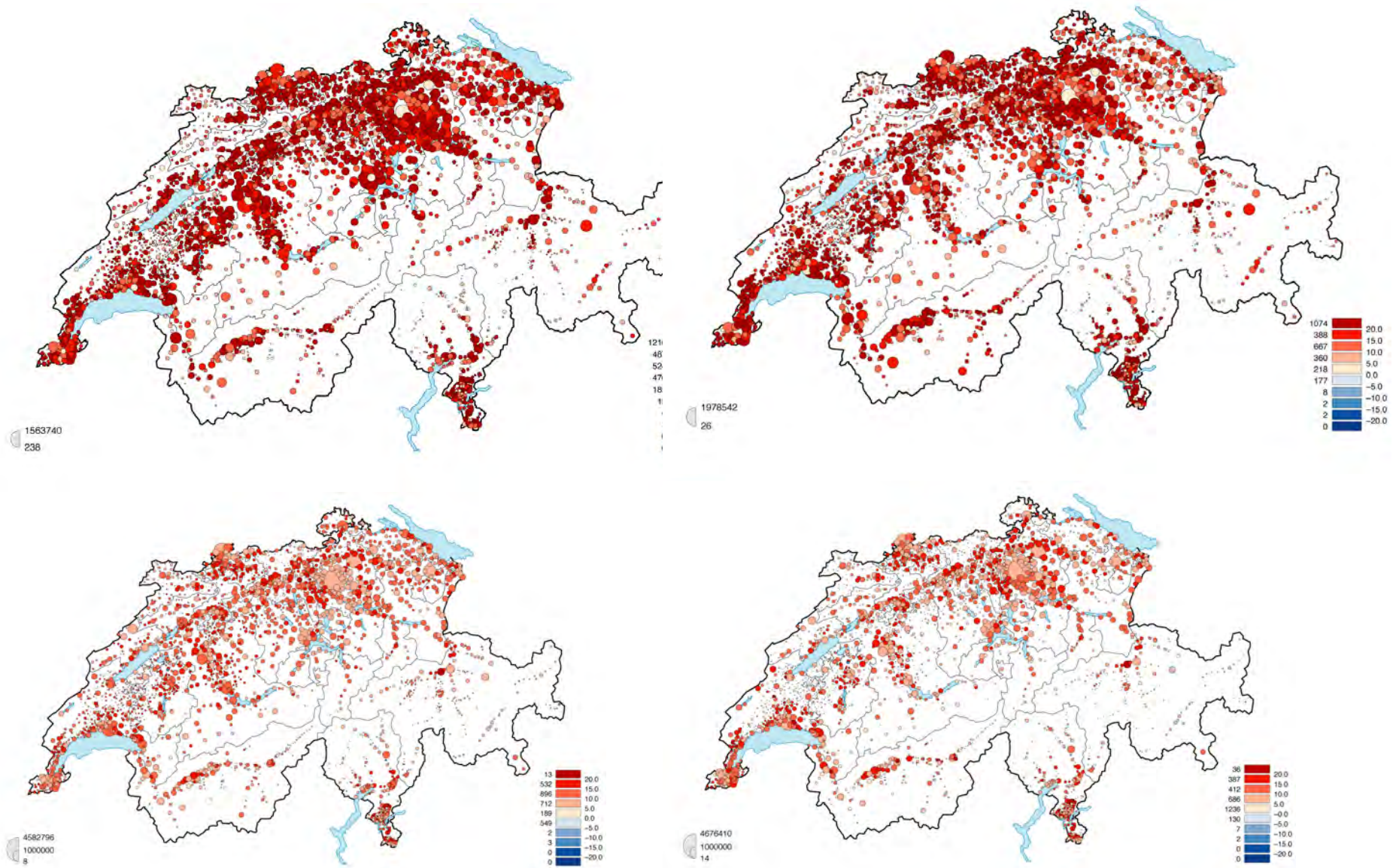
Perlik, Wissen, Schuler (2008), Szenarien für die nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung in der Schweiz



Quelle: Bauzonenstatistik ARE 2007

Entwicklung der bebauten Flächen – vier Szenarien

Quelle: Perlik Manfred, Ulrike Wissen, Martin Schuler (2008), Szenarien für die nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung in der Schweiz (2005-2030), ETHZ, PNR54.



Das revidierte Raumplanungsgesetz, 2013, der politische Kontext

- o Eine Antwort auf die « Landschaftsinitiative », die den Umfang des Baulandes einfrieren wollte;
- o Angenommen in einer Phase intensiven Siedlungs- und Bevölkerungswachstums, gespiesen durch starke Immigration;
- o Angenommen ein Jahr nach dem Ja zur Zweitwohnungsinitiative;
- o Im Vorfeld dreier Abstimmungen:
 - 9.02.2014: Initiative « Gegen Masseneinwanderung »
 - 2014: ECOPOP-Initiative « Stopp der Überbevölkerung - zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen »
 - 2015: Kroatien als 28. EU-Land: Freizügigkeit im Personenverkehr

Raumplanung – Wachstum – Politik

Die jüngste Vergangenheit hat die Fragen um Raumentwicklung und Raumpolitik intensiviert.

Die politische Diskussion sollte sich stärker um den « Wert » des Bodens in all seinen Aspekten kümmern.

- Raumplanung sollte das « wie » der räumlichen Entwicklung durchsetzen.
- Die Fragen des « wo » erfahren mit den Änderungen der räumlichen Maßstäbe neue Herausforderungen für den Föderalismus.
- Das « wieviel » ist eine staatspolitische Frage und keine raumplanerische.