

Ökologischer Realismus statt Bevölkerungsszenarien

von Irmi Seidl

Wie könnte die Schweiz im Jahr 2050 aussehen? Aktuell dominiert das Bild der 10-Millionen-Schweiz. Dabei bleiben jedoch ökologische Grenzen und die damit verbundenen politischen Zielkonflikte verkannt. Aber der Reihe nach.

Seit 1984 erstellt das Bundesamt für Statistik alle fünf Jahre Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz. Ergab das mittlere Szenario von 2010 vergleichsweise moderate Wachstumszahlen – demnach sollte die Bevölkerung bis 2055 auf 8,9 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner anwachsen –, so gab es 2015 einen Sprung: Demnach könnten 2045 10,2 Millionen Menschen in der Schweiz leben. Das mittlere Szenario von 2020 rechnet für 2050 mit 10,4 Millionen. Folglich ist seit 2015 die 10-Millionen-Schweiz in aller Munde; sie ist formeller und informeller Orientierungspunkt für Planung und Politik.

Die Grundlagen für diese Zahlen sind erstaunlich dünn angesichts ihres politischen Gewichts: Die Szenarien werden auf Basis von Hypothesen über die künftige Entwicklung der Fruchtbarkeit, der Sterblichkeit, der Ein- und Auswanderung, der Binnenwanderung und des Erwerbs des Schweizer Bürgerrechts errechnet; konkret beziehen sich die errechneten Zahlen auf Geburten, Todesfälle, Zu- und Abwanderungen sowie Einbürgerungen (BfS 2018). Die Zahlen werden hochgerechnet, was den Sprung von 2015 erklärt: 2015 machten sich die erhöhten Einwanderungszahlen durch die Einführung der Freizügigkeit 2002 bemerkbar.

Zwar schreibt das Bundesamt für Statistik, es handle sich bei der 10-Millionen-Schweiz um Szenarien oder «plausible Entwicklungen», nicht aber um Prognosen. Doch wirken die Bevölkerungsszenarien durchaus als Prognosen: Auf ihnen basieren die Zahlen zur ständigen Wohn- und Erwerbsbevölkerung, sie fliessen in die Szenarien zur BIP-Entwicklung 2050, in die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen, in die Energieperspektiven 2050, in die Verkehrsperspektiven 2050 und in die Branchenszenarien 2050 ein.

Weiter orientieren sich die Raumplanung und die kantonalen Raumkonzepte an den Bevölkerungsszenarien, und das kantonale Bau-recht wird entsprechend weiterentwickelt. Auch bilden sie die Grundlage für kantonale statistische Bevölkerungsszenarien.

Und schliesslich stellen sich verschiedenste Organisationen auf diese Bevölkerungszahlen ein: Die Zeitschrift *Hochparterre* gab etwa im März 2021 das Themenheft «So wohnt die 10-Millionen-Schweiz» heraus, SIA, Swissbau und Avenir Suisse sehen die Zahlen als Tatsache an und wollen mit eigenen Gestaltungsvorschlägen dazu beitragen, dass sich das Unbehagen der Bevölkerung über die Auswirkungen dieser Entwicklung in Grenzen hält.

Die «plausiblen Entwicklungen» des Bundesamts für Statistik sind zur Unausweichlichkeit geworden. So erklärte etwa die Zürcher Stadt-präsidentin Corine Mauch, der Kanton Zürich gäbe vor, dass das künftige Bevölkerungswachstum in urbanen Gebieten zu erfolgen hätte und so bis 2040 etwa 520 000 Personen innerhalb der Stadtgrenzen wohnen könnten (2020: 435 000). Entsprechend meinte Mauch im *Zürcher Tagblatt*: «Die Stadt Zürich wird weiterwachsen, das ist sicher.»

Sich zuspitzende Zielkonflikte

Zu dieser Unausweichlichkeit ist man nicht aufgrund gesellschaftlicher und politischer Diskussionen gekommen – solche haben nicht stattgefunden –, sondern weil die «plausiblen Entwicklungen» zu «unumstösslichen Prognosen» geworden sind und es keine anderen nationalen sozio-ökonomischen Szenarien gibt.

Mehr noch: Solche Prognosen können zu «selbsterfüllenden Pro-
phezeiungen» werden, denn wer Verkehrsinfrastrukturen säht, wird Verkehr ernten, wer in einem Land wie der Schweiz Wohnungen baut, wird auch Bewohnerinnen und Bewohner dafür finden.

Da gesellschaftlich und politisch nicht diskutiert wird, ob die Bevölkerungsszenarien als Prognosen verwendet werden und sich die Politik darauf ausrichten soll, bleiben auch Konflikte mit anderen Politikfeldern, insbesondere mit der Umweltpolitik, unbemerkt. Und damit verschärfen sich die Zielkonflikte, die politischen und gesellschaftlichen Debatten dazu und die Ineffizienzen, denn es wird in verschiedene, oft widersprüchliche Richtungen entschieden und entwickelt. Dabei werden Umwelt und Natur weitgehend das Nachsehen haben, löst doch der Bau für eine 10-Millionen-Schweiz eine enorme ökonomische Entwicklung mit ebensolchem Ressourcenverbrauch aus. Unstreitig geht Wirtschaftswachstum mit wachsendem Energie- und Ressourcenverbrauch einher; eine absolute Entkopplung ist unwahrscheinlich, wie aktuelle Forschungsergebnisse zeigen.

Es gibt mindestens fünf unausgesprochene Konflikte zwischen der 10-Millionen-Schweiz und der Umweltentwicklung:

Klimaziele und CO₂-Budget: Um das Pariser Klimaabkommen einzuhalten, müsste nach dem CO₂-Budget-Ansatz die Schweiz ihre Emissionen pro Jahr um 3,6 Prozent und damit bis zum Jahr 2030 um 67 Prozent gegenüber 1990 reduzieren. Der Ausbau des Gebäudeparks und der Infrastruktur für eine 10-Millionen-Schweiz allerdings ist CO₂-intensiv. Die Schweiz hat global den fünfthöchsten Zementverbrauch pro Kopf, was das Erreichen der Klimaziele erschwert.

Klimaanpassung: Dafür sind in vielen Fällen Flächen nötig; beispielsweise schützen Grünflächen und Pflanzen vor Hitze, Ausgleichsflächen schützen vor Hochwasser. Doch Flächen werden zunehmend knapp, unter anderem wegen des wachsenden Siedlungsareals. In der Folge gehen in Städten Grünflächen zurück, und natürlicher Boden, in dem Regenwasser versickern und so durch Verdunstung die Umgebung kühlen könnte, wird knapp. Bei Renaturierungen von Flüssen für den Hochwasserschutz fehlt es häufig an Flächen. Und klar – 10 Millionen Menschen werden viel Fläche beanspruchen.

Schutz der Biodiversität: Der Verlust an Biodiversität ist eine globale Krise, die mit der Klimaerwärmung vergleichbar ist. In der Schweiz ist problematisch, wie Flächen genutzt werden und dass natürliche Flächen knapp sind: Beispielsweise hat sich die Schweiz international verpflichtet, 17 Prozent der Landesfläche unter Schutz zu stellen. Doch davon sind wir weit entfernt, aktuell gibt es – äusserst grosszügig gerechnet – 12,5 Prozent geschützte Fläche (die geschützten Biotope

von nationaler Bedeutung machen 2,2 Prozent der Landesfläche aus). Ein Problem ist die Konkurrenz mit der zunehmenden Siedlungsfläche, inklusive Verkehrsflächen. Weiter ist die Biodiversität durch die intensive Landbewirtschaftung gefährdet. Diese wird gerechtfertigt mit den Selbstversorgungszielen für eine wachsende Bevölkerung. Die 10-Millionen-Prognose dient dafür als Argument.

Freiraumziele: Schweizer Städte kennen Ziele für Frei- und Erholungsraum für die Bevölkerung. Doch auch diese Ziele sind wegen des Wachstums der Siedlungsflächen zunehmend gefährdet, weshalb es aufwendig und teuer – wenn nicht unmöglich – wird, Freiflächen zur Verfügung zu stellen. Solche Flächen sind zugleich für Klimaanpassung und Biodiversität wertvoll.

Infrastrukturaufgaben: Im Verkehrs- und Infrastrukturbereich wird es zunehmend aufwendig, die zahlreichen Ansprüche und Herausforderungen zu koordinieren und zu lösen. Entsprechend wachsen die Kosten. Doch es fehlen Berechnungen, wie die Kosten-Nutzen-Bilanz der 10-Millionen-Schweiz aussieht. In einem Interview mit der *NZZ* meinte der Zürcher Regierungsrat Ernst Stocker im Juni 2015: «Das Bevölkerungswachstum [im Kanton Zürich] löst zusätzliche Kosten von rund 4 Prozent aus, hauptsächlich in der Gesundheit, in der Bildung, im Sozialen und im öffentlichen Verkehr. Die geschätzten zusätzlichen Steuererträge nehmen aber nur um rund 1,3 Prozent zu.» Bisher sind solche Aussagen lediglich grobe Grössenordnungen. Ernsthaftige Berechnungen aber fehlen, auch solche, die die ökologischen Kosten miteinbeziehen.

Rahmung für Entwicklungsszenarien

In der ökologischen Wirtschaftstheorie wird postuliert, dass jegliches Wirtschaften eine Rahmung braucht, die sich aus den ökologischen Möglichkeiten ergibt. Entsprechend ist das Niveau der Energie- und Ressourcennutzung sowie der Emissionen zu definieren, das eine nachhaltige Entwicklung ermöglicht sowie sicherstellt, dass die planetaren Grenzen, hier jene der Schweiz, nicht überschritten werden. Innerhalb dieses Rahmens kann dann die ökonomische Entwicklung stattfinden. Will die Gesellschaft die ökologischen Grenzen ernst nehmen, so muss eine solche Rahmung für nationale Entwicklungsszenarien definiert werden. Zwischenzeitlich sollte die «Agenda Raum Schweiz» diese

Rahmung vornehmen: festlegen, wie viel CO₂ wir noch emittieren dürfen, und vorschlagen, wie viel des CO₂-Budgets für die räumliche Entwicklung verwendet werden soll, wie viel Fläche für Klimaanpassung sowie für den Schutz der Biodiversität zu reservieren ist, wie viel Fläche eine umweltgerechte Landwirtschaft (bei welcher Form der Ernährung) braucht und wie viele natürliche Ressourcen wie Kies und Holz für die räumliche Entwicklung zur Verfügung stehen.

Auf einer solchen ökologischen Rahmung sollten raumpolitische Gestaltungsoptionen basieren: Wie soll die räumliche Entwicklung aussehen? Wie soll auf gesellschaftliche Entwicklungstrends (etwa Individualisierung, Globalisierung und Bevölkerungsentwicklung) geantwortet werden?

Direkt anstehende Aufgaben für eine «Agenda Raum Schweiz» sind:

1. auf das Defizit bisheriger Raumkonzepte hinweisen, die keinen absolut begrenzenden ökologischen Rahmen formuliert haben,
2. die Bevölkerungsszenarien als «unumstössliche Prognosen» hinterfragen und
3. eine breite gesellschaftliche Diskussion darüber entfachen, welche Zukunftsbilder – die breiter und realistischer abgesichert sind als die Bevölkerungsszenarien – die räumliche Entwicklung der Schweiz leiten sollten.

Irmi Seidl leitet die Forschungseinheit Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Eidgenössischen Forschungsanstalt WSL und ist Titularprofessorin an der Universität Zürich. In diesem Beitrag vertritt sie ihre persönliche Einschätzung.