



## Flächennutzungsmonitoring XI Flächenmanagement – Bodenversiegelung – Stadtgrün

IÖR Schriften Band 77 · 2019

ISBN: 978-3-944101-77-4

### Wie kann der Flächenverbrauch begrenzt werden? Erfahrungen aus der Schweiz

*Anna M. Hersperger, Silvia Tobias*

Hersperger A. M.; Tobias, S. (2019): Wie kann der Flächenverbrauch begrenzt werden? Erfahrungen aus der Schweiz. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XI. Flächenmanagement – Bodenversiegelung – Stadtgrün. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 77, S. 3-10.

# Wie kann der Flächenverbrauch begrenzt werden? Erfahrungen aus der Schweiz

*Anna M. Hersperger, Silvia Tobias*

## Zusammenfassung

Schon lange ist der hohe Flächenverbrauch in der Schweiz ein wichtiges Thema, insbesondere weil die besiedelbare Fläche knapp ist. In den letzten 10 bis 15 Jahren erhielt die Thematik durch das starke Bevölkerungswachstum weitere Dringlichkeit. Das revidierte Raumplanungsgesetz, das am 1. Mai 2014 in Kraft trat, ist konsequent auf die Schaffung kompakter Siedlungen und die bessere Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen innerhalb bestehender Baugebiete ausgerichtet. Kantone und Gemeinden werden dabei stärker als bisher in die Pflicht genommen. Auch die nationalen Grundlagen für den Kulturlandschutz werden derzeit überarbeitet, erhalten aber auch Kritik, gerade aus Landwirtschaftskreisen.

Für die Gemeindeebene identifizierten wir in unserer Forschung folgende wichtige raumplanerische Strategien, um kompakte Siedlungen zu erreichen: das Bauen auf Grund von Gestaltungsplänen, ein angepasstes Vorgehen im Umgang mit Nutzungsziffern, die Festlegung von sinnvollen Siedlungsgebieten in kommunalen Nutzungsplanungen und, wenn nötig, Rückzonungen. Kombinationen aus Regulierung, Verhandlung und aktiver Bodenpolitik ergeben die in den Schweizer Gemeinden beobachtete Vielfalt von Ansätzen, um den Flächenverbrauch zu begrenzen. Eine herausragende Rolle spielt die Kontinuität der kommunalen politisch-raumplanerischen Strategie, welche oft an individuelle Akteure gebunden ist. Obwohl auf allen Ebenen viel Erfahrung vorhanden ist, wird die Raumplanung weiterhin auf innovatives und kontinuierliches Engagement aller Akteure angewiesen sein.

## 1 Flächennutzung in der Schweiz

Die beträchtliche Flächeninanspruchnahme – auch als Flächenverbrauch bezeichnet – ist in der Schweiz ein schon lange erkanntes und gewichtiges Thema, denn das nutzbare Land ist in der kleinen, gebirgigen Schweiz ein begrenztes Gut. Die 42 000 km<sup>2</sup> Landesfläche bestehen zu 25,3 % aus Hochgebirgen und Seen (übrige Naturräume), zu 31,3 % aus Wald, zu 35,9 % aus Landwirtschaftsland und zu 7,5 % aus Siedlungs- und Infrastrukturflächen. Die Siedlungsentwicklung findet fast ausschließlich auf Landwirtschaftsland statt, denn die Waldfläche ist durch das Waldgesetz geschützt und die übrigen Naturräume lassen sich aus technischen Gründen nicht besiedeln (BfS 2015a). Pro Tag verschwinden 9,7 ha Landwirtschaftsland und gleichzeitig wachsen die Siedlungen

um 6,7 ha. Heute sind fünf Prozent der Fläche der Schweiz als Bauzonen ausgeschieden, davon fast die Hälfte als Wohnzonen. 95 % der Bevölkerung leben innerhalb der Bauzonen.

Ein wichtiger Grund für die Siedlungsausdehnung ist das Bevölkerungswachstum. Im Jahre 2000 zählte die Schweiz 7,2 Millionen Einwohner, heute sind es 8,4 Millionen und für das Jahr 2045 prognostiziert das Bundesamt für Statistik gut 10 Millionen Einwohner im Mittleren Szenario (Bfs 2015b). Problematischer sind allerdings die räumliche Streuung der Siedlungen sowie der Flächenbedarf pro Einwohner und Arbeitsplatz. Insgesamt hat sich die Zersiedelung seit 1950 mehr als verdoppelt (Schwick et al. 2010). Die Folgen sind eine zerstückelte, stark verstädterte Landschaft mit immer weniger Freiflächen. Im Mittelland ist vom Genfersee bis zum Bodensee eine konturlose Agglomeration entstanden, in der die Ortsgrenzen vielerorts kaum mehr ersichtlich sind. Angesichts des erwarteten zukünftigen Bevölkerungswachstums ist die Steuerung der Siedlungsentwicklung eine große Herausforderung an die Raumplanung. Ein Lichtblick ist allerdings, dass in den letzten Jahren die Siedlungsfläche weniger stark stieg als die Bevölkerung (ARE 2018).

Eine ebenso große Herausforderung stellt das Bauen außerhalb der Bauzonen dar. Seit den 1990er Jahren sind die Regelungen zur Trennung von Bau- und Nichtbaugelände immer weiter aufgeweicht worden, indem fortlaufend Ausnahmen erlaubt wurden. Heute stehen ca. 600 000 Bauten, oder 24 % aller Bauten, außerhalb der Bauzone; über 191 000 davon sind Wohnhäuser.

## 2 Die Raumplanung in der Schweiz

Die schweizerische Raumplanung ist durch wenige, einfache Grundsätze geprägt: Die schweizerische Bundesverfassung spricht im Artikel 75 der Raumplanung die Aufgabe zu, für eine zweckmäßige und haushälterische Bodennutzung zu sorgen. Diese Forderung steht in direktem Bezug zur Tatsache, dass das nutzbare Land in der Schweiz ein stark begrenztes Gut ist. Um dem Gebot der haushälterischen Bodennutzung zu genügen, sind Siedlungen konzentriert anzulegen. Sie sollen in räumlich zusammenhängenden, vom Nichtbaugelände klar abgegrenzten und auf das Notwendige beschränkten Bauzonen zusammengefasst werden.

Der Bund gibt mit dem Eidgenössischen Raumplanungsgesetz (RPG) den gesetzlichen Rahmen vor. Zudem kann er Sachpläne und Konzepte erlassen zur Koordination raumwirksamer Sektoralpolitiken (z. B. Verkehr, Luftfahrt, Energie, Kulturlandschutz). Die eigentliche Planungsgewalt liegt bei den Kantonen und Gemeinden. Das wichtigste Planungsinstrument der Kantone ist der Richtplan, das wichtigste Instrument der Gemeinden ist der Nutzungsplan. Die Schweizer Raumplanung ist stark vom Föderalismus und

der direkten Demokratie geprägt. Es bestehen vielfältige Möglichkeiten der Mitbestimmung durch die Bevölkerung.

### 3 Aktuelle Entwicklungen auf Bundesebene

In den vergangenen zehn Jahren rückte die Raumplanung stark ins Licht der Politik. Das Stimmvolk hat in verschiedenen Abstimmungen die Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums und einen besseren Kulturlandschutz gefordert. Seit 2014 hat die Schweiz ein revidiertes Raumplanungsgesetz. Dieses ist konsequent auf die Schaffung kompakter Siedlungen und die bessere Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen innerhalb des bestehenden Baugebiets ausgerichtet. Kantone und Gemeinden werden dabei stärker in die Pflicht genommen. Im Jahr 2016 trat zudem das Zweitwohnungsgesetz in Kraft. Es soll den Anteil der Zweitwohnungen beschränken und so die ausufernde Bebauung in den Tourismusorten verhindern. Derzeit läuft die parlamentarische Arbeit an einer weiteren Überarbeitung des Raumplanungsgesetzes, bei der es insbesondere um die Regelung des Bauens außerhalb der Bauzonen geht.

Auch der Sachplan Fruchtfootflächen (FFF) ist in Überarbeitung. Der Bund zeigt in Sachplänen, wie er seine raumwirksamen Aufgaben in einem bestimmten Sach- oder Themenbereich wahrnimmt. Der Sachplan FFF dient dem Erhalt der produktivsten Landwirtschaftsböden und gibt einen landesweiten Mindestumfang von 438 560 ha langfristig zu sichernden FFF vor (EJPD, EVD 1992). Jeder Kanton muss mit einem vorgegebenen Kontingent an FFF zum landesweiten Ziel beitragen und dafür im Richtplan die FFF räumlich festlegen. Das Hauptziel dieses Sachplans ist die Ernährungssicherung der Bevölkerung in Zeiten gestörter Zufuhr; zusätzlich wird auch die nachhaltige Nutzung der Ressource Boden angestrebt.

Die Kantone schätzen den Sachplan als wichtiges raumplanerisches Instrument für den Kulturlandschutz. Allerdings können einige Kantone wegen des starken Siedlungsdrucks ihr FFF-Kontingent nur noch knapp halten und sehen sich durch die FFF in der zukünftigen Siedlungsplanung stark eingeschränkt. Bei der aktuellen Überarbeitung geht es sowohl um eine Stärkung als auch um eine Flexibilisierung des Sachplans (UVEK 2018). Einerseits soll an den FFF-Kontingenten festgehalten werden. Andererseits sollen die Kantone untereinander mit FFF-Kontingenten handeln können, um mehr Planungsspielraum zu erhalten. Letzteres setzt jedoch flächendeckende und einheitlich erhobene Bodendaten voraus, woran es in der Schweiz bislang fehlt.

Die FFF sind vergleichbar mit „landwirtschaftlichen Vorranggebieten“ wie sie einige deutsche und österreichische Bundesländer kennen (Leuthard, Tobias 2018). Doch im Gegensatz zu Deutschland und Österreich sind die Schweizer FFF Ausdruck eines nationalen Interesses, was ihnen bei Planungsentscheidungen ein hohes Gewicht verleiht. Eine wesentliche Stärke des Sachplans FFF gegenüber landwirtschaftlichen Vorrangflächen in

anderen Ländern ist die Vorgabe eines Mindestumfangs und die Pflicht zur Kompensation von FFF. Wenn ein Kanton infolge von Bauvorhaben sein FFF-Kontingent nicht mehr einhalten könnte, müssen die verbrauchten FFF zwingend durch Neuausscheidungen kompensiert werden.

## 4 Revision der kantonalen Richtpläne

Im Richtplan definiert der Kanton seine Planungsabsichten und stimmt sie mit den Vorhaben des Bundes und der Gemeinden ab. Die Revision des Raumplanungsgesetzes führte dazu, dass die Kantone ihre Richtpläne überarbeiten mussten, um die Siedlungsentwicklung besser zu steuern. Die Richtplanung stellt das Siedlungsgebiet für die nächsten 20 bis 25 Jahre und die Bauzonendimensionierung für die nächsten 15 Jahre sicher. Bestehen heute zu große Bauzonen, müssen sie gemäß dem revidierten Raumplanungsgesetz verkleinert werden. Die Kantone wurden aufgefordert, die Richtpläne entsprechend anzupassen und vom Bundesrat bis Ende April 2019 genehmigen zu lassen. Die meisten Kantone verfügen heute (Mai 2019) über einen genehmigten Richtplan.

Bei der Überarbeitung stellte zum Beispiel der Kanton Graubünden auf Grund von Bevölkerungsszenarien fest, dass 67 der 108 Gemeinden überdimensionierte Bauzonen haben. Betroffen sind insbesondere Tourismusgemeinden und ländliche Regionen, in denen man mit stagnierenden oder sinkenden Bevölkerungszahlen rechnet. Für jede Gemeinde wurde das Auszonungspotenzial vom Kanton provisorisch festgelegt. Nun muss der nächste Schritt, die Aufhebung der zu großen Bauzonen, ebenso konsequent angegangen werden. Am Beispiel des Kantons Graubünden zeigt sich aber auch der Widerstand der Gemeinden. Der erste Vorschlag für den angepassten Richtplan wurde insbesondere von ländlichen Regionen kritisiert, weil sie wegen der Verkleinerung der Bauzonen keine Entwicklungsmöglichkeiten mehr sahen. Damals hätten 80 Gemeinden ihre Bauzonen verkleinern müssen. Nach eingehenden Verhandlungen sind es noch 67 Gemeinden. Möglich machte dies unter anderem eine optimistischere Einschätzung der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung, die sich neu auf das maximal zulässige und nicht auf das mittlere Szenario bezieht. Aushandlungen sind eine Realität in der schweizerischen Raumplanung und Ausloten der Grenzen ebenso. Allein für den Bündner Richtplan sind 2 000 Anträge aus der Bevölkerung eingegangen, die von der Verwaltung gebündelt und im Mitwirkungsbericht beantwortet wurden.

## 5 Raumplanung in den Gemeinden

Die wichtigste Ebene der schweizerischen Raumplanung bilden die Gemeinden. Die Gemeinden haben zum Teil viel Erfahrung in der Nutzungsplanung und etliche sind schon seit den 1950er Jahren diesbezüglich aktiv. Die komplexen und vielfältigen natur-

räumlichen und sozioökonomischen Begebenheiten fördern lokale Lösungen und werden vom Föderalismus weiter begünstigt. Als Folge sind in der Schweiz die kommunalen raumplanerischen Organisationsformen und das Instrumentarium sehr vielfältig.

Da bisher eine Übersicht fehlte, wurde im Jahr 2014 eine schweizweite Umfrage dazu durchgeführt (Kaiser et al. 2016). In der Umfrage wurden die Gemeinden nach ihren Organisationsstrukturen und raumplanerischen Maßnahmen gefragt. In 60 % der Gemeinden ist der Gemeindegemeinschafter oder die Gemeindegemeinschafterin für die Raumplanung zuständig, während 40 % der Gemeinden eine Verwaltungseinheit haben, die sich um die Raumplanung kümmert. Der Gemeindegemeinschafter ist der administrative Hauptverantwortliche in einer Gemeinde. 60 % der Gemeinden sind so klein oder so schlank organisiert, dass sie die Aufgaben der Raumplanung dieser einen Person übertragen. Diese Gemeinden greifen für ihre Planungen oft auf die Unterstützung durch private Planungsbüros zurück, sowohl für technische als auch für beratende Aufgaben. Hingegen sind in vielen Gemeinden verschiedene Mitwirkungsverfahren üblich und mehr als ein Drittel der Gemeinden setzt anspruchsvolle kooperative Planungsverfahren ein. Die Bevölkerung hat viel zu sagen in der kommunalen Flächennutzungsplanung. In nur 12 % der Gemeinden bestimmt die Exekutive über die Nutzungsplanung. In allen anderen bestimmt die Bevölkerung direkt in der Gemeindeversammlung oder per Abstimmung an der Urne, oder indirekt über ein städtisches Parlament mit.

## 5.1 Gemeinden mit nachhaltiger Siedlungsentwicklung

Schon länger beschäftigt uns die Frage, wie es einzelnen Gemeinden gelang, sich positiv, im Sinne einer zunehmend dichten und kompakten Siedlung zu entwickeln. Wir wählten für unser Forschungsprojekt Gemeinden, die über eine gewisse Zeit eine Zersiedlungsabnahme erlebten und berücksichtigten zudem verschiedene Gemeindetypen. Anschließend führten wir in diesen Gemeinden Interviews durch, um die wichtigsten Prozesse zu verstehen. Zehn Gemeinden wurden als gute Beispiele in dem Buch „Zersiedelung messen und bekämpfen“ portraitiert (Schwick et al. 2018).

In den untersuchten Gemeinden spielten vier Maßnahmen eine besonders wichtige Rolle bei der Bekämpfung von Zersiedelung und Flächenverbrauch. Diese sind Rückzonen (Wechsel der Designation von der Bauzone zurück in die Landwirtschaftszone), angepasstes Vorgehen im Umgang mit den Nutzungsziffern, Festlegung eines angepassten Siedlungsgebietes und das Bauen aufgrund von Gestaltungsplänen.

Die Untersuchungen zeigten aber auch, dass die Maßnahmen sinnvoll in den Kontext eingebettet werden müssen, um erfolgreich zu sein. Insbesondere die naturräumlichen Gegebenheiten sind wichtig, in dem sie das einfach zu bebauende Bauland verknappen. Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung sowie der Boden- und Immobilienmarkt sind ebenfalls prägend. Fast trivial ist die Aussage, dass in einem wirtschaftlich dynamischen

Umfeld viel mehr Möglichkeiten bestehen, um auf die Flächennutzung einzuwirken als in einem stagnierenden oder gar schrumpfenden Umfeld. Weiter sind die Interessen der Grundeigentümer wesentlich für die angestrebten Erfolge (Cathomas, Hersperger 2018). Diese sind sehr divers: Während die einen Grundeigentümer den größtmöglichen Gewinn anstreben, wollen andere beispielsweise ein Haus zum Eigengebrauch bauen oder ihre Parzelle für die nächste Generation erhalten.

Die Maßnahmen müssen zudem eingebettet sein in die kommunale Raumplanungspraxis. Die Beispiele haben gezeigt, dass die Kontinuität der raumplanungspolitischen Strategie eine sehr wichtige Rolle spielt und dass sie oft an individuelle Akteure gebunden ist. Langjährige leitende Raumplanungsmitarbeiter konnten in verschiedenen Fällen einen großen Einfluss auf das positive Ergebnis in Bezug auf den Flächenverbrauch ausüben.

## 5.2 Langjähriges Engagement am Beispiel der Stadt Baden

Anhand des Beispiels der Stadt Baden soll gezeigt werden, wie eine positive Entwicklung durch das Zusammenspiel von verschiedenen Aspekten ermöglicht wurde. In Baden sind die Möglichkeiten zur Siedlungsausdehnung durch die Topographie und den hohen Waldanteil seit jeher limitiert. Verschiedene nationale und internationale Unternehmen haben hier ihren Sitz und sie nahmen durch ihre wirtschaftliche und bauliche Tätigkeit erheblichen Einfluss auf die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Sie tun das auch heute noch. Die über die Jahre meist dynamische Wirtschaft führte schon früh zu relativ hohen Bodenpreisen und das wiederum fördert die bauliche Verdichtung. Die Siedlungsfläche hat zwar seit 1990 immer noch langsam zugenommen, aber die Flächeninanspruchnahme seit längerem abgenommen. Von der langen Tradition guter Raumplanung in Baden zeugen zahlreiche Leitbilder und Berichte. Wichtig erwies sich auch, dass Baden schon 1960 die Ausnützungsziffern abschaffte und sich die Stadt seither weniger um die Einschränkung der Ausnützung, sondern vor allem um den Erhalt der siedlungsinternen Grünflächen und damit der Siedlungsqualität kümmert.

Schon früh begann Baden mit Gestaltungsplänen zu arbeiten. Diese Pläne erlauben dem Bauherren mehr Bauvolumen für Projekte von hoher Qualität mit entsprechenden Freiflächen. Im ehemaligen Industriequartier Baden Nord wurden mit zahlreichen Gestaltungsplänen und einem behördenverbindlichen Entwicklungsrichtplan große Gebiete in moderne Wohn- und Arbeitsgebiete umgenutzt.

Gestaltungspläne werden in ähnlicher Weise in vielen anderen Gemeinden eingesetzt. Ihre Anwendung bedingt den Dialog zwischen Kanton, Gemeinden, Investoren und Öffentlichkeit, fördert diesen Dialog aber auch. Allerdings brauchen Gestaltungspläne viel Zeit und Ressourcen, weshalb kleinere Gemeinden oft nicht in der Lage sind, ihren Part in den entsprechenden Verhandlungen zu spielen.

## 6 Fazit und künftige Herausforderungen

Die Schweizer Raumplanung hat durchaus Erfolge zu verzeichnen. Ein wichtiger Fortschritt ist, dass die Raumplanung und die Begrenzung von Siedlungsgebieten heute ganz oben auf der politischen Agenda stehen. Erfolge stellen sich insbesondere bei den Gemeinden und Kantonen ein, welche bei der Umsetzung von Strategien für das Management des Flächenverbrauchs die eigene Geschichte berücksichtigen. Die daraus resultierende Vielfalt an Ansätzen fördert zudem planerische Innovationen.

Allerdings ist die Raumplanung in der Schweiz neben der Beschränkung des Siedlungswachstums mit folgenden Herausforderungen konfrontiert: dem Erhalt der Qualität bei Innenentwicklungen, ein Thema, das sehr viel Fingerspitzengefühl verlangt; dem Planen in funktionalen Räumen, das hoffentlich den Flächenverbrauch reduzieren kann; der zunehmenden Divergenz zwischen Metropolitanregionen und dem Berggebiet bezüglich Bevölkerungsentwicklung und baulicher Entwicklung und schließlich dem Bauen außerhalb der Bauzonen.

Aktuell wird im Parlament im Rahmen der Zweiten Revision des Raumplanungsgesetzes über den „Planungs- und Kompensationsansatz“ heftig debattiert. Dieser verpflichtet die Kantone einerseits zur Planung der räumlichen Entwicklung im Gebiet außerhalb der Bauzonen, andererseits bietet er ihnen auch großen Gestaltungsspielraum für die Regelung des Bauens außerhalb der Bauzonen. Die Fachleute aus Raumplanung und Landschaftsschutz sind sehr skeptisch, denn die Landwirtschaft selbst ist ein starker Treiber des Bauens außerhalb der Bauzonen. Dabei geht es nicht nur um die Abfederung des Strukturwandels durch Nebenerwerbe, sondern auch um neue Ökonomiebauten für eine rationelle und witterungsunabhängige Bewirtschaftung (Masthallen, Gewächshäuser).

Wichtiger als Maßnahmen und Strategien sind aber die Akteure. Damit sind alle gefordert. Wir sollen nicht nur auf die Instrumente und Maßnahmen vertrauen, sondern ihre Anwendung aktiv mitgestalten. Die aufgezeigten Erfahrungen geben Hoffnung und zeigen Wege in eine positive Zukunft auf.

## 7 Literatur

ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2018): Trends und Herausforderungen Zahlen und Hintergründe zum Raumkonzept Schweiz. Bern.

BfS – Bundesamt für Statistik (2015a): Die Bodennutzung in der Schweiz. Auswertungen und Analysen. Neuchâtel.

BfS – Bundesamt für Statistik (2015b): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015-2045. Neuchâtel.

- Cathomas, G.; Hersperger, A. M. (2018): Akteure im Kontext des Wandels von Flächennutzungen. In: Behnisch, M.; Kretschmer, O.; Meinel, G. (Hrsg.): Flächeninanspruchnahme in Deutschland. Auf dem Wege zu einem besseren Verständnis der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung: 213-228.
- EJPD – Eidg. Justiz- und Polizeidepartement; EVD – Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (1992): Sachplan Fruchtfolgeflächen: Festsetzung des Mindestumfangs der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone. Bern: Materialien zur Raumplanung.
- Kaiser, N.; Rudolf, S.; Berli, J.; Hersperger, A.; Kienast, F.; Schulz, T. (2016): Raumplanung in den Schweizer Gemeinden: Ergebnisse einer Umfrage. Birmensdorf: WSL Berichte 42.
- Leuthard, J.; Tobias, S. (2018): Instrumente zum Schutz des Kulturlandes: Ein Vergleich der Schweiz mit ausgewählten europäischen Ländern. Birmensdorf: WSL Berichte 65.
- Schwick, C.; Jaeger, J.; Bertiller, R.; Kienast, F. (2010): Zersiedelung der Schweiz – unaufhaltsam? Quantitative Analyse 1935 bis 2002 und Folgerungen für die Raumplanung. Bern: Haupt Verlag, Bristol-Reihe.
- Schwick, C.; Jaeger, J.; Hersperger, A.; Cathomas, G.; Muggli, R. (2018): Zersiedelung messen und begrenzen: Massnahmen und Zielvorgaben für die Schweiz, ihre Kantone und Gemeinden. Bern: Haupt Verlag, Bristol-Reihe.
- UVEK – Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2018): Überarbeitung/Stärkung des Sachplans Fruchtfolgeflächen.