

Künftige Flächennutzung bedarf neuer Handlungsorientierungen (Essay)

Irmid Seidl Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (CH)*

Künftige Flächennutzung bedarf neuer Handlungsorientierungen (Essay)

Ein Blick auf künftige Flächenbedarfe, Interessen und gesellschaftliche Entwicklungen zeigt, dass die Konkurrenz und damit die Konflikte um die knappe und begrenzte Ressource Fläche weiter zunehmen dürften. Für den Umgang mit Fläche werden drei Handlungsorientierungen vorgeschlagen: Multifunktionalität, Nutzungsqualität und Suffizienz. Zugleich muss der Schönheit ein grösseres Gewicht zukommen. Grundlage der vorgeschlagenen Handlungsorientierungen muss eine institutionelle und kulturelle Transformation sein, die unter anderem den Bausektor, die weltanschauliche Basis kommunaler Planungsentscheidung, die gesellschaftliche Wachstumsorientierung und die Geldschöpfung umfasst.

Keywords: demands for land use, multifunctionality, quality of land use, sufficiency, beauty, institutional and cultural transformation

doi: 10.3188/szf.2015.0226

* Zürcherstrasse 111, CH-8903 Birmensdorf, E-Mail irmi.seidl@wsl.ch

Herman Daly, ein US-amerikanischer Ökologischer Ökonom, hat die Metapher geprägt, dass sich unsere Welt von einer leeren Welt zu einer vollen Welt entwickelt. Diese Entwicklung manifestiert sich an hohem Energie- und Ressourcenverbrauch, grosser Infrastruktur- und Bebauungsdichte sowie an Umweltbelastung einerseits und an einem Zurückdrängen und Verschwinden anthropogener wenig oder ungenutzter Biotop, Flächen und anderer natürlicher Ressourcen andererseits (Daly 1992). Die Flächennutzung der Schweiz ist eine Illustration dafür: Das Land wurde im Laufe des letzten Jahrhunderts mit technischen Infrastrukturen und Gebäuden aller Art überzogen und landwirtschaftlich zunehmend intensiv genutzt. Parallel sind die ursprünglichen Ökosysteme drastisch zurückgegangen (Lachat et al 2010), die Landschaft wurde zerschnitten und zersiedelt (Jaeger & Schwick 2014), und die natürlichen Ressourcen werden intensiv genutzt.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der gleichzeitigen Begrenzung der Fläche ist die Frage dieser Ausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Forstwesen, wie der verfügbare Raum künftig genutzt werden soll, dringlich. Dazu ist zunächst aufzuzeigen, welche Rahmenbedingungen und Bedarfe bestehen und welche gesellschaftlichen Entwicklun-

gen stattfinden. Darauf aufbauend werde ich ein paar Antworten skizzieren.

Allgemeine Besorgnis über aktuelle Flächennutzung

Der Schweizer Wald bedeckt 31% der Fläche (BFS 2015; Stand 2009) und ist seit dem Forstpolizeigesetz von 1876 geschützt. Das dazumal eingeführte Rodungsverbot wird aktuell von einem Gros der Bevölkerung (85%) befürwortet, der Wald erbringt für weite Kreise der Bevölkerung wichtige Funktionen für Erholung und Freizeit (Hunziker et al 2012). Entsprechend dürfte die Waldfläche mittelfristig weitgehend geschützt bleiben.

Angesichts von Klimawandel und Naturgefahren entstehen neue Flächenbedarfe. So müssen Zonen mit potenziellen Abgängen von Lawinen oder Murgängen ausgeschieden werden; um die Wasserrückhaltung zu verbessern, sind Flüsse und Moorflächen zu renaturieren, und um mit Hitzewellen in Städten leben zu können, werden vermehrt Grünflächen gebraucht.

Weiter besteht Flächenbedarf für den Naturschutz: Noch immer verlieren selbst national geschützte Biotop an Fläche und mehr noch an Qua-



Abb 1 Die breite Unzufriedenheit mit der Schweizer Siedlungsentwicklung hat auch mit der Verschandelung von Landschaften und Ortschaften zu tun. Foto: Stefan Lauber

lität (Fischer et al 2015), und besonders stark bedrängt werden kantonal sowie kommunal geschützte Biotope (BFS 2015). Dabei soll gemäss der Biodiversitätskonvention bis 2020 auf 17% der Landesfläche ein repräsentatives Netz biodiversitätswirksamer Schutzgebiete entstehen. In der Schweiz sind es bislang weit weniger als 10%. Für den Vollzug des 2011 revidierten Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20) werden bis Ende des Jahrhunderts für Bach- und Flussrevitalisierungen bis 2000 Hektaren gebraucht. Zum Vergleich: 3000 Hektaren Land werden jährlich überbaut.

Die Landwirtschaft beansprucht Fläche für die Stärkung von Ernährungssouveränität beziehungsweise -sicherheit. Deshalb weist der Schweizer Bauernverband die neue Agrarpolitik zurück, die verschiedenen ökologischen Anliegen vorsichtig mehr Gewicht gibt. Dabei wäre viel gewonnen, wenn die jahrzehntelange Umwidmung von Landwirtschaftsland in Siedlungsfläche gestoppt würde. Die Arealstatistik zeigt, dass zwischen 1985 und 2009 pro Sekundendurchschnittlich 1.1 m² Landwirtschaftsfläche verloren ging, in der Talzone gar 2.2 m² pro Sekunde (BFS 2015). Doch der Verlust von Landwirtschaftsland zugunsten von Siedlungsfläche dürfte weitergehen, denn die Baulandreserven sind beträchtlich (Fahrländer Partner AG 2008), die neue Rückzonungspflicht ist begrenzt, und die ökonomischen Anreize für die Landwirtschaft, Land zu verkaufen, und für die Bauwirtschaft zu bauen, sind beträchtlich.

Die Siedlungsfläche (inkl. Verkehrsfläche) hat in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zugenommen und macht inzwischen 7.5% der Landesfläche aus – im Mittelland gar 16% (BFS 2015). Auch wenn das Siedlungsflächenwachstum von 1985 bis 2009

(23%) ab 1997 etwas weniger stark war (BFS 2015), dürfte es künftig doch weitergehen. Neben den grossen Baulandreserven begünstigen weitere Faktoren die Siedlungsausdehnung: die schweizweit gute Erschliessung und Verkehrsinfrastruktur (Weilenmann et al, submitted),¹ die aktive Politik auf allen politischen Ebenen zur Ansiedlung neuer Unternehmen (u.a. durch attraktive Steuersätze), ein unter anderem daraus resultierendes Bevölkerungswachstum sowie die weiterhin steigende Zahl von Kleinhaushalten und die zunehmenden Ansprüche an die Wohnfläche.

Schliesslich sei noch die grosse gesellschaftliche Unzufriedenheit mit der Raumentwicklung erwähnt, wie sie sich in Abstimmungen der letzten Jahre manifestiert hat. Dabei dürfte die Unzufriedenheit nicht nur mit Ausdehnung und Zersiedlung zu tun haben, sondern auch mit der weitverbreiteten Verschandelung von Landschaften und Ortschaften (Abbildung 1).

Handlungsorientierungen für eine haushälterische Flächennutzung

Diese kurze Darstellung der Rahmenbedingungen und Bedarfe zeigt: Allenthalben wird künftig mehr Fläche gebraucht, gefordert und intensiver genutzt werden. Doch die Fläche ist nicht vermehrbar. Vielmehr rufen die Flächenkonkurrenzen dazu auf, endlich dem Gebot der haushälterischen Flächennutzung (Artikel 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, RPG; SR 700) zu folgen. Dazu ist Fläche vermehrt multifunktional, qualitativ höherwertig und suffizient zu nutzen. Und es sollte der Ästhetik grösseres Gewicht zukommen.

Multifunktionalität

Multifunktionale Flächennutzung findet dann statt, wenn zum Beispiel die landwirtschaftliche Produktion zugleich den Naturschutz befördert (z.B. durch Biodiversitätsförderung) und zur Abwehr von Naturgefahren beiträgt (z.B. dank saugfähigen Böden und Rückhalteflächen). Eine multifunktionale Nutzung von Siedlungsfläche (Abbildung 2) kann darin bestehen, sie ökologisch aufzuwerten (z.B. Strukturvielfalt fördern, Bodenqualität verbessern) und zugleich darauf Lebensmittel anzubauen, wie dies die sozialen Bewegungen Urban Farming und Community Supported Agriculture praktizieren. Eine solche Nutzung erbringt auch Leistungen sozialer Art wie Nachbarschaftspflege, Integration, Erholung, städtebauliche Aufwertung (Müller 2011). Damit kann sie auch die in den letzten Jahrzehnten

¹ WEILENMANN B, SEIDL I, SCHULZ T (SUBMITTED) Socio-economic determinants of urban sprawl between 1980–2010 in Switzerland.



Abb 2 Vorschlag, wie das Areal des Zürcher Busbahnhofs gemäss Vorstellungen von Neustart Schweiz als lebendige Nachbarschaft aussehen könnte. Zentral sind Vielfalt von Nutzungen, geringer Flächenverbrauch, hohe Lebensqualität und soweit möglich regionale Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. An diesen Ideen orientieren sich Überbauungen wie Kraftwerk 1, Kalkbreite oder Mehr als Wohnen (Zürich). Darstellung: Hans Widmer

entstandenen unwirtschaftlichen Stadtlandschaften und Agglomerationen aufwerten und der Frustration über verdichtete und brüchige Bauweisen und Siedlungen entgegenwirken. Dies bedingt, dass sich Gemeinden das Recht nehmen müssen, Bauvorhaben abzulehnen, wenn damit einseitige Interessen und Nutzungen verfolgt werden, auch wenn dies ein Bruch im liberalen Grundverständnis vieler Gemeinden ist.

Nutzungsqualität

Weiterer dringender Bedarf besteht für qualitativ höherwertige Nutzung. Ein Beispiel sind Innenstädte, die aktuell angesichts des Booms von Einkaufsmärkten auf der grünen Wiese veröden. Gleichzeitig entsteht, unter anderem durch den demografischen Wandel, neues Interesse an zentralem Wohnen mit vielfältigen Infrastrukturen, Kultur- und Naturerleben sowie sozialen Begegnungsmöglichkeiten. Ein weiteres Beispiel ist der absehbare Bedarf an Aufwertung der Einfamilienhausbrachen der vergangenen Jahrzehnte. Schliesslich wird Rückbau ein Thema. Dabei bietet sich Potenzial für Aufwertungen – zum Beispiel für wertvolle naturnahe Flächen oder gesellschaftliche Nutzungen.

Suffizienz

Eine weitere Orientierung für künftige Flächennutzung muss Suffizienz sein, deren Realisie-

rung mit Multifunktionalität und hochwertiger Nutzung einhergehen sollte. Suffizienz bedeutet hinreichend, genug und angemessen, Befriedigung ermöglichen und Erwartungen erfüllen (Linz 2014). Im Bereich der Flächennutzung ist dies eine Wohn- und Siedlungsflächenentwicklung, die den Flächenverbrauch begrenzt und gleichzeitig Mehrwerte schafft – zum Beispiel dank neuen Wohnformen und Mobilitätskonzepten (für Beispiele siehe Dossier von Tec21² oder Neustart Schweiz [2013]). Suffizienz bedeutet für Planung und Genehmigungspraxis, der Spekulation einen Riegel vorzuschieben (was sie aktuell im Falle von Bürofläche nicht tut) und flächenintensive Bebauungen zu begrenzen beziehungsweise zu verhindern (Einfamilienhäuser, einstöckige Gewerbebauten). Suffizienz erfordert eine politische Rahmensetzung (Schneidewind & Zahrnt 2014), was aktuell unter anderem mit der starken staatlichen Unterstützung von Wohneigentum durch die Steuerabzugsfähigkeit von Hypothekarzinsen, Unterhaltskosten und Hypothekarkrediten sowie niedrig eingestufte Eigenmiet- und Steuerwerte nicht erfüllt ist (Waltert et al 2010).

Schönheit

Gut beraten wären wir wohl, mit einer multifunktionalen, qualitativ hochwertigen und suffizienten Flächennutzung auch der Schönheit grösseres Gewicht zu geben. Mit dem Begriff Schönheit beziehe ich mich auf den englischen Philosophen Scruton (2012), für den sich Schönheit dort manifestiert, wo neben dem ästhetischen Gelingen ein Gefühl der Zugehörigkeit entsteht, wo man zu Hause ist, wo man bedeutsame, sinnstiftende und wertvolle Dinge vorfindet, wo beim Streben nach Schönheit Gemeinschaft entsteht und Verantwortung übernommen wird.

Institutionelle und kulturelle Transformation nötig

Für den skizzierten Umgang mit Fläche sind institutionelle und kulturelle Veränderungen nötig. Landwirtschaft, Siedlung und Naturschutz müssen stärker auf sektorenübergreifende Multifunktionalität ausgerichtet sein. Für Architektinnen und Architekten darf nicht (länger) die persönliche (künstlerische) Verwirklichung im Vordergrund stehen, sondern die bestmögliche und langfristige Befriedigung der vielfältigen Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer und ihrer Nachbarschaften. Im Baugeerbe dürfen sich Interesse und Qualifikation nicht weiter auf einfach und günstig zu bauende Neubauten begrenzen, vielmehr müssen die qualitative Auf-

² Tec21 (2013) Qualität durch Mässigung. Suffizienz im bebauten Raum. Beilage zu Tec21 139 (25). 48 p.

wertung und die handwerklich anspruchsvolle Renovation von Gebäuden und Infrastrukturen zum hauptsächlichen Geschäftsfeld werden. Gemeinden und Planungsbehörden müssen ihr bisheriges Laissez-faire überdenken – ebenso wie sich Wählerinnen und Wähler vorab auf kommunaler Ebene die Frage stellen sollten, welche Volksvertreterinnen und -vertreter sie mit Flächennutzungsentscheidungen betrauen wollen. Weiter stellt sich im Umgang mit der Fläche exemplarisch die Wachstumsfrage und weiter die Frage, wie eine Postwachstumsgesellschaft (Seidl & Zahrnt 2010) den Wachstumsdruck auf den Flächenkonsum reduzieren kann. Schliesslich müssen wir dem Thema Geld ins Auge schauen: Ein grosser Teil der Geldschöpfung aus dem Nichts (Binswanger 2015, Mayer 2014) erfolgt für Hypothekarkredite (in der Schweiz betragen diese 140% des Bruttoinlandsprodukts [IMF 2014], d.h. etwa 900 Milliarden Schweizer Franken), die das Verbauen und Zersiedeln der Fläche ermöglichen.

Die Fläche in der Schweiz ist begrenzt. Wenn die sich anbahnenden Flächenkonkurrenzen nicht in lähmenden Konflikten enden sollen und die Schweiz sich nicht noch weiter zu einer vollen Welt entwickeln soll, tun wir gut daran, multifunktionale, qualitativ hochstehende und suffiziente Nutzungen zu entwickeln und dabei zugleich der Schönheit einen wichtigeren Platz als bisher zuzuweisen. ■

Eingereicht: 26. Mai 2015, akzeptiert (ohne Review): 27. Mai 2015

Dank

Dank geht an Angelika Zahrnt und Marco Pütz für Rückmeldungen zum Manuskript.

L'utilisation future du territoire nécessite de nouvelles orientations stratégiques (essai)

Un regard sur les besoins futurs en terrain, les intérêts et les développements sociétaux montrent que la concurrence et, par là, les conflits au sujet de la ressource «sol» rare et limitée devraient continuer à augmenter. Pour la gestion du territoire, trois orientations stratégiques sont proposées: multifonctionnalité, qualité de l'utilisation et suffisance. Parallèlement, plus d'importance devrait être accordée à la beauté. La fondation pour ces orientations devrait être une transformation institutionnelle et culturelle qui comprenne, entre autres, le secteur de la construction, la base idéologique des décisions de la planification communale, l'orientation sociétale de la croissance économique et la création de la monnaie.

Literatur

- BFS (2015)** Die Bodennutzung in der Schweiz. Auswertungen und Analysen. Neuenburg: Bundesamt Statistik. 64 p.
- BINSWANGER M (2015)** Geld aus dem Nichts. Weinheim: Wiley. 250 p.
- DALY H E (1992)** Steady-state economics: Concepts, questions, policies. *GAIA* 1: 333–338.
- FAHRLÄNDER PARTNER AG (2008)** Bauzonen Schweiz: Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz. Zürich: Fahrländer Partner AG. 83 p.
- FISCHER M, ALTERMATT F, ARLETTAZ R, BARTHA B, BAUR B ET AL (2015)** Zustand der Biodiversität in der Schweiz 2014. Bern: Forum Biodiversität Schweiz. 92 p.
- HUNZIKER M, VON LINDERN E, BAUER N, FRICK J (2012)** Das Verhältnis der Schweizer Bevölkerung zum Wald. Waldmonitoring soziokulturell, WaMos 2. Birmensdorf: Eidgenöss. Forsch. anstalt WSL. 180 p.
- IMF (2014)** Switzerland. Financial sector stability assessment. Washington D.C.: International Monetary Fund, IMF Country Report 14/143. 52 p.
- JAEGER J, SCHWICK C (2014)** Improving the measurement of urban sprawl: Weighted Urban Proliferation (WUP) and its application to Switzerland. *Ecol Indic* 38: 294–308.
- LACHAT T, PAULI D, GONSETH Y, KLAUS G, SCHEIDEGGER C ET AL (2010)** Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900: Ist die Talsohle erreicht? Bern: Haupt. 435 p.
- LINZ M (2013)** Suffizienz – unentbehrlich für Nachhaltigkeit. In: Simonis UE, Leitschuh H, Michelsen G, Sommer J, von Weizsäcker EU. *Jahrbuch Ökologie 2014*. Stuttgart: Hirzel. pp. 44–54.
- MAYER T (2014)** Die neue Ordnung des Geldes. Warum wir eine Geldreform brauchen. München: FinanzBuch. 256 p.
- MÜLLER C (2011)** Urban Gardening. Über die Rückkehr der Gärten in die Stadt. München: Oekom. 352 p.
- NEUSTART SCHWEIZ (2013)** Nachbarschaften entwickeln! Zürich: Neustart Schweiz. 48 p.
- SCHNEIDEWIND U, ZAHRT A (2013)** Damit gutes Leben einfacher wird. Perspektiven einer Suffizienzpolitik. München: Oekom. 160 p.
- SCRUTON R (2012)** Schönheit. Eine Ästhetik. München: Diederichs. 272 p.
- SEIDL I, ZAHRT A, EDITORS (2010)** Postwachstumsgesellschaft. Konzepte für die Zukunft. Marburg: Metropolis. 247 p.
- WALTERT F, PÜTZ M, BÖNI R, SEIDL I (2010)** Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme. Birmensdorf: Eidgenöss. Forsch. anstalt WSL 97 p.

Future land use necessitates a new approach for action (essay)

Future land use may well lead to increasing conflicts between the competing demands for this scarce and limited resource given demands, interests and societal developments. Three approaches to dealing with land use are proposed: multifunctionality, quality of land use and sufficiency. Additionally, beauty needs to gain in importance. The foundation for the proposed approaches needs to be an institutional and cultural transformation that includes the construction industry, the ideological basis of municipal planning, as well as the societal drive for growth, and money creation.