

Daniel Wachter

FLÄCHENSPAREN ÜBER QUANTITATIVE VORGABEN

Ansatz und Umsetzung im Kanton Bern (Schweiz)

In den Debatten um eine nachhaltige Raumentwicklung ist anerkannt, dass die aktuellen Flächenverbrauchsdaten zu hoch sind und stark vermindert werden müssten. So definiert zum Beispiel die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie von 2016 das Ziel, bis 2030 die tägliche Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen von heute rund 70ha auf 30ha zu begrenzen. Und die schweizerische Nachhaltigkeitsstrategie von 2012 bestimmte in Bezug auf die Siedlungs- und Verkehrsflächen einen nicht zu überschreitenden Pro-Kopf-Zielwert von 400 m².

Die Operationalisierung und Umsetzung solcher nationaler Zielsetzungen sind komplex, umstritten und hürdenreich. Dies gilt ganz besonders in den föderal aufgebauten Staaten Deutschland und Schweiz, weil die wesentlichen Zuständigkeiten in diesem Politikbereich auf subnationaler Ebene liegen. Bislang wurde das übergeordnete Flächenverbrauchsziel in Deutschland nicht verbindlich operationalisiert und ist nicht Bestandteil des Raumordnungs- oder Baurechts.

In der Schweiz ist diese Operationalisierung hingegen im Zuge der Novellierung des Bundesgesetzes über die Raumplanung im Jahr 2012 ansatzweise erfolgt. Seither bestehen neue und strenge Vorgaben des Bundes an die Kantone (und in der Folge an die Kommunen) für die Ausweitung von Bauzonen und Siedlungsgebieten. Bestimmte Vorgaben zum Anteil unbebauter Fläche an der Gesamtheit der Bauzonen dürfen nicht überschritten werden und es werden quantitative Mindestvorgaben für die Nutzungsdichte bestehender Bauzonen gesetzt. Erst wenn diese erreicht sind (durch Nachverdichtung, Siedlungsentwicklung nach innen), sind Erweiterungen möglich, und dies auch nur, wenn ihnen plausible Planungsannahmen über die künftige Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung zugrunde liegen. Zudem unterliegen die besten landwirtschaftlichen Böden (die sogenannten Fruchtfolgeflächen) einem gesonderten und besonders strengen – absoluten – Schutz. Auf diese Weise soll der Flächenverbrauch deutlich gesenkt werden. Die Ausweitung der Bauzonen und Siedlungsflächen wird also grundsätzlich über zwei Instrumente gesteuert:

- > Quantitative Vorgaben des Bundes an die Kantone zur Bemessung des Siedlungsgebiets und der Bauzonen.
- > Absoluter Schutz für die Fruchtfolgeflächen: Der nationale Sachplan Fruchtfolgeflächen definiert einen perma-

nent zu erhaltenden Bestand an schweizweit 438.460 ha; jedem Kanton ist davon ein Teilkontingent zugewiesen.

Für die Umsetzung dieser Vorgaben stehen den Kantonen gemäß „Leitfaden Richtplanung“ des Bundesamtes für Raumentwicklung von 2014 (Kap. 2.3) mehrere Wege offen: Sie können räumlich konkret bestimmen, wo genau die Siedlungen sich weiterentwickeln dürfen. Darüber hinaus können die Kantone ihrerseits rechnerische Vorgaben an die Gemeinden weitergeben, wobei die konkrete räumliche Festlegung diesen obliegt.

Praxisbeispiel Bern

Hier soll am Beispiel des Kantons Bern den Fragen nachgegangen werden, wie die oben beschriebenen Vorgaben in der Praxis umgesetzt werden und welche Wirkung sie entfalten. Der Kanton Bern umfasst ca. ein Sechstel der Landesfläche der Schweiz und verfolgt den rechnerischen Ansatz auch gegenüber den Gemeinden. Alle Gemeinden sind in einer dem Zentralitätsprinzip folgenden Gemeindetypologie einem Raumtyp zugewiesen. Je höherrangig der Raumtyp, desto mehr Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum wird zugebilligt. Gleichzeitig wird aber auch eine umso höhere Raumnutzerdichte eingefordert. Unter dem Strich können die zentralen Raumtypen mehr Bauzonen beanspruchen, sind aber gleichzeitig zu einer höheren Ausnutzungsdichte gezwungen.

Gemäß dem 2016 vom Bund genehmigten Richtplan des Kantons Bern gilt die Vorgabe, dass die Siedlungsflächen (= Gebäudeareal, Verkehrsflächen, besondere Siedlungsflächen wie Erholungs- und Grünanlagen) in einem Zeithorizont von 25 Jahren um maximal 1.400 ha zunehmen dürfen. Das entspricht einer Fläche von etwa 2.000 Fußballfeldern. Die Bauzonen dürfen in einem Zeithorizont von 15 Jahren höchstens um 525 ha anwachsen. Diese Vorgaben bedeuten gegenüber der Vergangenheit eine Absenkung des Zuwachses der Siedlungsflächen auf rund ein Drittel. Der Kanton Bern praktiziert den Ansatz mit den quantitativen Vorgaben seit 2000 und musste ihn nach der Raumplanungsgesetzrevision von 2012 lediglich bei den Parametern verschärfen. Dass er bereits in der Vergangenheit im interkantonalen Vergleich einen tiefen Wert betreffend Bauzonengröße pro Kopf aufwies, deutet auf eine hohe Wirksamkeit des quantitativen Ansatzes hin.

	Deutschland	Kanton Bern / Schweiz
Bevölkerung	82 Mio.	1 Mio.
Flächenverbrauchszielwert	30 ha/Tag bis 2030 ¹	1.400 ha in 25 Jahren (2013–2038) ²
Umrechnung auf Zielwert pro Jahr	10.950 ha/Jahr bis 2030	56 ha/Jahr
Umrechnung Zielwert Deutschland pro Jahr auf Kanton Bern (Wert Deutschland dividiert durch 82)	133 ha/Jahr bis 2030	

1 Gemäß Deutscher Nachhaltigkeitsstrategie 2016, Zielbereich 11.1.a, S. 158

2 Gemäß Vorgaben Bundesgesetz über die Raumplanung und Richtplan des Kantons Bern

Tab. : Flächenverbrauchsziel des Kantons Bern im Vergleich zum Flächenverbrauchsziel der deutschen Bundesregierung

Die Schweiz: Vorbild für Deutschland?

Die Schweizer Messgröße „Siedlungsflächen“ entspricht weitgehend der in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verwendeten Messgröße für das Flächenverbrauchsziel. Der grobe Vergleich in der Tabelle zeigt, dass das – rechtlich verbindliche – Flächenverbrauchsziel im Falle des Schweizer Kantons Bern deutlich ambitionierter ist als das deutsche.

Die schweizerische bzw. bernische Raumplanungspolitik geht jedoch über rein quantitative Zielvorgaben hinaus. Gestützt auf das revidierte Raumplanungsgesetz sind die Kantone weiterhin dazu angehalten, konkrete räumliche Entwicklungsziele und Siedlungsstrategien zu entwickeln und umzusetzen sowie das raumplanerische Instrumentarium (z. B. Maßnahmen zur Baulandmobilisierung, Einführung Mehrwertabschöpfung) zu ergänzen und weiterzuentwickeln. Die quantitativen Vorgaben machen die Ziele jedoch messbar, überprüfbar und sanktionierbar – sowohl vom Bund gegenüber dem Kanton als auch von diesem gegenüber den Gemeinden.

Voraussetzungen und Rahmenbedingungen

Basierend auf meinen Untersuchungen zum Kanton Bern möchte ich abschließend folgende Thesen zu den gesellschaftspolitischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen bei der Umsetzung des Flächenverbrauchsziels aufstellen:

- > Die Ergänzung des raumplanerischen Instrumentariums mit quantitativen, überprüf- und sanktionierbaren Zielvorgaben unterstützt das Controlling und erhöht die Wirksamkeit der Raumplanungspolitik.
- > Wirksam ist der Ansatz aber nur unter anspruchsvollen Voraussetzungen. Hierzu zählen:
 - a) ein breit abgestützter politischer Wille für Zielvorgaben und ihre rechtliche Verbindlichkeit;
 - b) eine stringente Raumplanungs-Governance auf allen staatlichen Ebenen, die eine Steuerung von der übergeordneten nationalen Zielvorgabe bis

zur kommunalen Flächennutzungsplanung einschließlich Sanktionen ermöglicht;

- c) eine hoch entwickelte Raumbewachung zur zeitnahen und präzisen Überwachung des Flächenverbrauchs und der baulichen Entwicklung;
- d) wirksame Raumplanungsinstrumente;
- e) ausreichende Fachkompetenzen und Kapazitäten der Raumplanungsbehörden aller Stufen.

- > Flächenverbrauchssteuerung funktioniert nur als Teil einer umfassenden Politik der qualitativen Verdichtung und Aufwertung des Siedlungsraums. Dies schließt Maßnahmen zur Erhöhung der Flächen- und Nutzungsmobilität innerhalb des Siedlungsraums, zur Sicherstellung einer hohen gestalterischen und architektonischen Qualität sowie zur sozialen Abfederung aufgrund tendenziell erhöhter Boden- und Liegenschaftspreise mit ein.

Wie können diese Voraussetzung geschaffen werden? In der Schweiz gelang dies durch eine im Jahr 2008 eingereichte direktdemokratische Volksinitiative, welche Druck auf Parlament und Regierung erzeugte. Diese Regelung bedeutet aber hinsichtlich der Siedlungserweiterung und Neueinzonung von Bauland zugleich auch eine faktische Beschneidung der Gemeindeautonomie, was in der Schweiz ebenfalls nur im Zusammenhang mit der erwähnten Volksinitiative gelang. Das alles ist voraussetzungsvoll. Im Hinblick auf die aktuelle Situation in Deutschland wäre es für die Umsetzung der raumplanerischen Zielsetzungen bereits ein erster Schritt, wenn das Monitoring zum Flächenverbrauch verbessert werden würde.



PROF. DR. DANIEL WACHTER

ist Vorsteher des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern.

daniel.wachter@jgk.be.ch