

Aktuelle Forschungs- und Umsetzungsprojekte

Die brachliegende Schweiz

Von Martin Vinzens

Handlungsbedarf

Das Siedlungsgebiet in der Schweiz hat sich stark ausgedehnt. Pro Sekunde wächst die Siedlungsfläche um knapp ein Quadratmeter. Die Flächenansprüche für Wohnen, Arbeiten, Verkehr, Versorgung und Freizeit wachsen. Die Siedlungsfläche wächst deutlich stärker als die Bevölkerung. Unerwünschte Begleiterscheinungen dieser Siedlungsentwicklung sind neben dem hohen Bodenverbrauch hohe Kosten für den Bau und die Werterhaltung der Infrastruktur und die Zersiedelung der Landschaft.

Im Zuge der Deindustrialisierung hat sich die Schweizer Industrie aus dem urbanen Raum zurückgezogen. Das Verschwinden ganzer Industriezweige, Fusionen und Verkäufe von Firmen, höhere Produktionskapazitäten auf kleinerer Fläche – all dies verursacht zunehmend Siedlungsbrachflächen an innerstädtischen, gut erschlossenen Lagen. Alleine zwischen 1991 und 2001 arbeiteten in der Schweiz knapp 20% weniger Beschäftigte im Produktionssektor. Neben dem Rückgang der Industriearbeitsplätze ist auch deren Verlagerung aus den Zentren in die Peripherie mit ein Grund für die zahlreichen industriellen Brachflächen. Insgesamt werden hunderttausende von Quadratmetern Fläche für Produktionszwecke nicht mehr benötigt. Nur ein kleiner Teil davon wird erneut genutzt. Obwohl solche Standorte für neue Nutzungen prädestiniert wären, ziehen viele Investoren die «grüne Wiese» vor. Damit verbunden ist ein weiteres Anwachsen der Siedlungsflächen. Unerwünschte Begleiterscheinungen sind hohe Kosten für den Bau und die Werterhaltung der Infrastruktur und Zersiedelung. Über die Grösse der neu nutzbaren Flächen und die Gründe, warum die Umnutzung vergleichsweise langsam vorankommt, herrscht bislang zu wenig Klarheit.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) haben – aus Anlass des parlamentarischen Vorstosses «Postulat Leutenegger Oberholzer», 2002 [2] – gemeinsam eine Erhebung über brachliegende Industrie- und Gewerbeareale in der Schweiz initiiert. Damit liegt erstmals eine umfassende und aktuelle Übersicht zur Lage der Areale, deren Grösse und Nutzungen, Bodenbelas-

tungen sowie Schätzungen zu den Aufwendungen für erforderliche Bodensanierungen vor. Die Resultate schaffen eine Basis, um künftig die Wiederbebauung von Brachflächen gezielt zu fördern.

Erstmalige umfassende Übersicht über Brachflächen in der Schweiz

Die Erhebung erfasste Arealflächen von über einem Hektar, die leer stehen oder umgenutzt werden. Nach umfangreichen Vorrecherchen wurden die Besitzer der Brachflächen zur Teilnahme an der Erhebung angefragt. 510 von ihnen erhielten einen Fragebogen. Schliesslich wurden 470 Areale für die weitere Bearbeitung erfasst. Von 221 Arealen liegen umfassende Antworten vor, welche auch für die detaillierte Auswertung verwendet wurden. Schliesslich wurde auf Grund der unterschiedlichen Meldungen aus den Kantonen eine Gewichtung durchgeführt, mittels derer die gesamte Anzahl Branchenstandorte in der Schweiz auf 380 hochgerechnet werden konnte.

Genug Fläche für eine ganze Stadt

Die aus der Studie hochgerechneten neu nutzbaren Brachflächen ergeben eine Fläche von rund 17 Millionen Quadratmetern: eine Fläche grösser als die der Stadt Genf, mit Wohnraum für 190 000 Menschen, Arbeitsstätten für 13 000 Unternehmen und Arbeitsplätzen für 140 000 Beschäftigte. Die häufigste Grösse einer ganz oder teilweise nicht mehr genutzten Brachfläche beträgt 2 bis 5 Hektar. Dies entspricht je Areal einer Fläche von 4–10 Fussballfeldern. Ein Drittel aller ausgewerteten Areale der Schweiz fallen in diese Kategorie. Sehr grosse Areale (über 10 Hektar) sind in der Schweiz selten. Sie machen 10% der Areale aus.

Entgegen der landläufigen Vorstellung, ein Industrieareal sei überwiegend eine Produktionsstätte, zeigt die Studie, dass durchschnittlich nur 43% der Flächen der reinen industriellen Produktion gedient haben. Durchschnittlich 29% der Arealfläche wurden schon immer als Lager genutzt und 28% waren «sonstige Flächen», worunter vor allem Bürogebäude zu verstehen sind. Die Stilllegung eines Areals erfolgt meist schrittweise, wobei der nicht mehr für den Betrieb notwendige Teil für Umnutzungen frei wird. Auf zwei Dritteln der untersuchten Areale ist keine ursprüngliche Nutzung mehr vorhanden. Zwischen- und Neunutzungen lösen die ur-

sprüngliche Produktion ab oder die Fläche bleibt ungenutzt. Grob gesagt wird ein Viertel der Fläche nicht genutzt, ein weiteres Viertel wird noch für den ursprünglichen Betrieb genutzt, ein Viertel ist zwischengenutzt und eines vollständig umgenutzt («Neunutzung», siehe Definition Kasten).

Das Lagepotenzial ist oft gut

Rund 80% der erhobenen Brachflächen befinden sich in den urbanen Gebieten des Schweizer Mittellandes. Bei einem Drittel aller Areale sind durchschnittlich 1,2 Millionen Einwohner und 550 000 Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor innerhalb von 30 Autominuten erreichbar. Das entspricht der Einwohnerzahl und den Arbeitsplätzen im Kanton Zürich. Bei weiteren 40% aller Areale befinden sich durchschnittlich eine halbe Million Einwohner und eine Viertelmillion Beschäftigte im Dienstleistungssektor innerhalb von 30 Autominuten. Wesentlich schlechter hingegen ist die Erreichbarkeit dieser Standorte via öffentlichen Verkehr. Grund dafür dürfte die ehemalige Lage der Industrieareale am Siedlungsrand sein, die nur in wenigen Fällen mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossen wurde. Die heute eher schlechte Erreichbarkeit der Areale mit dem öffentlichen Verkehr deutet darauf hin, dass nur wenige ehemalige Industrieareale für publikumsintensive Einrichtungen wie Einkaufszentren und Freizeitanlagen von vornherein geeignet sind. Das Einrichten solcher Nutzungen verlangt eine erhebliche Verbesserung der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr.

Untersuchung und Sanierung der Altlasten

Ein Grossteil der Areale ist zurzeit nicht in einem Kataster der belasteten Standorte eingetragen. Bei einem Fünftel der Areale kann aber bereits mit Sicherheit gesagt werden, dass sich Altlasten auf dem Grundstück befinden.

Mehr als die Hälfte der Arealbesitzer hat bereits eine Untersuchung über die Belastung des Areals durchgeführt, zum grössten Teil aus eigener Initiative. Die mittleren Sanierungskosten belaufen sich auf 80 bis 100 Franken pro Quadratmeter.

Nur ein Teil der Eigentümer (96 Areale) machten Angaben über die Kosten ihrer Altlastuntersuchungen oder -sanierungen. Die Spannweite der Angaben über die Untersuchungskosten ist sehr gross. Der Mittelwert aller angegebenen Untersuchungskosten be-

Aktuelle Forschungs- und Umsetzungsprojekte

trägt rund 5 Franken pro Quadratmeter. Für die Streuung sind verschiedene Gründe denkbar. Belastungen entstehen primär bei Produktionsprozessen und teilweise bei der Lagerung. Diese Bereiche umfassen aber selten das gesamte Areal. Untersuchungen werden aber sinnvollerweise nur im Bereich der Belastungen vorgenommen. Eine Umrechnung auf das gesamte Areal kann also das Bild verzerren. Zudem kostet eine vorschriftsgemässe Altlastenuntersuchung mindestens einige 10 000 Franken. Aus diesem Grund genügen Quadratmeterkosten von wenigen Franken für Areale grösser als eine Hektare keineswegs den heutigen Anforderungen. Die Durchschnittskosten für eine seriöse Altlastenuntersuchung dürften 10 bis 15 Franken pro Quadratmeter betragen. Bei den Sanierungskosten liegen die Angaben ebenfalls weit auseinander. Sie variieren von einigen wenigen Franken bis gegen 1000 Franken pro Quadratmeter.

Die Brachflächen stellen eine volkswirtschaftliche Grösse dar

Hochrechnungen zeigen, dass eine schleppende Umnutzung der Brachflächen volkswirtschaftliche Verluste in Milliardenhöhe bewirkt. Die brachliegenden Flächen haben konservativ gerechnet ein Wertpotenzial von bis zu 10 Milliarden Franken.

Um die Umnutzungschancen der Areale besser zu beurteilen, benoteten neben der Einschätzung durch die Besitzer selber auch die Studienverfasser die Brachflächen. Das Resultat: Zwei Drittel aller Areale erhalten insgesamt genügende bis sehr gute Noten. Gesamthaft gesehen liegen aber die Einschätzungschancen unter denen der Eigentümer respektive der Auskunftspersonen.

Zu wenig Interesse der Investoren und planungsrechtliche Hindernisse

Eine Mehrheit der Arealbesitzer nennt als Haupthindernis für die Umnutzung von Brachflächen fehlende Nutzer und die oft erfolglose Suche nach Investoren. Ein Drittel der Arealbesitzer nennt Probleme mit den örtlichen Bau- und Zonenordnungen als ein Hindernis bei der Umnutzung. Gängige Zonenplanregelungen sind ihrer Ansicht nach für die lange dauernde Entwicklung der oft riesigen Areale zu wenig flexibel.

Zu wählen war aus einem Katalog von elf Hindernisgründen. Bei mehr als der Hälfte aller Brachflächen ist das Finden eines Nutzers

das grösste Hindernis auf dem Weg zur Umnutzung. 57% der befragten Arealbesitzer sehen diese Hürde zuoberst. Ihr folgen die fehlende Umzonung und die fehlende Anschubfinanzierung. Wenig genannt wurden die ungünstige Lage, die fehlende Erschliessung und die bauökonomische Betrachtung, dass der mutmassliche Ertrag die Investitionen nicht decke. Ebenfalls wenig genannt wurden Hindernisse von Behördenseite und Einsprachen und Rekurse von Privaten, des Heimatschutzes und des Verkehrs-Clubs der Schweiz (VCS). Das Verbandsbeschwerderecht wird nur in 9% aller Nennungen als projekthindernd erachtet. Die «Sanierung der Altlasten als zu teuer» wurde von keiner Auskunftsperson als Hindernis genannt. Die Gründe dafür sind unklar, denn eine qualitative Umfrage des BUWAL im Jahr 2003 unter 60 Entscheidungsträgern ergab, dass das Wissen, wie mit Altlasten umzugehen ist, oft nicht vorhanden ist und deshalb belastete Areale gar nicht an die Hand genommen werden.

Altlasten stellen kein unüberwindbares Hindernis dar, ihre Kosten sind aber bedeutend

Die Altlastensanierung sowie die Entsorgung von Aushubmaterial und Bauabbruch bilden für die Inhaber von Brachflächen offensichtlich kein unüberwindbares Hindernis. Allerdings können die angegebenen Sanierungskosten von bis zu 1000 Franken pro Quadratmeter in peripheren Lagen durchaus zu negativen Landwerten führen. Die Kosten für Altlastensanierungen sowie Entsorgung von belastetem Aushub und Gebäudeabbruch betragen für alle Brachflächen zusammen schätzungsweise rund 1,5 Milliarden Franken, davon entfallen rund 300 Millionen Franken auf die eigentliche Altlastensanierung.

Bei den Behörden ist mehr Initiative gefragt

Das Wissen um die Bedeutung der Brachflächen ist eher gering und die Anstrengungen von Seiten der Behörden zur Revitalisierung dieser Flächen werden mehrheitlich als unzureichend empfunden. 40% aller Befragten stellen der Gemeinde ein gutes bis sehr gutes Zeugnis aus. Bei 25% aller Areale nehmen hingegen die Arealbesitzer keinerlei Unterstützung durch die Gemeindebehörden wahr. Der als Planungsgrundlage für das Brachflächenrecycling wichtige Kataster der belasteten Standorte ist in vielen Kantonen

noch stark in Verzug.

Eine Anschubfinanzierung wäre hilfreich

Befinden sich die Arealbesitzer in einem finanziellen Engpass, können sie weder die Beseitigung der Altlasten finanzieren, noch planerische Vorleistungen erbringen. Die Chancen für die Umnutzung ihres Areals sind entsprechend kleiner. Fehlendes Geld wurde deshalb am drithäufigsten als Grund für die bisher nicht erfolgte Umnutzung brachliegender Areale genannt. Bürgschaften analog zur Exportrisikogarantie oder die Gewährung zinsloser Darlehen wären eine prüfenswerte Massnahme.

Wie versucht das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), eine vermehrte Umnutzung von Industriebrachen zu unterstützen?

Das sehr grosse Echo auf die Tagung vom 1. September 2004 in Zürich [1] zu den Industriebrachen hat gezeigt, dass es an grundlegenden Daten und Informationen zu den Brachflächen nach wie vor mangelt. Neben den erkennbaren Schwierigkeiten bei Umnutzungen stehen oftmals auch irrationale Befürchtungen von Bauherren und Investoren (die beispielsweise Altlasten oder Planungsverfahren betreffen) einer Projektrealisation auf einer Brache im Weg. Zusammen mit dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) wird eine Verbesserung der Information zu Händen der Behörden, der Privatwirtschaft und der Bevölkerung angestrebt. Dies soll dazu beitragen, dass das Interesse und die Akzeptanz gegenüber Umnutzungsprojekten gefördert werden, die Umnutzung von Brachen in politische Zielformulierungen bei Gemeinden, Regionen und Kantonen Eingang finden und so auch Wege zu schnelleren Planungsverfahren und mehr Planungssicherheit gefunden werden. Zum Zielpublikum der Informationen gehören auch die öffentlichen Stellen der Wirtschaftsförderung, die eine gewichtige Rolle bei der Vermarktung der Areale spielen. Vorgesehen ist, in Workshops Fachleute des Bundes, der Kantone und Gemeinden mit Fachleuten aus der Privatwirtschaft, Projektentwicklern und Investoren zusammenzubringen und Erfahrungen auszutauschen. Gesucht wird auch nach Möglichkeiten, Umnutzungen mit Modellcharakter zu unterstützen.

Zusammen mit Vertretern von Städten und Kantonen will das ARE zur oft beklagten feh-

Aktuelle Forschungs- und Umsetzungsprojekte

lenden Eignung der Nutzungsplanungsinstrumente (fehlende Nutzungsflexibilität, zu lange Verfahrensdauer) Lösungen aufzeigen und die allenfalls notwendigen Anpassungen in der Raumplanungsgesetzgebung zur Diskussion stellen.

In der Nutzungsplanung haben die Gemeinden gemäss geltender gesetzlicher Grundlagen darzulegen, welche Nutzungsreserven im weit gehend überbauten Gebiet bestehen (Art. 47 Abs. 2 Raumplanungsverordnung) und wie diese haushälterisch genutzt werden sollen. Dieser Forderung wird noch zu wenig nachgekommen. Hier wird nach Verbesserungsvorschlägen gesucht, damit diese Reserven in der Nutzungsplanung ausgewiesen und einer Nutzung zugeführt werden.

Da die Industrieareale ursprünglich eher am Siedlungsrand lagen, sind sie heute nur in wenigen Fällen gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen, was einer intensiveren Nutzung im Wege steht und Vermarktungsprobleme mit sich bringt. Anpassungen von Art. 19. des Raumplanungsgesetzes, die in dieser Hinsicht eine Verbesserung bringen könnten, werden vertieft zu prüfen sein.

Ebenfalls geplant ist die Verbesserung der Koordination zwischen Raumplanung und Umweltschutzgesetzgebung, an der die beteiligten Bundesstellen auch 2005 weiterarbeiten werden.

Da dem Bund immer weniger finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, kann er aber nur in begrenztem Mass zusätzliche Impulse für eine vermehrte Umnutzung von Brachflächen geben. Am 8. Oktober 2004 hat Frau Nationalrätin Leutenegger Oberholzer ein Postulat eingereicht [3], das einen konkreten Massnahmenplan des Bundes zur Förderung der Umnutzung der nicht genutzten Industrie- und Gewerbeareale verlangt. Der Bundesrat stellt dem Parlament den Antrag zur Annahme des Postulates, hält in seiner Stellungnahme jedoch ausdrücklich fest, dass dem Bund dadurch keine Mehrkosten entstehen dürfen.

Anmerkungen

[1] Dieser Artikel basiert auf der Studie «Industriebranchen 2003». Die Studie wurde erarbeitet durch die Firma alpha research, Zürich. Auftraggeber waren das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Bern. Die Ergebnisse der Studie wurden an der Tagung «Die brachliegende Schweiz – Entwicklungschancen im Herzen von Agglomerationen» vom 1. September 2004 erstmals vorgestellt.

Eine Dokumentation kann bezogen werden bei BBL, Verkauf Bundespublikationen, 3003 Bern, <http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen>. Auch in Französisch erhältlich. In elektronischer Form erhältlich unter: www.are.ch und www.umwelt-schweiz/alllasten.ch

[2] Postulat Leutenegger Oberholzer 02.3744 vom 13.12.2002 (Beschleunigte Sanierung von Altlasten in urbanen Gebieten): Zur Beschleunigung der Sanierung von Altlasten im Siedlungsgebiet wird der Bundesrat ersucht, die folgenden Massnahmen einzuleiten: (1) Das Ausmass unternutzter Industriestandorte mit Altlasten in urbanen Gebieten ist zu erfassen. (2) Es ist abzuklären, welche Faktoren dazu führen, dass diese Standorte nicht zonenkonform genutzt werden. (3) Es ist aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen eine Beschleunigung der Altlastensanierung und damit die Wiedernutzung dieser belasteten Standorte erreicht werden kann. Das Postulat wurde im März 2003 vom Nationalrat angenommen.

[3] Postulat Leutenegger Oberholzer 04.3583 vom 8.10.2004 (Umnutzung von Industrie- und Gewerbearealen. Förderung).

Kontakt

Martin Vinzens
Stellvertretender Leiter der Sektion Siedlung und Landschaft
ARE – Bundesamt für Raumentwicklung
CH-3003 Bern
E-Mail: martin.vinzens@are.admin.ch

Aktuelle Forschungs- und Umsetzungsprojekte

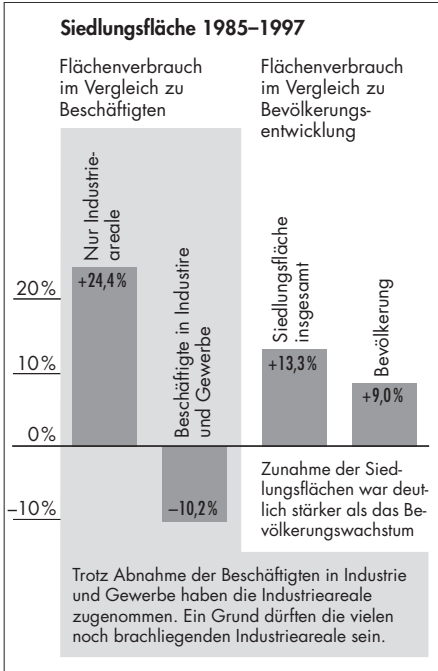


Abb. 1: Siedlungsfläche 1985 bis 1997.
(Quellen: BFS, Arealstatistik/eidg. Betriebszählungen)

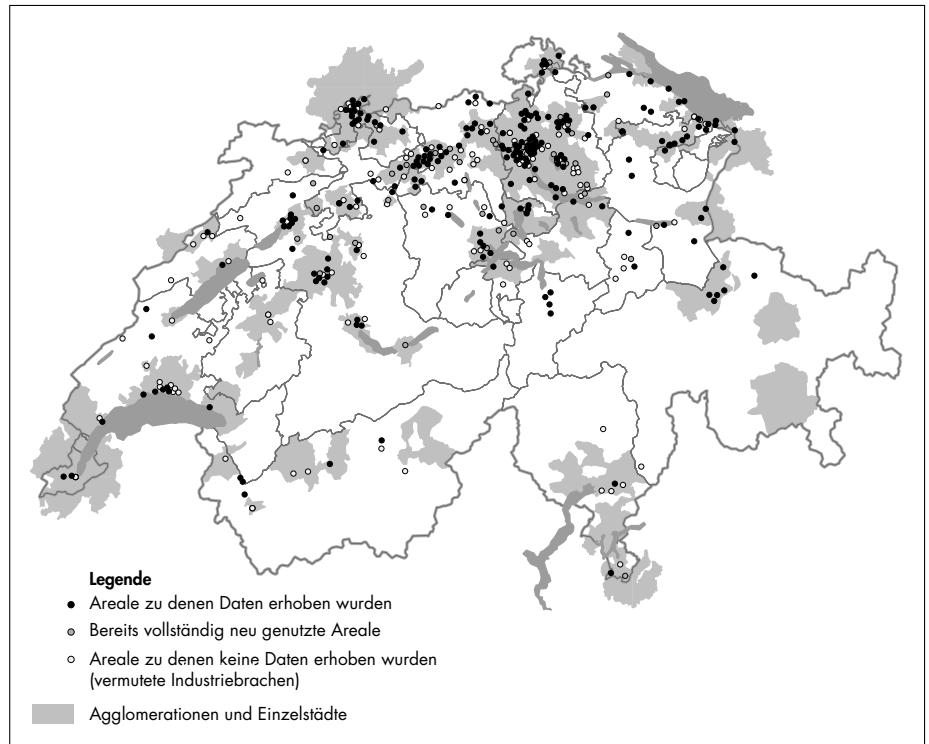


Abb. 2: Brachenstandorte Schweiz.
(Quellen: alpha research/Studie Industriebrachen 2003, INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-BFS, SABA. © ARE, BUWAL)

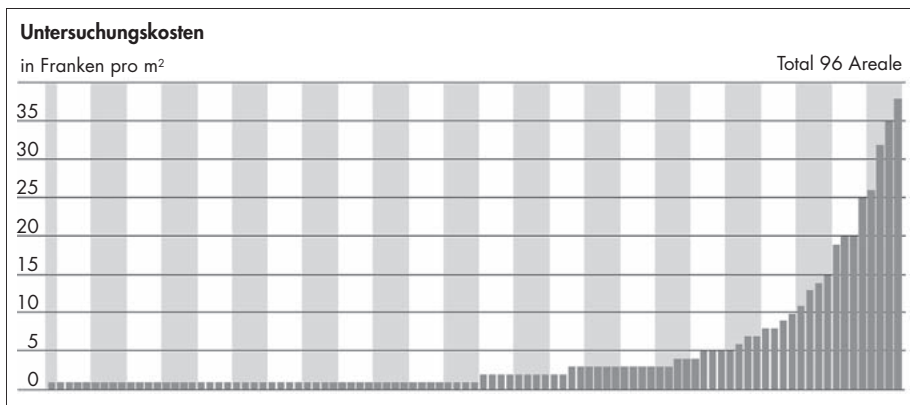


Abb. 3: Untersuchungskosten für Altlasten in Franken pro Quadratmeter.
(Quellen: BUWAL/alpha research/Studie Industriebrachen 2003)

Aktuelle Forschungs- und Umsetzungsprojekte

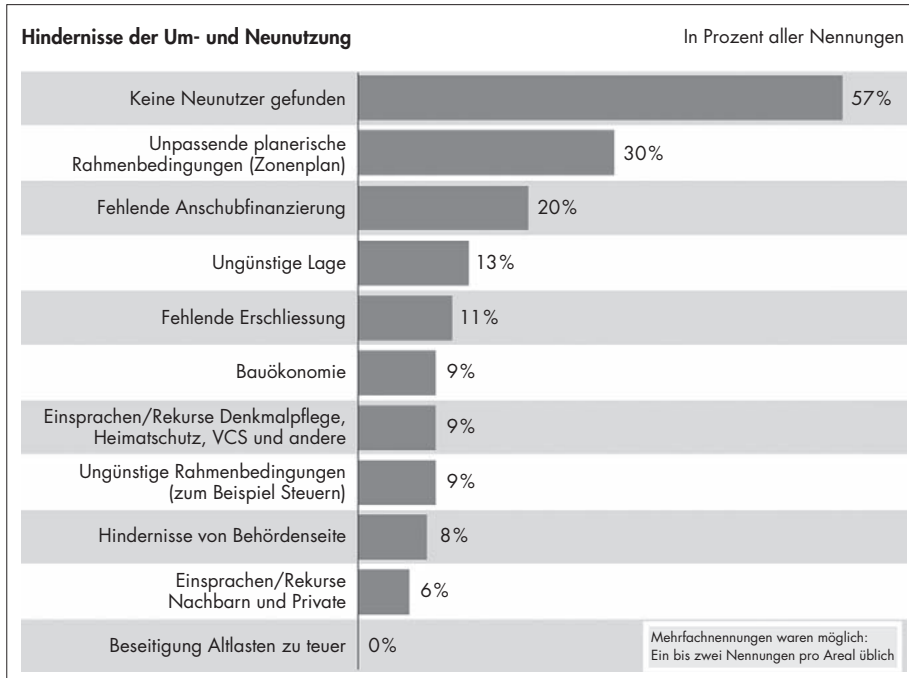


Abb. 4: Hindernisse der Um- und Neunutzung.
(Quelle: alpha research/Studie Industriebrachen 2003)

Aktuelle Forschungs- und Umsetzungsprojekte

Definitionen

Brachfläche ist ein vergleichsweise unpopuläres Wort, doch beschreibt es kurz und präzise den Zustand eines nicht genutzten oder unternutzten Areals. Der Ursprungsnutzung folgen zwei Arten der Umnutzung, und zwar die Zwischennutzung (temporär) und die Neunutzung (definitiv).

Brachfläche

Als Brachfläche werden in der vorliegenden Studie diejenigen Teile eines Fabrik- oder Gewerbegebietes bzw. eines Bahnareals oder Militärgeländes verstanden, die unternutzt oder nicht mehr genutzt sind. Nicht zu den Brachflächen zählen die Landreserven («Grüne Wiese»).

Ursprungsnutzung

Als Ursprungsnutzung wird die letzte industrielle oder gewerbliche Nutzung verstanden, zu deren Zweck das Industrieareal ursprünglich überbaut wurde. Der industriell nicht mehr genutzte Teil eines Areals wird oft als «nicht betriebsnotwendig» bezeichnet. Eine Ursprungsnutzung beinhaltet auch Nutzungen wie Lager und Bürogebäude.

Umnutzung

Als Umnutzung werden alle Nutzungsänderungen verstanden, die sich von der Ursprungsnutzung wegbewegen. Umnutzungen von (alter) Industrie zu (neuer) Industrie waren bis in die 1960er-Jahre häufig zu beobachten. Danach nahm die Zahl solcher monotypischer Umnutzungen ab. Umnutzung ist der Oberbegriff für die temporäre Zwischennutzung und definitive Neunutzung.

Zwischennutzung

Unter Zwischennutzung werden alle Zustände verstanden, die temporärer Natur sind. Oft besetzen Zwischennutzungen Terrain in einer Umgebung, die primär nicht als geeignet für diese Nutzungen erscheint. Ihr Merkmal sind ein niedriger Nutzungsgrad, niedrige Mieterträge und hohe Unterhaltskosten. Zwischennutzungen bleiben u.U. jahrelang bestehen, bis der Eigentümer eine ertragsreichere Umnutzung vornimmt.

Neunutzung

Unter Neunutzung werden alle Zustände verstanden, denen ein provisorischer Charakter fehlt und die für mehrere Jahrzehnte Gültigkeit haben sollen. Der Prozess zur vollständigen Neunutzung dauert mehrere Jahre. Eine Neunutzung verursacht Vorinvestitionen, die für den Investor mit einem beträchtlichen Planungs- und Marktrisiko behaftet sind. Fehlt die Anschubfinanzierung, so sind alle anderen Prozesse der Umnutzung behindert, beispielsweise die Nutzersuche, das Planungsverfahren und die Bauprojektierung.

Sanierungskosten

Sanierungskosten gemäss Altlastenverordnung: Diese Sanierungskosten umfassen nur jenen Aufwand, der in direktem Zusammenhang mit der laut Altlastengesetzgebung notwendigen Sanierung steht. Bei der Umnutzung von Brachflächen entstehen oft auch Kosten für die Entsorgung von kontaminiertem Aushub oder Bauabbruch. Die in der Umfrage angegebenen «Sanierungskosten» dürften in vielen Fällen auch diese Kosten beinhalten. Der Anteil der effektiv auf Grund von gesetzlichen Regelungen erforderlichen effektiven Altlastensanierungen wird vom BUWAL auf durchschnittlich 20% des Gesamtaufwandes für alle Brachflächen geschätzt. Im Einzelfall kann die Zahl aber stark schwanken.

Belastete Standorte

Belastete Standorte sind betriebene oder stillgelegte Ablagerungsstandorte (Deponien) sowie Betriebs- und Unfallstandorte, an denen Abfälle abgelagert wurden oder versickerten. Altlasten sind belastete Standorte, die zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen auf die Umwelt führen oder bei denen die konkrete Gefahr dazu besteht. Hier besteht Sanierungsbedarf.