

# „Politische driving forces der Urbanisierung in der Region Agglo Obersee“

Bericht für die Praxis

Zusammenfassung der Doktorarbeit „Political driving forces of urban change in the  
region Agglomeration Obersee“



Maria-Pia Gennaio, Eidg. Forschungsanstalt WSL



WSL Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
1.1. Problemstellung	3
1.2. Fragestellung	5
1.3. Kurze Beschreibung des Untersuchungsgebiets	6
2. Methoden	8
2.1. Wirkung des Siedlungsentwicklungsmanagements zwischen 1970 und 2000	8
2.2. Massnahmen des Siedlungsentwicklungsmanagement und deren Umsetzung	10
3. Resultate Teil 1: Charakterisierung der Siedlungsfläche zwischen 1970 und 2000	12
3.1. Ausdehnung der Siedlungsfläche	12
3.2. Veränderung der Anzahl Gebäude	14
3.3. Entwicklung der Bauzonengrösse	15
3.4. Entwicklung der Gebäudedichte	16
3.5. Wirkung der Zonenplänen	17
4. Resultate Teil 2: Untersuchung der politischen Prozesse	18
4.1. Akteure	19
4.2. «Belief system» und Konfliktlinien	21
4.3. Ressourcen	26
4.4. «Policy Änderungen»	27
4.5. Umsetzungen	29
5. Ursachen der «Policy Änderungen»	30
6. Hinweise für die Raumplanung	32
6.1. Steuerung der Siedlungsentwicklung ausserhalb der Bauzone	32
6.2. Umsetzung der politischen Massnahmen	33
7. Literatur	36

# 1. Einleitung

## 1.1. Problemstellung

Urbanisierung ist einer der wichtigsten Prozesse der Landschaftsveränderung in der ganzen Welt. Mit dem Ziel die Landschaftsveränderung in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung zu steuern, wurden in den letzten Jahrzehnten die Landnutzungsgeschichte und die Ursachen dieser Veränderung intensiv untersucht. Forschungsarbeiten über die Ursachen der Landschaftsveränderung konzentrierten sich auf die bio-physikalischen, sozioökonomischen und politischen Prozessen, welche zur Veränderung der Landnutzung führten (Lambin et al. 2003, Antrop 2004, Thiha et al. 2007).

Häufig werden die Ursachen und die Effekte der Urbanisierung untersucht, um die Prozesse der Landschaftsveränderung zu verstehen. Der Anteil der Weltbevölkerung, welcher in Städten wohnten, nahm von Anfang des 20igsten Jahrhunderts bis heute von 15% auf 50% zu (Geist et. al 2006); in den meisten europäischen Ländern beträgt der Anteil bereits 80% (Antrop 2004). Urbanisierung wird meistens als Veränderung der Art und Weise betrachtet, wie die Menschen das Land nutzen. Das Wohnen in einem städtischen Umfeld verschiebt aber die Weltanschauung der Menschen und als Folge davon die sozioökonomischen und politischen Prozesse, welche die Landnutzung verursachen (Antrop 2000). Urbanisierung wirkt sich auch auf andere Landnutzungen aus. Die Ausdehnung der urbanen Landnutzungsfläche wird bereits seit dem 18ten Jahrhundert beobachtet und seit Anfang des 20sten Jahrhunderts hat sie sich verstärkt. Sie ist eine der wichtigsten Ursachen für den grossen Verlust an Landwirtschaftsfläche (Antrop 2004, Hersperger and Bürgi 2007).

Als wichtigster Urbanisierungstrend der letzten Jahrzehnte wurde die Landschaftszersiedlung bezeichnet. Hauptcharakteristika der Landschaftszersiedlung sind die grosse Ausdehnung der Siedlungsfläche und die niedrige Nutzungsintensität der Siedlungen. Verbunden mit diesen Charakteristika sind die individuelle Mobilität sowie die funktionale Entmischung des städtischen Raums mit der räumlichen Segregation der

Funktionen Arbeiten, Wohnen und Freizeit (Siedentop 2005, Kaufmann and Sager 2006, Jäger 2007). Diese Entwicklungen verursachen eine Verschlechterung der Lebensqualität, weil der Verkehr intensiviert wird (Kaufmann and Sager 2006), Landwirtschaftsland verloren geht, die Infrastrukturkosten steigen und die Siedlungen zerstreut wachsen (Schulz und Dosch 2005).

In der Schweiz wurde eine Fortschreitung der Zersiedlung festgestellt, obwohl politische Massnahmen ergriffen wurden, welche die Siedlungsentwicklung steuern sollen. 25 Jahre nach der Umsetzung des Raumplanungsgesetzes, stellt sich deshalb die Frage wie erfolgreich die Raumplanung in der Schweiz bislang war (Hersperger und Bürgi 2007, Lendi 2007).

Die Doktorarbeit „Politische driving forces der Urbanisierung in der Region Agglo Obersee“ untersucht die Frage nach der politischen Ursachen der Urbanisierung. Sie soll einen Beitrag zur Beantwortung dieser Frage leisten und neue Elemente für die Entwicklung einer effizienteren Steuerung der Siedlungsentwicklung aufbringen. Das Ziel der Arbeit war es, die Mechanismen der Entscheidungsprozesse zu verstehen, welche auf Gemeindeebene auf die Siedlungsentwicklung wirken, sowie die Wirkungen der Massnahmen des Siedlungsentwicklungsmanagement und deren Umsetzung auf die Siedlungsentwicklung selber zu verstehen.

Das Projekt war Teil des WSL-Programms „Landschaft in Ballungsräume“. Ziele des Programms waren die Ursachen der Landschaftsveränderung zu verstehen, die Ansprüche der Bevölkerung der peri-urbanen Räume zu identifizieren und Strategien für eine nachhaltige Entwicklung dieser konfliktreichen Räume zu entwickeln ([http://www.wsl.ch/forschung/forschungsprogramme/ballungsraum/uebersicht/index\\_D](http://www.wsl.ch/forschung/forschungsprogramme/ballungsraum/uebersicht/index_D)).

## 1.2. Fragestellung

Um die politischen Ursachen der Urbanisierung zu analysieren, wurden zwei Teilziele und Fragen formuliert:

1. Die Wirkung der politischen Massnahmen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung (Siedlungsentwicklungsmanagement) wurde analysiert. In einem ersten Schritt wurde die Siedlungsentwicklung der Gemeinden des Untersuchungsgebiets erfasst und charakterisiert. Danach wurden die kommunalen Zonenpläne evaluiert, weil diese die wichtigsten Massnahmen des Siedlungsentwicklungsmanagements sind. Die wichtigsten Fragen waren:

- Wie kann man die Urbanisierung zwischen 1970 und heute in den Gemeinden des Untersuchungsgebiets charakterisieren?
- Wie wirkten die kommunalen Zonenpläne auf die Urbanisierung?
- Waren die Zonenpläne wirksam?

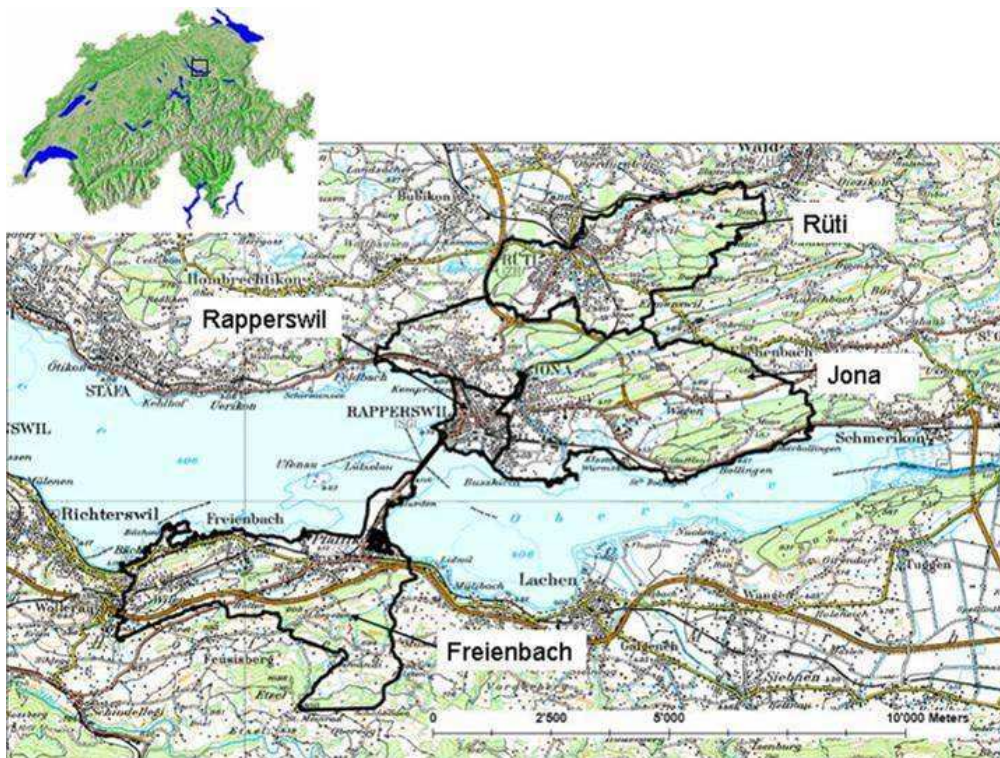
2. Die Entscheide über die Massnahmen des Siedlungsentwicklungsmanagement und deren Umsetzung wurden untersucht. Auch die Ursachen der «Policy Änderungen» wurden untersucht. «Policy Änderungen» bedeuten eine Änderung in des Inhalts eines Gesetzes oder einer Massnahme. Die wichtigsten Fragen waren:

- Welche Akteure beeinflussten die politische Agenda im Bereich Siedlungsentwicklungsmanagement in den letzten 35 Jahren?
- Welches waren die Ideologien oder Weltanschauungen («belief system») dieser Akteure?
- Welches waren die von den Akteuren benutzten Ressourcen um die «policy Agenda» zu beeinflussen?
- Wie haben Akteuren interagiert um Entscheide zu treffen?
- Welches waren die Ursachen der «policy Änderungen» beim Siedlungsentwicklungsmanagement?

Die Kombination der zwei Schritte erlaubt es, die Interaktionen zwischen politischen Massnahmen, Gesetzen und Urbanisierung zu verstehen und leistet einen Beitrag zum Verständnis der politischen «driving forces» der Urbanisierung.

### 1.3. Kurze Beschreibung des Untersuchungsgebiets

Als Untersuchungsgebiet wurde die Agglomeration Obersee gewählt. Sie gehört zum Metropolitansraum Zürich und besteht aus vier Gemeinden: Rüti, Rapperswil, Jona und Freienbach (Karte 1). Die vier Gemeinden befinden sich am süd-östlichen Teil des Zürichsees, zwischen Zürichsee und Obersee. Im Jahr 2002 wohnten 50'000 Einwohner in der Agglomeration Obersee, sie umfasst eine Fläche von 53 km<sup>2</sup> (EBP 2004).



Karte 1: Untersuchungsgebiet; Quelle: SWISSTOPO, Bundesamt für Landestopographie.

Die Agglomeration Obersee eignet sich besonders gut für eine vergleichende Analyse über den Einfluss von politischen Massnahmen, auf Gemeindeebene, weil die vier aneinandergrenzenden Gemeinden sich zwar in gewissen Grössen gleichen in anderen aber klar unterscheiden (Tabelle 1). Das erlaubt gewisse Grössen konstant zu halten und die Wirkung der sich unterscheidenden Grössen auf die Urbanisierung besser zu identifizieren.

Die Grössen, welche bei allen vier Gemeinden gleich sind, sind die Zugehörigkeit zum Metropolitansraum Zürich, die rasche Urbanisierung zwischen 1960 und 2000 sowie der geographische Standort auf einer Verkehrsachse zwischen Bodensee, Ost- und Zentralschweiz. Der Seedamm zwischen Zürichsee und Obersee ist ein Verkehrsknotenpunkt, an dem 22'000 Fahrzeuge pro Tag verkehren und wo sich der überregionale Verkehr mit dem lokalen Verkehr überlagert. Von diesem intensiven Verkehr sind vor allem Rapperswil, Jona und Freienbach betroffen. (EBP, 2004).

Die Grössen, welche sich zwischen den Gemeinden unterscheiden sind die Charakterisierung in der Gemeindetypologie (BFS), die Bevölkerungsentwicklung und die Grösse der Gemeindefläche (Tabelle 1). Die vom BFS entwickelte Gemeindetypologie widerspiegelt die unterschiedlichen Schwerpunkte der gewählten Gemeinden. Rapperswil wird als peripheres Zentrum bezeichnet. Die Stadt verfügt über ein altes Zentrum mit einem Schloss und hat den Charakter eines regionalen Shopping-, Freizeit- und Kultur-Zentrum. Die Präsenz der Technischen Hochschule verleiht Rapperswil auch das Profil eines regionalen Ausbildungszentrums. Jona wird als suburbane Gemeinde bezeichnet. Jona hat sich stärker als Wohnort und weniger als Arbeitsort entwickelt. Freienbach und Rüti werden als Arbeitsgemeinden einer metropolitanen Region bezeichnet, weil die beiden Gemeinden einen relativ hohen Anteil an Arbeitsplätzen haben, verglichen mit der Einwohnerzahl. In Freienbach gibt es regionale Berufsschulen und Strukturen für Freizeit und Erholung wie das Seedamm-Center und das Alpmare sowie Gewerbe von regionaler Bedeutung. Rüti verfügt über viele Einkaufsmöglichkeiten, hat jedoch nicht das Profil eines regionalen Zentrums (Schuler und Joye 2008, EBP 2004).

Tabelle 1: Unterschiedliche Grössen bei den Gemeinden des Untersuchungsgebiets.

	<b>Rapperswil</b>	<b>Jona</b>	<b>Freienbach</b>	<b>Rüti</b>
<b>Kanton</b>	SG	SG	SZ	ZH
<b>Gemeinde- fläche</b>	1.7 km <sup>2</sup>	20.7 km <sup>2</sup>	20.3 km <sup>2</sup>	10.2 km <sup>2</sup>
<b>Einwohner 1960</b>	7'500	6'000	6'000	8'000
<b>Einwohner 2000</b>	7'000	17'000	13'000	11'000
<b>Gemeinde- typologie BFS</b>	Periphere Zentren (Typ 4)	Suburbane Gemeinde metropolitaner Regionen (Typ 10)	Arbeitsgemeinde metropolitaner Regionen (Typ 9)	Arbeitsgemeinde metropolitaner Regionen (Typ 9)

Alle vier Gemeinden haben im Jahr 2003 beim Bund ein Agglomerationsprojekt eingereicht, das genehmigt wurde. Agglomerationsvorhaben und –Projekte gehören zur neuen Agglomerationspolitik des Bundes und haben zum Ziel, die intrakommunale Zusammenarbeit zu verbessern. Im Jahr 2007 schlossen sich weitere Gemeinden dem Projekt an: Altendorf, Feusisberg, Lachen und Wollerau (SZ), Eschenbach und Schmerikon (SG), Bubikon und Dürnten (ZH) (EBP 2004).

## 2. Methoden

### 2.1 Wirkung des Siedlungsentwicklungsmanagement zwischen 1970 und 2000

In einem ersten Schritt wurde die Siedlungsentwicklung zwischen 1970 und 2000 charakterisiert. Dazu wurde die Entwicklung von drei Grössen erfasst: **Siedlungsfläche**, **Anzahl der Gebäude** und **Gebäudedichte**.



**Siedlungsfläche:**

Die Siedlungsflächen jeder Gemeinde wurden auf Grund von topographischen Landeskarten in einer Zeitreihe von 10-Jahresperioden erfasst. Die Siedlungsfläche wurde als kontinuierliche, durch Gebäude bedeckte Fläche definiert. Sie wurde in GIS Layern digitalisiert; erfasst wurden diejenigen Jahre, welche am nächsten zu den Jahren 1970, 1980, 1990 und 2000 waren.

**Anzahl Gebäude:**

Aufgrund des Gebäude- und Wohnregister GWR sowie einer GIS-gestützten Datenbank des Bundesamt für Statistik (BFS) wurden in den Jahren 1970, 1980, 1990 und 2000 alle existierenden Gebäude gezählt. Die Gebäude, welche im GWR nicht erfasst waren, wurden auf den Landeskarten gezählt.

**Gebäudedichte:**

Die Gesamtzahl an Gebäuden wurde durch die Siedlungsfläche dividiert, um die Gebäudedichte zu berechnen.

Die Veränderung der drei Variablen in 10-Jahresperioden ergibt die Charakterisierung der Siedlungsentwicklung in zwischen 1970 und 2000.

In einem zweiten Schritt wurden die kommunalen Zonenpläne evaluiert. Eines der Hauptziele der Zonenpläne ist es, Bauzonen von Nicht-Bauzonen abzugrenzen. Der Zonenplan dient somit dem Schutz der Landwirtschaftsflächen vor Überbauung (Raumplanungsgesetz Art.1).

**Evaluation der Zonenpläne:**

Die Grenzen zwischen Bau- und Nichtbauzonen wurden im GIS digitalisiert. Jede Gesamtrevision der Zonenpläne wurde berücksichtigt. Für die Zeitreihe wurden die digitalisierten Bau- und Nichtbauzonen mit den berechneten Variablen «Siedlungsfläche», «Anzahl Gebäude» und «Gebäudedichte» überlagert (overlay). Auf diese Weise wurden sowohl die Veränderungen der Siedlungsfläche und der Anzahl Gebäude als auch die

Veränderungen der Gebäudedichte innerhalb und ausserhalb der Bauzonen berechnet. Zudem wurde untersucht, ob die Zonenpläne eine Ausdehnung der Siedlungsfläche auf Bauzonen begrenzen konnten und die Entwicklung nach innen förderten, indem sie die Gebäudedichte erhöhten. Dafür wurde für jede Gemeinde die Veränderung der zwei Parameter innerhalb und ausserhalb der Bauzone verglichen.

## 2.2 Massnahmen des Siedlungsentwicklungsmanagement und deren Umsetzung

Für die Analyse der Entscheide über die politischen Massnahmen des Siedlungsentwicklungsmanagement und deren Umsetzung wurde als Ansatz das Advocacy Coalition Framework (ACF) nach Sabatier und Jenkins-Smith (1993) gewählt. Dieses Framework definiert die folgenden Elemente und Interaktionen als Forschungsgegenstände:

### **Akteure**

Gemäss dem ACF wurden die Akteure gesucht, welche zwischen 1970 und 2008 Entscheide über neue Massnahmen oder über die Umsetzung des Siedlungsentwicklungsmanagement beeinflussten.

### **«Belief system»**

Im Zentrum des Frameworks sind die «belief system» der Akteure, das heisst die Ideologien welche sie vertreten. Zu den «belief system» gehören gemäss Sabatier und Jenkins-Smith (1993) sowohl die grundlegenden Werte als auch die Ziele und Prioritäten von Politiken, Vorstellungen über die Ursachen von Problemen und deren Lösungen. Akteure mit ähnlichen «belief system» können Koalitionen bilden (Advocacy Coalition) um die eigene Ideologien in die Politik umzusetzen.

### **Ressourcen**

Akteure interagieren im Entscheidungsprozess und verfügen über verschiedene Ressourcen, welche benutzt werden um die eigene Ideologien durchzusetzen. Ressourcen

können nach Sabatier und Weible (2007) die folgenden sein: legale Autorität, Zugang zu Informationen, materielle Ressourcen wie Geld oder Grundbesitz.

### **Externe Parameter**

Die Entscheidungsprozesse werden von externen Parametern beeinflusst, welche den Kontext darstellen. Externe Parameter können stabile Variablen sein wie der geographische Kontext oder die institutionelle Struktur; sie können auch variieren wie die sozioökonomischen Gegebenheiten, die dominierenden Akteure oder die öffentliche Meinung.

### **«Policy Änderungen»**

Die Änderung von politischen Massnahmen und deren Umsetzung kann gemäss ACF die folgenden Ursachen haben:

- a) «Policy learning» durch die Akteure: Die Akteure lernen von den Erfahrungen bei der Umsetzung der bisherigen Massnahmen oder werden von den «belief systems» der anderen Akteure beeinflusst.
- b) Ressourcenverschiebung: Eine Ressourcenverschiebung ändert die Einflussmöglichkeiten der einzelnen Akteure oder der Koalitionen und verursacht die Änderung der dominierenden Akteure.
- c) Veränderung der externen Parameter: Eine Veränderung der externen Parameter kann zu einer Ressourcenverschiebung führen und somit die dominierenden Akteure ändern.

Mittels Inhaltsanalyse von Zeitungsartikeln und Experteninterviews wurden zuerst die Akteure identifiziert, welche zwischen 1970 und 2008 die Entscheide zu Massnahmen des Siedlungsentwicklungsmanagements und deren Umsetzung beeinflussten. Zusätzlich wurden die «belief systems» der Akteure erfasst, die Konflikte zwischen den «belief

systems» und die Ressourcen der Akteure. Es wurden auch die grössten «policy Änderungen» erfasst, sowie deren Ursachen.

Lokale Zeitungsartikel wurden analysiert, welche über die Entscheide im Bereich Siedlungsentwicklungsmanagement berichteten. Rund 550 Artikel wurden in den Archiven der Zeitungen *Höfner Volksblatt* (für Freienbach SZ) und *Linth Zeitung* (für Rapperswil und Jona SG) gesammelt. Davon wurden etwa 300 Artikel für die Analysen ausgewählt.

Zudem wurden 15 Experteninterviews durchgeführt. Als Experten wurden Akteure gewählt, welche zwischen 1970 und 2008 direkt die Entscheidungsprozesse des Siedlungsentwicklungsmanagements beeinflussten oder welche einen privilegierten Zugang zu den benötigten Informationen hatten (z.B. Gemeindetechniker). Die Interviews wurden für die Analysen transkribiert.

Die ausgewählten Zeitungsartikel und die Transkripte der Interviews wurden genutzt um eine Inhaltsanalyse durchzuführen und die Forschungsfragen zu beantworten.

### 3. Resultate Teil 1: Charakterisierung der Siedlungsflächenentwicklung zwischen 1970 und 2000

#### 3.1 Ausdehnung der Siedlungsfläche

In allen Gemeinden, ausser in Rapperswil, dehnte sich die Siedlungsfläche sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Bauzonen aus. Innerhalb der Bauzonen war das Wachstum stärker als ausserhalb der Bauzonen. Abbildung 1 zeigt die Veränderung der Siedlungsfläche zwischen 1970 und 2000 innerhalb und ausserhalb der Bauzonen für jede Gemeinde einzeln. Die stärkste Ausdehnung fand in Jona statt und zwar innerhalb der Bauzone (ca. 150 ha); ausserhalb der Bauzone war sie gering (4 ha). Die Abnahme der Siedlungsfläche ausserhalb der Bauzone zwischen 1970 und 1980 lässt sich mit einer

Einzonung einer schon bebauten Fläche (*Weiler Wagen* und *Curtiberg*) erklären. In den Gemeinden Freienbach und Rüti wuchs die Siedlungsfläche ebenfalls (59 ha zwischen 1970 und 2000 in Rüti und 34 ha zwischen 1980 und 2000 in Freienbach), jedoch deutlich geringer als in Jona. Auch in Rüti und Freienbach war die Ausdehnung ausserhalb geringer als innerhalb der Bauzonen (13 ha in Rüti und 9 ha in Freienbach). Die ganze Gemeindefläche von Rapperswil ist als Bauzone definiert und seit den 1960er Jahren fast vollständig überbaut. Seit 1960 hat die Siedlungsfläche in Rapperswil um 2 ha zugenommen.

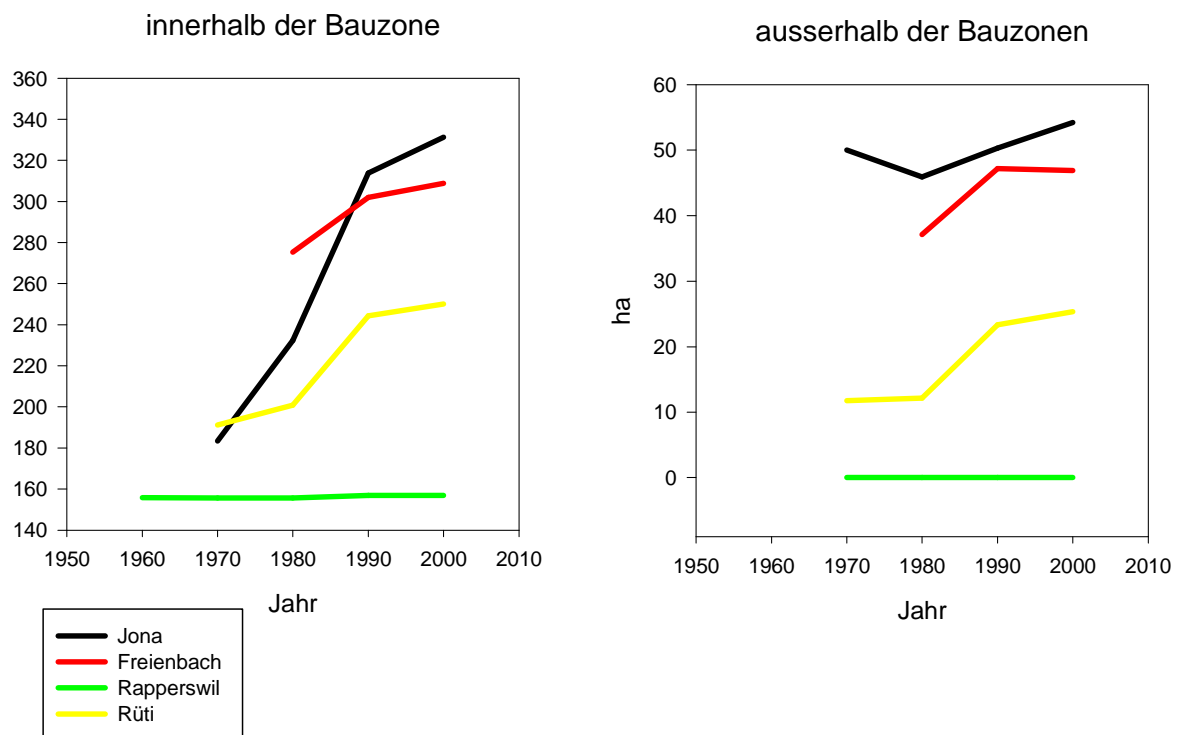


Abbildung 1: Entwicklung der Siedlungsfläche zwischen 1970 und 2000 innerhalb und ausserhalb der Bauzonen in Jona, Freienbach, Rapperswil und Rüti.

### 3.2 Veränderung der Anzahl Gebäude

Die Anzahl Gebäude nahm ebenfalls innerhalb der Bauzonen am stärksten zu (Abbildung 2). Die grösste Zunahme wurde in der Gemeinde Jona (+ 1630 Gebäude zwischen 1970 und 2000) festgestellt. Freienbach (+ 553 Gebäude zwischen 1980 und 2000) und Rüti (+783 zwischen 1970 und 2000) zeichnete sich ebenfalls durch eine dynamische Entwicklung innerhalb der Bauzone aus (Abbildung 2) und sogar in Rapperswil nahm die Anzahl Gebäude leicht zu, obwohl nur noch wenig überbaubare Bauzonenfläche zur Verfügung stand (Abbildung 2).

Auch ausserhalb der Bauzonen stieg die Anzahl Gebäude an, jedoch weniger stark als in den Bauzonen. In Jona nahm die Anzahl Gebäude zwischen 1970 und 1980 ab, wie die Siedlungsfläche auch. Zwischen 1980 und 2000 stieg die Anzahl Gebäude um 46 Gebäude in Jona und Rüti sowie um 23 Gebäude in Freienbach.

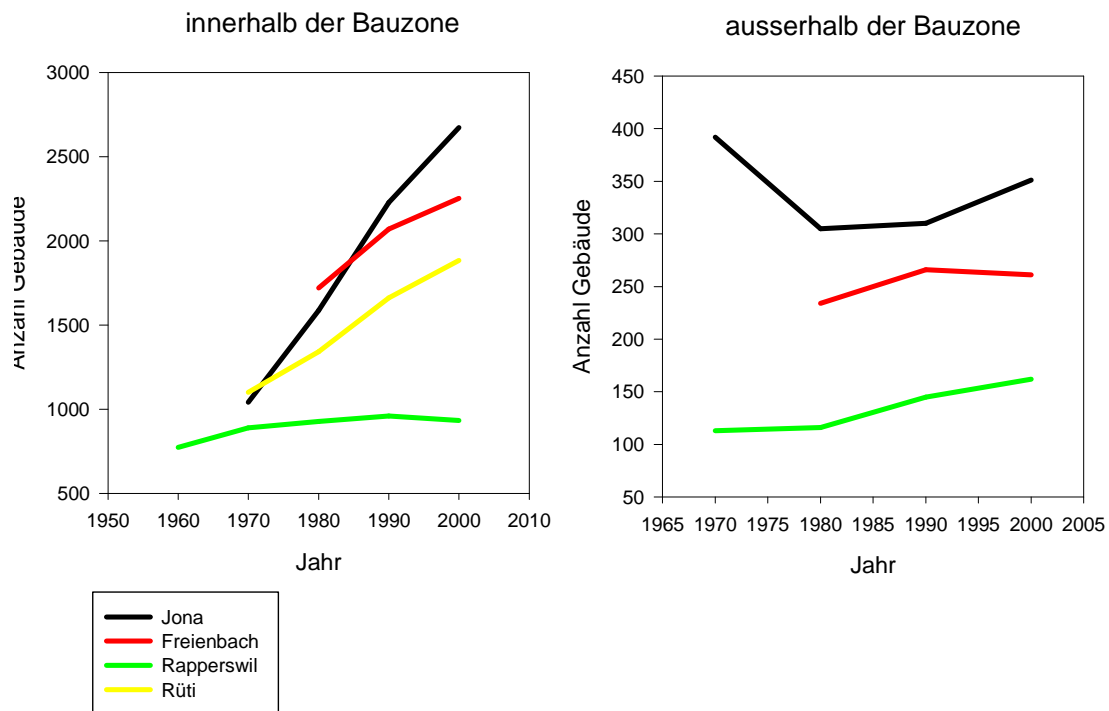


Abbildung 2: Entwicklung der Anzahl Gebäude in Jona, Freienbach, Rapperswil und Rüti zwischen 1960 und 2000.

### 3.3 Entwicklung der Bauzonengrösse

Die Bauzonengrösse veränderte sich in Jona und Freienbach; in Rapperswil und Rüti hingegen blieb sie fast unverändert (Abbildung 3). In Jona wurden zwischen 1970 und 1980 grosse Einzonungen durchgeführt (54 ha) während zwischen 1980 und 1990 kleinere Flächen eingezont wurden (20 ha). In Freienbach hat die Bauzonenfläche zwischen 1980 und 1990 um 51 ha abgenommen; zwischen 1990 und 2000 hingegen hat sie um 21 ha zugenommen.

### Veränderung der Bauzonengrösse

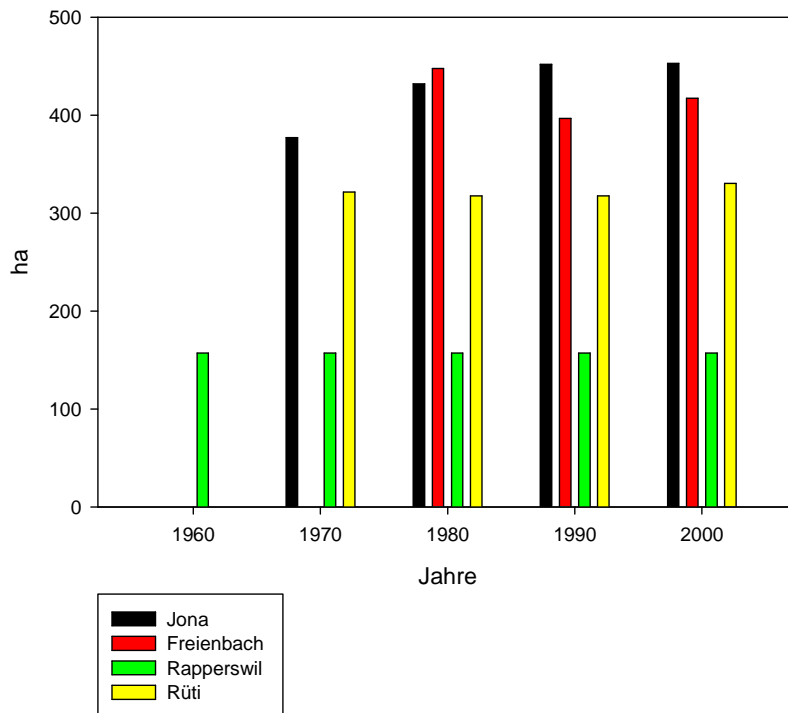


Abbildung 3: Entwicklung der Bauzonengrösse in Jona, Freienbach, Rapperswil und Rüti zwischen 1960 und 2000.

#### 3.4 Entwicklung der Gebäudedichte

Bei der Entwicklung der Gebäudedichte innerhalb und ausserhalb der Bauzonen gab es zwei unterschiedliche Tendenzen. Innerhalb der Bauzonen nahm die Gebäudedichte stark zu, was auf eine Verdichtung der Siedlungsfläche hinweist (Abbildung 4); ausserhalb der Bauzonen nahm die Gebäudedichte – die hier für die Dichte in Weilern steht - ab, was auf zerstreutes Bauen hinweist (Abbildung 4). Wenn man die einzelnen Zeitperioden betrachtet, stellt man fest, dass die Gebäudedichte ausserhalb der Bauzonen in Jona nach 1980 und in Rüti nach 1990 stark abgenommen hat (Abbildung 4).



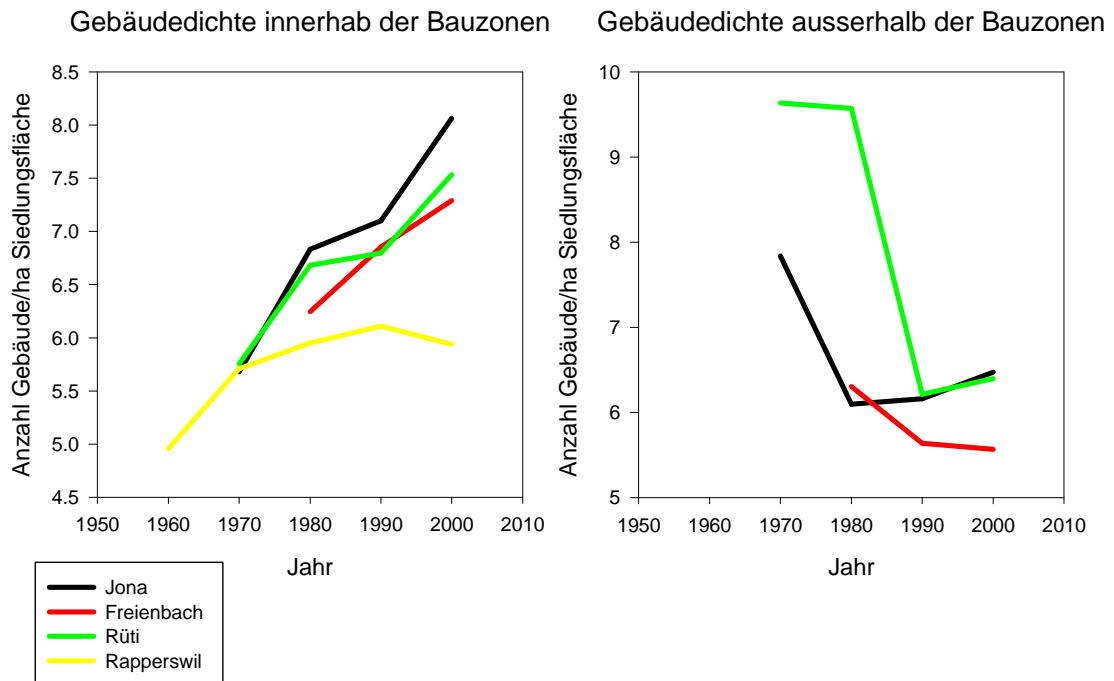


Abbildung 4: Entwicklung der Gebäudedichte zwischen 1970 und 2000 innerhalb und ausserhalb der Bauzonen in Jona, Freienbach, Rüti und Rapperswil.

### 3.4 Wirkung von Zonenplänen

Die Analysen zeigen, ob Zonenpläne erstens die Siedlungsentwicklung auf die Bauzonen begrenzen und zweitens die Entwicklung nach innen fördern können (Kapitel 2.1.)

Die Resultate zeigen, dass Zonenpläne erfolgreich waren:

1. In den drei Gemeinden, wurde zwischen 1970 und 2000 nur eine geringe Anzahl neuer Gebäude ausserhalb der Bauzonen gebaut. In jeder 10-Jahrenperiode und in jeder untersuchten Gemeinde wurden zwischen 0% und 7% der neu erstellten Gebäude ausserhalb der Bauzonen gebaut (Abbildung 2). Für die ganze Schweiz wurde berechnet, dass in städtischen Gemeinden 2% der Gebäude und in ländlichen Gebiete sogar 28% der Gebäude ausserhalb der Bauzonen gebaut werden (Hornung et al. 2005). Da die in dieser

Studie untersuchten Gemeinden weder städtisch noch ländlich sind, wurde der Durchschnitt als Vergleichswert genommen; dieser beträgt 10% d.h.10% aller neuen Gebäude wurden ausserhalb der Bauzonen gebaut. Mit einem Anteil von 0-7% neu erstellter Gebäude ausserhalb der Bauzone kann man den Zonenplan als erfolgreich bezeichnen. Gründe für den Erfolg der Zonenpläne sind sowohl die gute Umsetzung der Zonenpläne als auch die Verfügbarkeit von genügend Bauland innerhalb der Bauzonen.

2. Die Umsetzung der Zonenpläne hat dazu geführt, dass die Bautätigkeit auf die Bauzone fokussiert wurde und dass in den Bauzonen die Entwicklung nach innen durch Bebauung von nur teilweise überbauten Flächen gefördert wurde.

Zudem wurden die Zonenpläne alle 15 Jahre revidiert und bei zwei Revisionen wurden grosse Rückzonungen festgestellt (Abbildung 3). Beides kann als Indikator für eine effiziente Umsetzung interpretiert werden. Bauzonen sollen für die Entwicklung in den nächsten 15 Jahren genügen (Artikel 15, Raumplanungsgesetz 1979).

Obwohl die Zonenpläne als erfolgreich einschätzt wurden, konnten sie die Zersiedlung der Landschaft nicht verhindern. Wie Abbildung 4 zeigt, nahm die Gebäudedichte ausserhalb der Bauzonen zwischen 1970 und 1990 ab. Die Ursache dafür ist, dass die neu erstellten Gebäude (vgl. Abbildung 1, 2 und 4) eine grössere Ausdehnung der Siedlungsfläche verursachten als im Durchschnitt, was auf eine zerstreute Bauweise, bzw. Zersiedlung der Landschaft hinweist. Eine zerstreute Bauweise verursacht grosse Verluste an Landwirtschaftsfläche. Der kleine Anstieg der Gebäudedichte zwischen 1990 und 2000 zeigt, dass in neuester Zeit die Bauweise weniger zerstreut war als in der Zeit vorher.

## **Fazit**

Die vorliegenden Resultate zeigen, dass die Zonenpläne zwischen 1970 und 2000 die Siedlungsentwicklung auf die Bauzonen begrenzen und die Entwicklung nach innen

fördern konnten. Trotzdem konnten die Zonenpläne die Zersiedlung der Landschaft ausserhalb der Bauzonen nicht verhindern.

#### 4. Resultate Teil 2: Untersuchung der politischen Prozesse

Entscheidungsprozesse, welche die existierenden politischen Massnahmen veränderten und zur Formulierung neuer Massnahmen oder zu deren Umsetzung führten wurden analysiert. Meistens betreffen diese Entscheide Revisionen der Zonenpläne, Verkehrsmassnahmen und Entscheide über die Umsetzung von Zonenplänen. Als «Policy Änderungen» wurden Änderungen der Ziele oder Konzepte von Instrumenten oder Massnahmen betrachtet. Als Umsetzungsentscheide wurden die Schritte zur konkreten Umsetzung von Massnahmen betrachtet, zum Beispiel die Erhöhung der Ausnutzungsziffer, Ein- und Auszonungen oder die Behandlungsart von Baubewilligungen. Die Analysen wurden auf Rapperswil, Jona und Freienbach beschränkt.

##### 4.1 Akteure

Die Analysen von Zeitungsdokumenten und Experteninterviews haben gezeigt, dass zwischen 1970 und 2008 in Rapperswil, Jona und Freienbach hauptsächlich lokale Akteure die Entscheide über das Siedlungsentwicklungsmanagement beeinflussten. Akteure auf Bundesebene hatten keinen direkten Einfluss auf die Entscheide. Kantonale Akteure hatten nur in seltenen Fällen einen direkten Einfluss und stellten sicher, dass die Gemeinden die Bauzonengrössen effizient verwalteten. Tabelle 2 stellt für jede untersuchte Gemeinde die Hauptakteure bei Massnahmen des Siedlungsentwicklungsmanagement und deren Umsetzung dar.

In Rapperswil und Jona spielen die Parteien im Gemeinderat eine grosse Rolle im Entscheidungsprozess. Sowohl bei der Revision von Zonenplänen, der Erarbeitung von

neuen Verkehrsmassnahmen sowie bei der Umsetzung dieser Massnahmen sind die Sozialdemokratische Partei (SP), die Freisinnig Demokratische Partei (FDP) und die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) wichtig. In Rapperswil bilden zwei Parteien Koalitionen mit anderen Akteuren. In den 1970er Jahre hat die Sozialdemokratische Partei mit den Baugenossenschaften und der Studentengruppe „Unsere Stadt, die Stadt für uns“ eine Koalition gebildet (sozialdemokratische Koalition). Die Koalition teilte Ziele und Ideologien und koordinierte die politische Tätigkeit. Die Freisinnig Demokratische Partei bildete eine Koalition mit dem Hauseigentümer Verband und mit dem Gewerbeverband (liberale Koalition). In Jona wurde zwischen SP und einigen Baugenossenschaften eine sozialdemokratische Koalition gebildet. Zwischen den «belief system» der Parteien und Koalitionen wurden die Hauptkonflikte beobachtet (siehe Kapitel 5.2.). In beiden Gemeinden spielte die CVP eher eine Vermittlerrolle bei den Konflikten («policy broker»).

In Rapperswil und Jona spielten neben den Parteien auch die Grundbesitzer eine wichtige Rolle. Die „Ortsgemeinde Rapperswil“ besass grosse Landflächen in Rapperswil und in Jona und konnte deshalb Entscheide zur Landnutzung beeinflussen, zum Beispiel bei Schenkungen oder beim Verkauf von Land. Sie konnte die Ziele des Gemeinderates unterstützen, vor allem durch die Förderung des Wohnungsbaus. In Jona konnten kleinere Grundbesitzer ebenfalls Einfluss auf die Entscheide über Ein- oder Auszonungen nehmen.

Die einzelnen politischen Parteien spielten in Freienbach keine relevante Rolle. Am bedeutendsten waren die grossen Grundbesitzer, das heisst vor allem die Korporation Pfäffikon und das Kloster Einsiedeln. Den Gemeinderat kann man als einzelnen Akteur betrachten, der in vielen Fällen die Position der Korporation Pfäffikon teilte. Die Hauptkonflikte gab es zwischen der Korporation Pfäffikon und dem Verband zum Schutze des Landschaftsbildes am Zürichsee (VSLZ) und der Oppositionsgruppe zur Korporation. Die Oppositionsgruppe zur Korporation war an den Entscheidungsprozessen informell beteiligt. Private Personen aus verschiedenen Parteien haben versucht, den politischen Tätigkeiten der Korporation entgegenzuwirken.

Baugenossenschaften spielten eine Rolle beim Bau von preisgünstigen Wohnungen. In Freienbach wurden keine Koalitionen beobachtet zwischen 1970 und 2008.

Tabelle 2: Hauptakteure der «policy Prozesse» zwischen 1970 und 2008 in Rapperswil, Jona und Freienbach.

<b>Rapperswil</b>	<b>Jona</b>	<b>Freienbach</b>
Sozialdemokratische Koalition	Sozialdemokratische Koalition	Korporation Pfäffikon
Libérale Koalition	Freisinnig Demokratische Partei	Kloster Einsiedeln
Christlichdemokratische Volkspartei	Christlichdemokratische Volkspartei	Baugenossenschaften
„Ortsgemeinde Rapperswil“	Baugenossenschaften	VSLZ
	„Ortsgemeinde Rapperswil“	Gemeinderat
	Kleinere Landbesitzer	Kantonale Autorität
	Kantonale Autorität	Oppositionsgruppe zur Korporation Pfäffikon
	VSLZ	

#### 4.2 «Belief system» und Konfliktlinien

In allen drei untersuchten Gemeinden wurden die Entscheidungsprozesse im Bereich des Siedlungsentwicklungsmanagement von den gleichen Konfliktlinien dominiert. Diese Konflikte wurden durch unterschiedliche «belief systems» der wichtigsten Akteure verursacht, die am Entscheidungsprozess beteiligt waren (Sabatier und Weible 2007). Die Tabellen 3-6 fassen die wichtigsten Elemente der «belief systems» der einflussreichsten Akteure, zusammen.

1. Der erste grosse Konflikt betraf die **Intensität der Intervention der öffentlichen Hand bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung**. In der Gemeinde Rapperswil stand die Liberale Koalition der Sozialdemokratischen Koalition gegenüber, in Jona stand die FDP in Opposition zur Sozialdemokratischen Koalition und der Naturschutzorganisation,

in Freienbach stand die Korporation Pfäffikon in Opposition zur Naturschutzorganisation und der Oppositionsgruppe.

Der Konflikt entstand durch unterschiedliche Vorstellungen über die Problemursachen und die vorgeschlagenen Lösungen (Tabellen 3-6).

Liberaler Koalition, FDP und Sozialdemokratische Koalition zeigten zum Teil die gleichen Prioritäten: die Erhöhung der Lebensqualität der Einwohner und die Förderung einer ausgewogenen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Gemeinde (Tabelle 3-5). Naturschutzorganisationen und Sozialdemokratische Koalition betrachteten den Naturschutz als prioritär (Tabelle 4, 5). Liberale und Sozialdemokratische Koalition sowie die Naturschutzorganisationen definierten auch die Probleme ähnlich: die ungeordnete Raumentwicklung der Gemeinde und die hohe Verkehrsintensität, welche mit einem Verlust an Lebensqualität der Einwohner verbunden ist (Tabelle 4-6). Die Liberale Koalition definierte die nicht optimale Wirtschaftsentwicklung der Gemeinden als Problem, das heisst die unzureichende Bevölkerungsentwicklung in Rapperswil und der kleine Anteil an Wohnungseigentum in Jona (Tabelle 3). Hingegen betrachtete die Sozialdemokratische Koalition in beiden Gemeinden den Mangel an preisgünstigen Wohnungen als Problem (Tabelle 4). Das Ungleichgewicht des Marktes (Spekulation) ist für beide Koalitionen eine Ursache der Probleme. Für die Liberale Koalition war auch die zu strikte Regelung der Raumplanung eine wichtige Ursache, zum Beispiel die Limitierung der Ausnutzungsziffer oder die zu strikte Schutzverordnung für die Altstadt Rapperswil. Diese Limitierungen hemmten aus Sicht der Liberalen Koalition die Haus- und Bodeneigentümer bei Investitionen. Die Folgen dieser Hemmungen seien eine Verfälschung des Marktes und eine Unzufriedenheit bei der Bevölkerung. Darum sollte die öffentliche Hand zwar die Raumentwicklung koordinieren, und die Spekulation verhindern aber die Freiheit der Eigentümer nicht zu stark limitieren (Tabelle 3). Die Sozialdemokratische Koalition betrachtete hingegen den freien Markt als Hauptursache des Problems, weil dieser kein Gleichgewicht herstellen konnte. Die Lösung sah sie im stärkeren Eingreifen der öffentlichen Hand bei der Raumentwicklung, damit die Lebensqualität der Bewohner geschützt wird, zum Beispiel durch das Bestimmen von Minimalanteilen an Grünflächen in den Quartieren (Tabelle 4).

Naturschutzorganisationen positionierten sich in Freienbach in diesem Konflikt ähnlich wie die Sozialdemokratische Koalition und die Korporation ähnlich wie die Liberale Koalition.

Das «belief system» der Korporation unterscheidet sich von dem der Parteien. Wichtigste Priorität der Korporation ist die wirtschaftliche Entwicklung der Korporation selbst, was man als wirtschaftliche Interessen bezeichnen kann. Eine wichtige Strategie der Korporation war darum der Verkauf von Baurechten. In diesem Sinn unterstützte die Korporation die Idee von einem minimalen Eingriff der öffentlichen Hand (Tabelle 6).

2. Der zweite grosse Konflikt betraf die **Intensität der Bodennutzung**. Dieser Konflikt war eine Folge des ersten Konflikts und die gleichen Akteure waren ähnlich beteiligt. Die Liberale Koalition, die Sozialdemokratische Koalition und die Naturschutzorganisationen unterstützten die Entwicklung nach innen, um die ungeordnete Raumentwicklung zu limitieren (Tabelle 3-5). Die Akteure hatten aber unterschiedliche Vorstellungen dieser Strategie. Die Liberale Koalition forderte, dass die überbauten Gebiete verdichtet werden sollen, damit die nicht bebauten Flächen innerhalb und ausserhalb der Bauzonen erhalten bleiben und die restlichen Grünflächen geschützt werden. Die Ausnutzungsziffer sollte deshalb erhöht werden. Dies hätte auch die wirtschaftlichen Erträge der Haus- und Grundeigentümer erhöht, was für die Liberale Koalition ein zentrales Merkmal für Lebensqualität war (Tabelle 3). Da diese Strategie mit höheren wirtschaftlichen Erträgen verbunden war, wurde sie auch von der Korporation unterstützt (Tabelle 6). Die Sozialdemokratische Koalition und Naturschutzorganisationen befürworteten diese Strategie, wollten die Verdichtung jedoch limitieren. Eine zu hohe Verdichtung der Bauweise würde zum Verlust an Grünflächen im Wohngebiet führen und zur Gefährdung der angrenzenden Naturschutzgebiete. Daher unterstützte die Sozialdemokratische Koalition nur teilweise die Erhöhung der Ausnutzungsziffer. In Rapperswil schlug sie vor, ein neues Instrument für die Steuerung der Nutzungsintensität einzuführen: die Grünflächenziffer. Diese sieht die die Vorsorgung mit einem minimalen Anteil an Grünflächen vor (Tabelle 4, 5).

Der Erhalt von schutzwürdigen Parzellen vs. die intensive Nutzung charakterisierten die grössten **Bodennutzungskonflikte**, welche in Jona und in Freienbach festgestellt wurden. Für Grundstücke im Uferbereich (zum Beispiel die angrenzenden Parzellen im Naturschutzgebiet Frauenwinkel in Freienbach) forderten die Naturschutzorganisationen die Nutzung „Naturschutz“ oder „extensive Nutzung“ statt der geplanten Nutzung als Wohnquartier oder als Hotel.

Tabelle 3: «belief system» der Liberalen Koalition und der FDP.

<b>Liberaler Koalition und FDP</b>	
<b>Prioritäten</b>	Erhöhung der Lebensqualität Freiheit des Menschen garantieren Wirtschaftliche und soziale Entwicklung einer Gemeinde Schutz des Ortsbildes
<b>Definition des Problems</b>	Ungeordnete Raumentwicklung Nicht ausreichende Wirtschaftsentwicklung Verlust an Lebensqualität Zunahme der Verkehrsintensität
<b>Ursachen des Problems</b>	Spekulation im Bodenmarkt Spekulation im Wohnungsmarkt Zum Teil zu strikte Regeln in der Raumplanung: <ul style="list-style-type: none"> <li>- zu niedrige Ausnutzungsziffern</li> <li>- zu strikte Umsetzung des Heimatschutzes</li> </ul> Verkehr ist teilweise durch die Siedlungsentwicklung verursacht
<b>Strategien für Problemlösung</b>	Zonenplan soll Zonen genauer definieren Entwicklung nach innen Dem Individuum mehr Freiheit geben: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhöhung der Ausnutzungsziffer</li> <li>- Zu strikte Massnahmen reduzieren</li> </ul> Neue Arbeitsplätze schaffen



Tabelle 4: «belief system» der Sozialdemokratischen Koalition.

<b>Sozialdemokratische Koalition</b>	
<b>Prioritäten</b>	Erhöhung der Lebensqualität Wirtschaftliche und soziale Entwicklung einer Gemeinde Naturschutz Schutz des Ortsbildes
<b>Definition des Problems</b>	Ungeordnete Raumentwicklung Mangel an preisgünstige Wohnungen Verlust an Lebensqualität Verlust an Grünflächen in verdichteten Wohnquartieren Zunahme der Verkehrsintensität
<b>Ursachen des Problems</b>	Spekulation im Bodenmarkt Spekulation im Wohnungsmarkt Raumplanung ist nicht stark genug umgesetzt Verkehr ist teilweise durch die Siedlungsentwicklung verursacht
<b>Strategien für Problemlösung</b>	Zonenplan soll Zonen genauer definieren Entwicklung nach innen Die Raumplanung soll die Siedlungsentwicklung stärker steuern und den Markt regulieren: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhöhung der Ausnutzungsziffer limitieren</li> <li>- Umsetzung des Heimatschutzes strikt umsetzen</li> <li>- Bau von preisgünstigen Wohnungen fördern</li> </ul>

Tabelle 5: «belief system» des Verbands zum Schutze des Landschaftsbildes am Zürichsee.

<b>Naturschutzorganisationen</b>	
<b>Prioritäten</b>	Naturschutz Seeuferschutz Schutz des öffentlichen Zugangs zum See
<b>Definition des Problems</b>	Angrenzende Parzellen von Naturschutzgebieten werden zu intensiv genutzt Öffentlicher Zugang zu den Seeufern wird oft nicht garantiert Verlust an Grünflächen und Landschaftsästhetik
<b>Ursachen des Problems</b>	Siedlungsflächenausdehnung Landwirtschaftsintensivierung Naturschutz wird in der Raumplanung zu wenig berücksichtigt
<b>Strategien für Problemlösung</b>	Zonenplan und Raumplanung sollen stärker in die Siedlungsentwicklung eingreifen Entwicklung nach innen Kauf von Parzellen

Tabelle 6: «belief system» der Korporation Pfäffikon.

<b>Korporation Pfäffikon</b>	
<b>Prioritäten</b>	Erhaltung vom Grundeigentum und Objekten Wirtschaftliche Gewinne im Bereich Landwirtschaft und Liegenschaften Wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde
<b>Definition des Problems</b>	Die Bedingungen für langfristige Gewinne sind nicht optimal Naturschutz soll nicht die Nutzung der Grundstücke verhindern
<b>Ursachen des Problems</b>	
<b>Strategien für Problemlösung</b>	Möglichst viele Grundstücke der Korporation in den Bauzonen definieren Land im Baurecht abgeben und nicht verkaufen

#### 4.3 Ressourcen

Ressourcen werden nach Sabatier und Jenkins-Smith (1993) genutzt um die Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Die Akteure versuchen damit ihre «belief system» in die Entscheide umzusetzen.

Die Resultate zeigen, dass die am meisten benutzte und erfolgreichste Ressource die «legale Autorität» war. Die Parteien, welche die Mehrheit im Gemeinderat vertraten, konnten die eigenen «belief systems» in politische Massnahmen umsetzen.

Auch der Grundbesitz eine wichtige Ressource, mit der die Entscheide im Bereich Siedlungsentwicklungsmanagement beeinflusst waren. In den untersuchten Gemeinden waren die „Ortsgemeinde Rapperswil“ und die „Korporation Pfäffikon“ die grössten Grundbesitzer. Die Resultate zeigen, dass privates Eigentum im Entscheidungsprozess von zentraler Bedeutung ist. Wenn ein Akteur einen grossen Landanteil besitzt, wird er automatisch in den Entscheidungsprozess über Revisionen von Zonenplänen integriert und wird Einfluss nehmen auf Um- und Einzonungen sowie auf die Bestimmung von Landnutzungen, zum Beispiel die Korporation Pfäffikon. Da sie in Pfäffikon (Freienbach) einen grossen Teil des Landes besass, war die Korporation in den 1970er Jahre bei der

Definition der Bauzonen (erster Zonenplan) ein wichtiger Ansprechpartner für den Gemeinderat. Aufgrund der wirtschaftlichen Interessen konnte die Korporation ein Grossteil ihres Grundbesitzes als Bauzone definieren lassen. Dies führte dazu, dass die Grundbesitzer mehr Baurechte als Land verkauften, damit sie sich einen langfristigen Einfluss garantieren konnten. Das versuchten zum Teil auch die Naturschutzorganisationen, welche Grundstücke im Gebiet Frauenwinkel kauften, um deren Schutz zu garantieren.

Die Resultate zeigen auch, dass die öffentliche Meinung eine wichtige Ressource war. In einigen Fällen versuchten die Akteure die öffentliche Meinung zu beeinflussen, um Druck auf den Entscheidungsprozess auszuüben. Der Einfluss auf die öffentliche Meinung war erfolgreich, wenn die Wiederwahlen der Gemeinderäte oder Volksabstimmungen beeinflusst werden konnten.

#### 4.4 «Policy Änderungen»

In den drei Gemeinden wurden vier grosse «Policy Änderungen» festgestellt. Erstens, in den 1980er Jahren änderte sich die Rolle der Raumplanung (Tabelle 7). Die Raumplanung mit ihren Instrumenten wurde gestärkt und konnte die Siedlungsentwicklung besser steuern. Als Folge erarbeiteten die Gemeinden detailliertere Konzepte für die räumliche Entwicklung und definierten in den Zonenplänen die Nutzungen besser. Um den historischen Charakter der Quartiere zu erhalten, wurden unterschiedliche Typen von Wohnzonen mit unterschiedlichen Ausnutzungsziffern definiert. Wohnzonen und grosse Industriezonen wurden geographisch segregiert, um die Wohnqualität zu verbessern. In den Gemeinden Freienbach und Jona wurden neue Kernzonen definiert, um die Entwicklung der Gemeinden zu fördern, die nicht nur die Funktion von Wohnorten haben. Zudem wurden Bauzonen zurück in Landwirtschaftszonen umgezont und neue Bauzonen wurden nur noch selten eingezont. Als neue Strategie wurde die Entwicklung nach innen gefördert, was zur allgemeinen Erhöhung der Ausnutzungsziffer führte.

Zweitens, in den 1980er Jahren wurde der Naturschutz in der Planung stärker berücksichtigt. Als Folge davon wurden Schutzzonen definiert und wurde versucht weitere Erweiterungen der Bauzonen vorzunehmen (Tabelle 7).

Drittens, in den 1990er Jahren wurde das Siedlungsentwicklungsmanagement neu als partizipativer Prozess verstanden. Die Ansprüche der verschiedenen Interessensgruppen wurden im Planungsprozess formuliert und bei der Gestaltung der Master- und Zonenpläne berücksichtigt. Während des Planungsprozesses wurden Veranstaltungen durchgeführt, in denen die Bevölkerung informiert wurde und wo diese Kritik und Anliegen einbringen konnte (Tabelle 7).

Viertens, in den 1990er Jahre wurde die Planung neu als intrakommunaler oder regionaler Prozess konzipiert. Um Probleme zu lösen, welche über die Gemeindegrenzen greifen, wurde bei der Erarbeitung der Zonenpläne die intrakommunale Zusammenarbeit gefördert. In Rapperswil und Jona wurde nach der Gemeindefusion ein einziger Zonenplan erarbeitet (Tabelle 7).

Tabelle 7: «Policy Änderungen» in Rapperswil, Jona und Freienbach zwischen 1970 und 2008.

	<b>„Policy-Änderung“</b>	<b>Umsetzung</b>	<b>Details zur Umsetzung</b>
1980er Jahren	Stärkung der Raumplanung bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung	Detaillierte Definition von zulässigen Nutzungen in den Zonen Definition einer Kernzone Steuerung der Entwicklung nach innen	Definition von zonenspezifischen Ausnutzungsziffern Generelle Erhöhung der Ausnutzungsziffer Nur noch kleine Einzonungen Rückzonungen
1980er Jahren	Berücksichtigung von Naturschutz als Priorität in der Planung	Reduktion der zu grossen Bauzonen	Rückzonungen Neue Einzonungen vorgenommen nur wenn Rückzonungen von anderen Flächen möglich
1990er Jahren	Verstärkung der Partizipation im Planungsprozess	Masterplan mit Partizipation von Interessensgruppen Stärkere Mitwirkung der Bevölkerung	
1990er Jahren	Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit	Regionale Masterpläne Agglomerationsprogramme	Erarbeitung gemeinsamer Strategien und Massnahmen in den verschiedenen Gemeinden

#### 4.5 Umsetzungen

Die Massnahmen des Siedlungsentwicklungsmanagements wurden in den drei Gemeinden unterschiedlich umgesetzt. In Rapperswil wurde eine sozialdemokratische Politik umgesetzt, in Jona eine mässig liberale Politik und in Freienbach eine liberale Politik.

In Rapperswil wurde die verstärkte Intervention der öffentlichen Hand mit einem neuen, detaillierten Zonenplan sowie mit der Verabschiedung einer Schutzverordnung für die Altstadt umgesetzt. Darin wurde festgelegt, dass die Baubewilligungen in der Altstadt strikt behandelt werden, die Parkplätze in der Altstadt aufgehoben werden, der Verkehr reduziert wird, um die Wohnqualität zu verbessern und den Umweltschutz zu fördern. Die Entwicklung nach innen wurde in den Aussenquartieren stark gefördert, mit einer Erhöhung der Ausnutzungsziffer. Die strikte Behandlung der Baubewilligungen führte dazu, dass die Umsetzung stark eingreifend war.

In Jona wurde die verstärkte Rolle der Planung umgesetzt indem die Zonen besser definiert und Rückzonungen vorgenommen wurden. In den 1980er Jahren wurden jedoch grosse Flächen eingezont, weil überbaubare Flächen verfügbar waren und die Baubewilligungen weniger strikt behandelt wurden. Die Entwicklung nach innen wurde weniger stark gefördert als in Rapperswil. Die Umsetzung des Siedlungsentwicklungsmanagement in Jona war deshalb weniger eingreifend als diejenige in Rapperswil.

In Freienbach wurde die verstärkte Bedeutung der Planung umgesetzt, indem die Nutzungen in den Zonenplänen besser definiert und fast keine Flächen neu eingezont wurden. Die Nutzung der Gemeindeflächen wurde durch die Definition von Mischzonen und einer Erhöhung der Ausnutzungsziffer flexibilisiert. In den angrenzenden Parzellen des Naturschutzgebiets Freuenwinkel wurden nur wenige Naturschutzmassnahmen ergriffen. Diese flexibeln Regeln führten zu einer liberalen Umsetzung.

## **5. Ursachen der «Policy Änderungen»**

Zwei Ursachen waren für die im Kapitel 4.4 beschriebenen «Policy Änderungen» verantwortlich: Erstens haben die Entscheidungsträger von den bisherigen Erfahrungen gelernt («policy learning»). Zweitens hat sich die öffentliche Meinung zu Umweltthemen geändert (Tabelle 8). Wie Wegelin (1996) für die ganze Schweiz festhielt, zeigen auch diese Analysen, dass seit der Annahme des Raumplanungsgesetzes im Jahr 1979 die

politischen Akteure an der Umsetzung von Massnahmen lernten. Die Erfahrung zeigte ihnen, dass eine zu lockere Umsetzung der Raumplanungspolitik nicht zu einer geordneten Raumentwicklung führte. Ausserdem wurde erkannt, dass die Bauzonen zu gross definiert waren und dass Siedlungs- und Verkehrsentwicklung stark gekoppelt sind. Diese Erfahrung führte zu einem verstärkten Eingreifen der öffentlichen Hand und einer strikteren Umsetzung der Raumplanung.

Wie Lendi (1996) und Wachter (1996) feststellten, führten neue wissenschaftliche Erkenntnisse im Bereich der Umweltforschung und der öffentliche Diskurs über Klimaveränderung, Naturschutz und nachhaltige Entwicklung zur Veränderung der öffentlichen Meinung. Der verstärkte Einfluss der öffentlichen Meinung und das «policy learning» der Politiker führten dazu, dass der Naturschutz als Priorität in die Raumplanung integriert wurde.

Die Resultate der policy-Analyse zeigen, dass das «policy learning» der Entscheidungsträger auch dazu führte, dass der Planungsprozess partizipativ gestaltet und die intrakommunale Zusammenarbeit gefördert wurde.

Die unterschiedliche Umsetzung dieser «policy Änderungen » in den drei Gemeinden wurde durch lokale Faktoren verursacht (Tabelle 8). Faktoren wie legale Autorität, öffentliche Meinung und Grundbesitz erklären die Dominanz von bestimmten Akteuren im Entscheidungsprozess. Durch diese Ressource versuchten Akteure die eigenen «belief system» umzusetzen.

Legale Autorität ist der Hauptfaktor, der die Dominanz der einzelnen Akteure erklärt (Tabelle 8). In Rapperswil war die starke Präsenz der sozialdemokratischen Partei im Stadtrat der Hauptgrund für die dominierende Rolle der sozialdemokratischen Koalition und für die konsequente Umsetzung einer sozialdemokratischen Politik. In Jona war die Mehrheit der Freisinnig Demokratischen Partei im Gemeinderat der Hauptgrund für die Dominanz dieser Partei und der mässig liberalen Politik. In Freienbach teilte der Gemeinderat oft die Positionen der Korporation. Der Grundbesitz der Korporation ist die

wichtigste Ursache für die Dominanz der Korporation und die Umsetzung ihrer «belief systems». Grundbesitz verlieh der Korporation zudem eine formelle Autorität.

Weitere lokale Faktoren waren wichtig bei der Umsetzung der Massnahmen. Die Resultate zeigen, dass die Grösse der Bauzonen eine Rolle spielte sowie die Möglichkeit die Bauzone weiter auszudehnen. Die begrenzte Fläche in Rapperswil führte zur starken Förderung der Entwicklung nach innen; die grosse Verfügbarkeit vom Bauland in Jona führte hingegen zu einer wenig strikten Behandlung der Baubewilligungen, was zu einer grossen Siedlungsflächenausdehnung und einer mässigen Förderung der Entwicklung nach innen führte. Die Gemeindefusion von Rapperswil und Jona hat zu einer Veränderung in der Umsetzung der Zonenpläne geführt. Da nach der Fusion die Ziele der Siedlungsentwicklung für das ganze Gemeindegebiet von Rapperswil und Jona definiert wurde, wurde in Rapperswil der Druck auf die Entwicklung nach innen gelockert und in Jona wurde ein Schwerpunkt für die Siedlungsentwicklung festgelegt.

Tabelle 8: Ursachen der unterschiedlichen Umsetzung der politischen Massnahmen in Rapperswil, Jona und Freienbach.

	Grösse der Bauzonen	Institutionelle Änderungen	Grundbesitz	Legale Autorität	Öffentliche Meinung
Rapperswil	x	x		x	x
Jona	x	x		x	
Freienbach			x	x	

## 6. Hinweise für die Raumplanung

### 6.1 Steuerung der Siedlungsentwicklung ausserhalb der Bauzone

Die Resultate der vorliegenden Studie zeigen, dass in den letzten Jahrzehnten tendenziell eine Landschaftszersiedlung ausserhalb der Bauzone stattgefunden hat (Kapitel 3). Die Zonenpläne sind ein geeignetes Instrument, um die Siedlungsausdehnung auf die Bauzonen zu konzentrieren und die Verdichtung innerhalb der Bauzonen zu fördern. Die Zonenpläne können den Verlust an Landwirtschaftsfläche ausserhalb der Bauzone jedoch



nicht verhindern. Vor allem neue landwirtschaftlichen Gebäude vergrösserten die Weiler ausserhalb der Bauzonen.

Ein neues Instrument ist deshalb notwendig, um die Siedlungsentwicklung ausserhalb der Bauzone zu steuern. Wie im letzten Raumplanungsbericht formuliert wurde, sollte die Planung der Landschaft ausserhalb der Bauzone nicht mehr von der gesamten Raumentwicklungsstrategie getrennt werden (ARE 2005). Einerseits soll die Siedlungsentwicklungsstrategie innerhalb der Bauzone mit jener ausserhalb der Bauzone abgestimmt. In der Siedlungsentwicklungsstrategie ausserhalb der Bauzonen sollen Überlegungen zur baulichen Konsequenzen der landwirtschaftlichen Strukturentwicklung berücksichtigt werden. Die Nutzungskonflikte ausserhalb der Bauzonen sollen besser koordiniert werden. Andererseits, sollen neue Instrumente helfen, die optimalen Charakteristika der Siedlungsentwicklung ausserhalb der Bauzone festzulegen, damit die anderen Funktionen des Landwirtschaftsraums besser berücksichtigt werden wie das bei den Landschaftsentwicklungskonzepte gemacht wird (LEK) (ALN und ARV 2002).

Auf Gemeindeebene sollen konkrete Ziele definiert werden, für die Grösse der Fläche, die ausserhalb der Bauzonen als Siedlungsfläche genutzt werden kann sowie für die Baudichte. Die Resultate zeigen, dass ein Zielkonflikt besteht zwischen dem Schutz der Landwirtschaftsflächen und der Förderung der landwirtschaftlichen Tätigkeit, welche bedingt, dass neue landwirtschaftliche Infrastrukturen und Gebäude für Nebenerwerbe bewilligt werden. Deshalb sollen die beiden Ziele koordiniert und abgestimmt werden.

## 6.2 Umsetzung der politischen Massnahmen

### **Einfluss lokaler Faktoren**

Lokale Faktoren sind wichtig und beeinflussen die Umsetzung der Massnahmen bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung: politische Mehrheit im Gemeinderat, die Koalitionen zwischen Interessensgruppen und Parteien, die Verteilung des Grundbesitzes und die Grösse des Gemeindeterritoriums sowie der Bauzonen (Kapitel 5.5). Die Inhalte der Raumentwicklungspolitik und die Formulierung des Raumplanungsgesetzes dürfen

deshalb nicht als einzige Faktoren berücksichtigt werden, wenn der Erfolg politischer Massnahmen evaluiert werden soll. Die Umsetzung auf Gemeindeebene muss auf jeden Fall einbezogen werden. Die Resultate zeigen, dass die öffentliche Meinung auf nationaler Ebene die Umsetzung auf Gemeindeebene zwar beeinflusst, aber dass lokale Faktoren die Art der Umsetzung bestimmen.

### **Kompetenzverteilung**

Kantonale Autoritäten hatten nur selten Einfluss auf den Entscheidungsprozess. Die Resultate zeigen, dass die kantonalen Ämter für Raumentwicklung bei der Limitierung der Erweiterung von Bauzonen und dem Erhalt schützwürdiger Flächen in wenigen Fällen eine wichtige Rolle spielten. Das wird bestätigt durch die Resultate von Baumgartner und Seidl (2008), welche zeigten, dass Rückzonungen oft nur mit der Intervention des Kantons durchgeführt werden.

### **Bodenpolitik**

Die Studie zeigt, dass Grundbesitz eine wichtige Ressource ist, die Entscheidungsprozesse beeinflusst. Der Besitz grosser Flächen verleiht dem Besitzer bei der Bestimmung der Ziele für die Siedlungsentwicklung Autorität. Die Rolle grosser Grundbesitzer kann gefährlich sein, wenn private Interessen und öffentliche Ziele nicht übereinstimmen. Die grosse Wichtigkeit des Grundbesitzes unterstützt die Forderung nach einer stärkeren Bodenpolitik durch die Gemeindeautoritäten. Der Besitz von Land durch die öffentlichen Hand würde den Gemeindeautoritäten mehr Bedeutung bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung verleihen (ARE 2005).

### **Entwicklung nach Innen**

Die Studie zeigt, dass ein hohes Konfliktpotential bei der Umsetzung der Entwicklung nach innen besteht. Die Strategie der Entwicklung nach innen wird von den politischen Akteuren allgemein akzeptiert. Die Konflikte entstehen erst bei der Umsetzung dieser Strategie. Die liberale Koalition fordert eine höhere Ausnützungsziffer, damit die Flächen optimal genutzt und die unbebaute Flächen und das Landwirtschaftsgebiet optimal geschützt werden. Eine Erhöhung der Ausnützungsziffer optimiert die Bodennutzung

auch aus wirtschaftlicher Sicht. Die sozialdemokratische Koalition und die Naturschutzorganisationen unterstützen die Erhöhung der Ausnutzungsziffer nur teilweise und nur in Flächen die für eine intensive Nutzung geeignet sind, z.B. die Kernzonen. Eine verdichtete Bauweise soll jedoch nicht zum Verlust an Grünflächen im Siedlungsraum führen, weil dies sich negativ auf Umwelt und Wohnqualität auswirkt.

Aus diesem Konflikt stellt sich die Frage, ob die Ausnutzungsziffer das einzige Instrument für die Steuerung der Verdichtung sein soll. Für eine bessere Umsetzung der Entwicklung nach innen sollte die gewünschte Art der Verdichtung besser formuliert worden. Eine Möglichkeit besteht darin für jede Gemeinde und Zone eine Grünflächenziffer einzuführen, die einen minimalen Anteil an Grünflächen sichert.

### **Intrakommunale Zusammenarbeit**

Die Studie bestätigt den Erfolg von Gemeindefusionen für die Raumplanung. Die Berücksichtigung einer grossen Fläche mit verschiedenen räumlichen Funktionen (Rapperswil: Zentrumsfunktion, Wirtschaft und Kultur; Jona: Wohngebiete) konnte die Effizienz der Planung erhöhen. Ein Grund dafür ist auch die Abschaffung der Steuerkonkurrenz zwischen den Gemeinden, die in den einzelnen Gemeinden die Siedlungsentwicklung förderte (Kübler et al. 2003). Die Resultate zeigen auch, dass die Kultur der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und zwischen Kantonen noch zu wenig verbreitet ist. Das Agglomerationsprojekt Obersee wird zum Beispiel von den lokalen Akteuren zu wenig wahrgenommen.

### **Dialog Praxis-Wissenschaft**

Der Dialog zwischen Wissenschaft und Planungspraxis soll weitergeführt werden. Die Studie zeigt, dass neue wissenschaftliche Kenntnisse und die Verbreitung wissenschaftlicher Diskurse in der Öffentlichkeit das Siedlungsentwicklungsmanagement auf Gemeindeebene beeinflussen. Die Weiterentwicklung von Diskussionsforen und Austauschplattformen sollen dieses Potential nutzen, um die Raumentwicklungspolitik zu verbessern.

Der vollständige Text der Dissertation befindet sich unter:

<http://e-collection.ethbib.ethz.ch/eserv/eth:30929/eth-30929-02.pdf>

## 7. Literatur

- Antrop, M., 2000. Changing patterns in the urbanized countryside of Western Europe. *Landscape Ecology*, 15: 257-270.
- Antrop, M., 2004. Landscape change and the urbanisation process in Europe. *Landscape and Urban Planning*, 67: 9-26.
- ARE, 2005. Raumentwicklungsbericht 2005, Bern.
- Baumgartner, D. and Seild, I., 2008. Rückzonung – Eine Herausforderung für die kommunale Nutzungsplanung. Eine empirische Untersuchung in drei Schweizer Gemeinden. DISP.
- Dawkins, C.J. and Nelson, A.C., 2002. Urban containment policies and housing prices: an international comparison with implication for future research. *Land Use Policy*, 19: 1-12.
- EBP (Ernst Basler + Partners), 2004. Schlussbericht, Modellvorhaben Agglo Obersee. Zürich. Zugriff unter:  
[http://www.sg.ch/home/bauen\\_\\_raum\\_\\_\\_umwelt/raumentwicklung/agglomeration\\_sprogramme.html](http://www.sg.ch/home/bauen__raum___umwelt/raumentwicklung/agglomeration_sprogramme.html), 20.6.2008.
- Geist, H.J. et al., 2006. Causes and Trajectories of Land-Use/Cover Change. In: E.F.a.G. Lambin, Helmut J. (Editor), *Land-Use and Land-Cover Change. Local Processes and Global Impacts*, Berlin, Heidelberg, New Yourk, pp. 42-70.
- Hersperger, A.M. and Bürgi, M., 2007. Driving forces of landscape change in the urbanizing limmat valley, Switzerland. In: E. Koomen, J. Stillwell, A. Bakema and H.J. Scholten (Editors), *Modelling Land-Use Change Progress and application*, Dordrecht, The Netherlands.
- Hornung, D., Lindenmann, M. and Roth, U., 2005. Gebäude, Wohnungen und Gebäude ausserhalb der Bauzone Auswertung der eidg. Volkszählung 2000, Vergleich mit 1990.
- Kaufmann, V. and Sager, F., 2006. The coordination of local policies for urban development and public transportation in four swiss cities. *Journal of Urban Affairs*, 28(4): 353-374.

- Lambin, E.F., Geist, H.J. and Lepers, E., 2003. Dynamics of Land-Use and Land-Cover Change in Tropical Regions. *Annu. Rev. Environ. Resour.*, 28: 205-241.
- Lendi, M., 1996. Zur Geschichte der Raumplanung in der Schweiz. *DISP*, 127: 24-26.
- Lendi, M., 2007. Die Politik bewegt die Raumplanung; Novellierung des Planungsrechts umfassend prüfen. *DISP*, 170(3): 71-79.
- Millward, H., 2006. Urban containment strategies: A case-study appraisal of plans and policy in Japanese, British, and Canadian cities. *Land Use Policy*, 23: 473-485.
- Sabatier, P.A. and Jenkins-Smith, H.C., 1993. *Policy change and learning : an advocacy coalition approach* Westview Press, Boulder.
- Schuler, M. and Joye, D., Typologie der Gemeinde der Schweiz. In: B.f. Statistik (Editor), Neuchatel, [www.bfs.ch](http://www.bfs.ch).
- Schulz, B. and Dosch, F., 2005. Trends der Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerung in der Schweiz und Deutschland. *DISP*, 160: 5-15.
- Siedentop, S., 2005. Urban Sprawl - verstehen, messen, steuern. *DISP*, 160.
- Thiha, Webb, E.L. and Honda, K., 1007. Biophysical and policy drivers of landscape change in a central Vietnamese district. *Environmental Conservation*, 34(2): 164-172.
- Volkswirtschaftsdirektion (Amt für Landschaft und Natur  
ALN), Baudirektion (Amt für Raumordnung und Vermessung ARV) (Hrsg.). 2002.  
Merkblatt Landschaftsentwicklungskonzepte (LEK). Zürich.  
Zugriff unter:  
<http://www.kantonalplanung.zh.ch/internet/bd/arv/kplan/de/home.html>
- Wachter, D., 1996. Nachhaltige Entwicklung: Folgerungen für die schweizerische Bodenpolitik. *DISP*, 124: 10-16.
- Wegelin, F., 1996. Planung des Bundes im Wandel. *DISP*, 127: 41-47.