

# Forum Früherkennung Natur + Landschaft

---

## Bericht zum Thema

### ► Zersiedelung der Landschaft

#### Resultate des Workshops vom 10. März 2010

Im Auftrag der Koordinationsgruppe Früherkennung N+L (KoF N+L)

Dr. Alfred Wittwer  
30. Mai 2010



---

# Handlungsbedarf aus Sicht der KoF

---

## Thema «Zersiedelung der Landschaft »

### Problemstellung:

Die Landschaftszersiedelung ist eine zentrale Grösse der Landschaftsentwicklung der letzten Jahrzehnte. Die aktuelle räumliche Entwicklung ist in den Grundsätzen nicht nachhaltig, was unter anderem zu Einbussen der landschaftlichen Qualität führt. Zurzeit ist das Thema politisch aktuell und verschiedene wichtige Entscheide (Teilrevision RPG, Landschaftsinitiative) stehen an. Der Workshop wurde auf das Thema „Umgang mit Bauzonen“ begrenzt, obwohl auch ausserhalb der Bauzone Akteure wie der Tourismus, Energieversorgung oder die Landwirtschaft zur Zersiedelung beitragen.

### Definition der Landschaftszersiedelung

Die Zersiedelung der Landschaft ist Folge einer als negativ zu beurteilenden, räumlich dispersen Siedlungsentwicklung. Sie kann beispielsweise mit dem Zersiedelungsindikator (Jaeger et al. 2008) aus dem NFP54 gemessen werden [Durchsiedlungseinheiten {DSE} / km<sup>2</sup>].

### Zu erwartende Entwicklung:

Die Einwohnerzahl (+ 3 Mio in den letzten 60 Jahren), die Raumannsprüche (z.B. + 16 m<sup>2</sup> Wohnflächenbedarf pro Kopf in den letzten 30 Jahren) und der allgemeine Wohlstand (z.B. 2009 Konsumausgaben von 280 Milliarden) steigen laufend. Diese Treiber der Siedlungsentwicklung führen dazu, dass die Zersiedelung der Landschaft auch in den kommenden Jahren weiter gehen wird. Gemäss Ergebnissen des laufenden Forschungsprogramms „Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung“ (NFP 54) kann sie selbst im besten Fall nur gebremst werden. Schwerpunkte der Entwicklung sind der periphere Agglomerationsgürtel und das angrenzende, noch weitgehend ländlich geprägte Umland. Die verbesserte Mobilität (bessere Infrastrukturen und Angebote) erweitern dabei die möglichen Pendlerdistanzen und beeinflussen damit den Bauzonenmarkt. Die Internationalisierung der Wirtschaft wird die Bedeutung der Grosszentren zusätzlich verstärken.

### Handlungsbedarf:

Generell sind die Einflussmöglichkeiten der KBNL-Mitglieder auf die Siedlungsentwicklung sehr beschränkt. Dennoch sieht die KoF Handlungsbedarf in folgenden Bereichen:

- ▶ Bewusstsein für die Zersiedelungsproblematik innerhalb der Verwaltung fördern (und darüber hinaus auf allen Ebenen). Den Umgang mit dem bereits weitgehend überbauten Raum ins Zentrum der Diskussion stellen und die Chancen für qualitative Aufwertungen aufzeigen und nutzen.
- ▶ Sich informieren über den Stand der Revision des Raumplanungsgesetzes um zu wissen, was auf Kantone zu kommt. Sowohl Massnahmen zur Lenkung des Siedlungsdruckes als auch zur Begrenzung der Siedlung vorsehen und das Instrument der Richtplanung stärker nutzen.
- ▶ Hohe Häuser und Hochhäuser sind gut in die Umgebung einzugliedern. Dazu bedarf es auch entsprechende Konzepte, in deren Erarbeitung die Bevölkerung einbezogen wird..
- ▶ Erarbeiten eines Merkblatts zu konzeptionellen Beiträgen, welche die KBNL-Fachstellen für die Landschaftsqualität leisten können und welche Qualitäten gemeint sind.

### Allgemein:

- ▶ die KBNL muss mehr Einfluss gewinnen auf die ganze Siedlungsentwicklung (z.B. Richtplanung, Ortsplanungen, Quartierspläne, etc.)
- ▶ Empfehlungen zur Landschaftsqualität im Rahmen der Landschafts-Initiative zur Kenntnis nehmen

---

---

## Inhaltsverzeichnis

- 1. Ausgangslage**
- 2. Workshop**
  - 2.1 *Ziele des Workshop*
  - 2.2 *Produkte*
  - 2.3 *Programm*
  - 2.4 *Thematik: Strukturierung und Organisation*
- 3. Inputs**
  - 3.1 *Landschaftszersiedelung: Facts & Figures*
  - 3.2 *Geschäftsliegenschaften und Einkaufszentren*
  - 3.3 *Verdichten vs. Bauen auf der grünen Wiese*
  - 3.4 *Hochhäuser: steht ein Hochhausrevival bevor?*
- 4. Ergebnisse der Diskussion**
  - 4.1 *Treiber der Zersiedelung*
  - 4.2 *Postulate*
  - 4.3 *Massnahmen*
  - 4.4 *Ebenen*
- 5. Fazit**
  - 5.1 *Literatur*
- 6. Anhang**
  - 6.1 *Liste der Workshopteilnehmenden*
  - 6.2 *Präsentationen*
    - ▶ *Marco Kellenberger, ARE*
    - ▶ *Urs Steiger, NFP 54*
    - ▶ *Dr. Urs Hausmann, Wüest&Partner*
    - ▶ *Martin Vinzens, ARE*
    - ▶ *Bernhard Künzler; AGR, Kt. BE*
    - ▶ *Pierre Feddersen, Feddersen&Klostermann*

# 1 Ausgangslage

Die Landschaftszersiedelung ist eine zentrale Grösse der Landschaftsentwicklung der letzten Jahrzehnte. Nebst dem eigentlichen Bevölkerungswachstum ist sie ein Grund, wieso die aktuelle Raumentwicklung den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung nicht genügt. Zurzeit ist das Thema politisch aktuell und verschiedene wichtige Entscheide (Teilrevision RPG, Landschaftsinitiative) stehen an. Wie sehen die künftigen Entwicklungen dieses Themas aus? Werden die bestehenden Trends so weiter gehen oder gibt es Brüche in den Driving Forces des Marktes? Welche Räume sind von der Landschaftszersiedelung primär betroffen? Wie gehen wir damit um? Welche gesetzgeberischen Lösungen sind in Diskussion (Responses)? Wie lassen sich die Trends allenfalls im Interesse von Natur und Landschaft beeinflussen?

(Themenspeicher Laufnummer 2009-07)

Das Phänomen «Landschaftszersiedelung» wurde aus Sicht Früherkennung thematisiert, weil dazu neue Forschungsergebnisse vorliegen (z.B. NFP 54), neue Entwicklungen stattfinden (z.B. Revival Hochhäuser), das Thema politisch aktuell ist und die Handlungsmöglichkeiten der kantonalen Fachstellen Natur und Landschaft noch nicht ausreichend festgelegt sind. Die Landschaftszersiedelung ist aus Sicht des NHG eine zentrale Entwicklung, welche die Landschaften und Lebensräume und damit die Lebensqualität entscheidend beeinflusst.

## 2 Workshop

Die KoF lud am 20. März zu einem eintägigen Workshop ein, an dem 21 Expertinnen und Experten teilgenommen haben.

### 2.1 Ziele des Workshop

- ▶ der Begriff «Landschaftszersiedelung» ist geklärt
- ▶ Aktuelle Situation und Problematik bezüglich der Zersiedelung sind dargestellt
- ▶ Problematiken und unerwünschte Entwicklungen sind diskutiert
- ▶ Handlungsoptionen zur Verbesserung der Situation sind skizziert

#### Wirkungsziel:

Die KBNL-Mitglieder sowie die KoF Früherkennung Landschaft sind sich über die zu erwartende Entwicklung im Bereich der Zersiedelung der Landschaft im Klaren und wissen, welche allfälligen Massnahmen dagegen unternommen werden könnte.

### 2.2 Produkte:

- ▶ Liste der Einflussgrössen (driving forces) auf die Landschaftszersiedelung
- ▶ Notizen und Überlegungen zu den drei behandelten Vertiefungsthemen mit Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen
- ▶ evt. Liste von Handlungsoptionen od. Massnahmen zur Reduktion der Landschaftszersiedelung (Grundlageninformation zu Strategien für KBNL und Vorschläge für Gesetzesrevision Raumplanung)
- ▶ Bericht mit Empfehlungen zu Händen des BAFU und der KBNL

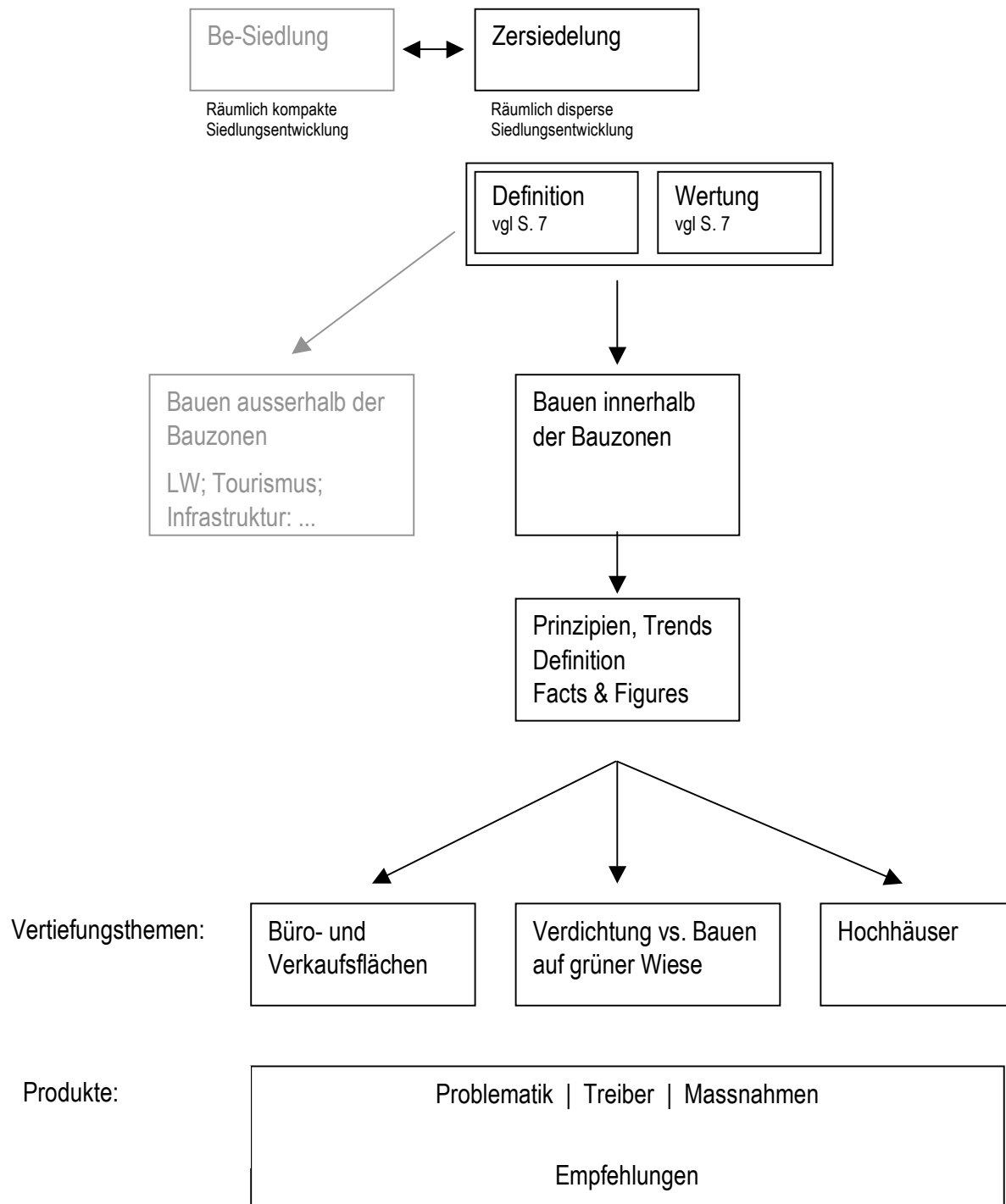
#### Einschränkung des Themas:

Die Thematik der Landschaftszersiedelung betrifft raumplanerisch gesehen einerseits die Bauzonen, deren Fläche, räumliche Anordnung, rechtliche Ausgestaltung und Management sowie andererseits die Problematik der Bauten ausserhalb der Bauzonen. Die KoF hat entschieden, den Workshop bewusst auf die Bauzonen zu fokussieren, um das komplexe Thema einzugrenzen.

## 2.3 Programm

	<b>Zersiedelung der Landschaft Siedlungsentwicklung. Gegen innen – gegen aussen</b>	
10h00	Begrüssung:	Alfred Wittwer
	<b>EINFÜHRUNG</b>	
	Landschaftszersiedelung: Facts & Figures zur Problemlage und zum Forschungsstand	Marco Kellenberger ARE Urs Steiger
	Fragen   Diskussion	alle
	<b>DREI VERTIEFUNGSTHEMEN</b>	
	<b>A.</b> Industrie- Gewerbebauten, Einkaufsmeilen Immobilienmarktdynamik («Aldisierung der Landschaft»)	Urs Hausmann Wüest & Partner
	Fragen   Diskussion	alle
12h30	Mittagessen	
13h50	<b>B.</b> Verdichten vs Bauen auf der grünen Wiese Stand und Rahmenbedingungen der Siedlungsentwicklung in und um Ballungsgebiete	Bernhard Künzler AGR BE Martin Vinzens ARE
	Fragen   Diskussion	alle
	<b>C.</b> Steht ein Hochhaus-Revival bevor? Folgen für die Landschaft? Rahmenbedingungen?	Pierre Feddersen
	Fragen   Diskussion	alle
15h50	Zusammenfassung Stand Problematik, Handlungsoptionen Bilanz-Diskussion Weitere Schritte	
16h30	Ende	

## 2.4 Thematik: Strukturierung und Organisation



### 3 Inputs

#### 3.1 Landschaftszersiedelung: Facts & Figures zur Problemlage und zum Forschungsstand

Marco Kellenberger ARE, Urs Steiger NFP54

Tatsache ist, dass auf dem Gebiet der Schweiz die Bevölkerung stetig zunimmt und seit 30 Jahren die Siedlungsfläche um den berühmten m<sup>2</sup> pro Sekunde wächst. Es stellt sich die Frage, ab wann Siedlungsentwicklung zur Zersiedelung wird. Das ist gar nicht einfach zu beantworten.

Zersiedelung ist in der Landschaft optisch wahrnehmbar. Eine Landschaft ist umso stärker zersiedelt, je stärker sie von Gebäuden und Infrastrukturen durchsetzt ist. Der Grad der Zersiedelung bezeichnet das Ausmass der Bebauung der Landschaft mit Gebäuden, Strassen usw. und deren Streuung d.h. je mehr Fläche bebaut ist und je weiter gestreut die Gebäude sind, desto höher ist die Zersiedelung.

Der Begriff «Zersiedelung» beschreibt sowohl einen Zustand (d.h. den Grad der Zersiedelung einer Landschaft) als auch einen Prozess (die fortschreitende Zersiedelung der Landschaft).

Insbesondere die Resultate des Nationalen Forschungsprogrammes 54 «nachhaltige Infrastruktur- und Siedlungsentwicklung» zeigen, dass die Zersiedelung bestenfalls gebremst aber nicht gestoppt werden kann.

Zur Definition des Phänomens «Zersiedelung» :

Einfache Faustregel: Falls Wachstum Siedlungsfläche > Wachstum Bevölkerung → ein Hinweis auf eine nicht nachhaltige Siedlungsentwicklung, tendenziell auch auf Zersiedelung

▶ Nachhaltigkeits-Strategie Bund: Siedlungsflächenverbrauch bei 400m<sup>2</sup>/Person stabilisieren

Massstabsebenen: Quartier (Baudichte/-lücken); Gemeinde / Stadt (Ausfransen, Insel-Siedlungen); Regional / national (dezentrales Wachstum)

Wertung:

Zersiedelung ist eine aus Sicht der nachhaltigen Raumentwicklung als negativ zu beurteilende Besiedlungsform des Raums durch den Menschen.

Entwicklung 1983 bis 2007:

Anstieg Bevölkerung (+18%), Siedlungsfläche (+25%), Wohnfläche pro Person (+34%)

Zersiedlungsindikator (nach J.Jaeger et al.. 2008)

Durchdringung der Landschaft = Streuung x Siedlungsfläche (dividiert durch) Grösse der Landschaft

Gesamtdurchsiedlung (dividiert durch) Grösse der Landschaft = [Durchsiedlungseinheiten (DSE) / km<sup>2</sup>]

Veränderungsraten:

	1935-2002	1935-1960	1960-1980	1980-2002
Zunahme der Gesamtdurchsiedlung MDSE/a	840	706	1252	619
Zunahme der Siedlungsfläche pro Jahr (km <sup>2</sup> /a)	18	15,3	26,7	13,3

Heutige höchste angetroffene Dichten in der Schweiz

	Freie Wohnzonen in ha	Freie Wohnzonen in %	Einwohner je ha bebauter Wohnzone
Stadt Basel	10.7	1.48	159.18

### 3.2 **Geschäftsliegenschaften und Einkaufszentren:** *Bestandesaufnahme aus Immobilienmarktsicht*

Dr. Urs Hausmann, Wüest & Partner

Büro und Verkaufsflächen machen relativ kleine Anteile aus an der gesamten Siedlungsfläche in der Schweiz. Da es sich bei den Verkaufsflächen oft um grosse, zusammenhängende Bauten an verkehrsgünstiger Lage handelt, fallen sie vermutlich stärker auf als andere Bauten.

Siedlungsfläche: 6.8 % der Gesamtfläche Schweiz

Geschossflächen in der Schweiz: 927 Mio. m<sup>2</sup> Bruttogeschossflächen und davon: Industrie- und Lagerfläche: 16.4%; Bürofläche: 5.4%; Verkauf: 3.4%

Entwicklung 2000-2008: Bruttogeschossfläche nahm um 7% zu (v.a. in Grossstädten und Agglomeration)  
Verkaufsfläche nahm um 11% zu (400'000m<sup>2</sup> neue Geschäftsflächen im 2008)

Investitionsvolumen für Geschäftsgebäude: 6 Mia/Jahr (Gesamtvolumen Hochbau: 40 Mia/Jahr)

Büro- und Verkaufsflächen liegen in der Schweiz an Zentrumslagen oder an von Verkehrsinfrastrukturen gut erschlossenen Orten. Dabei ist der institutionelle Rahmen, der eine räumliche Wirkung entfaltet, der wahre Treiber, der die Art, die Grösse und den Standort von Immobilieninvestitionen beeinflusst (u.a. Sektoral-, Regionalpolitik, Bahn-, Steuer- und Mietgesetz).

Der Trend in den Zentrumslagen wird zu grösserer Dichte gehen. Die zunehmende Arbeitsteilung und Internationalisierung der Wirtschaft wirkt als starker Treiber dieser Entwicklung Die Dichte soll dort massiv erhöht werden, wo zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Erstens müssen Investoren vorhanden sein, und zweitens sollen diese dort bauen, wo es aus volkswirtschaftlicher Sicht am sinnvollsten ist (u.a. an Bahnknotenpunkten). Dabei wären bedeutend höhere Dichten als in Schweizer Städten derzeit angetroffen werden durchaus möglich ohne an Lebensqualität zu verlieren – asiatische Städte machen es vor.

Immobilienentwicklungen brauchen Bauland als essenzielle Ressource. Immobilienakteure, die bauen und sich auch für Nachhaltigkeit interessieren, betrachten die Zersiedelung und den Landverbrauch nicht als Problem (bisher nur für klimarelevante Umweltthemen sensibilisiert).

Unter den gegenwärtigen Voraussetzungen wird die Zersiedelung weiter gehen. Die Baulandreserven befinden sich am falschen Ort. Abhilfe könnten eine übergeordnete Siedlungsplanung, höhere Dichten in den Städten und kleinere Ausnutzungsziffern auf dem Land schaffen. In der Schweiz fehlt eine kohärente volkswirtschaftliche Gesamtstrategie mit klarer, verbindlicher Prioritätensetzung. Das bedeutet auch Entscheide gegen lokale Partikulärinteressen zu treffen. Wenn man die Zersiedelung stoppen möchte, ist es zudem nicht zweckmässig, die relative Qualität der Makrolage zu erhöhen oder aufrecht zu erhalten (u.a. durch Subventionen).

Wichtig: Gesamtplanung, Politische Prioritäten setzen, richtige Anreize schaffen, falsche Regulierungen aufheben (Ausnutzungsziffern)

### 3.3 **Verdichten vs. Bauen auf der grünen Wiese**

#### *Verdichten oder Zersiedelung in Ballungsgebieten? und Beispiele aus der Agglomeration Bern*

Martin Vinzens ARE, Bernhard Künzler AGR

Wie soll die Siedlungsfläche pro Person stabilisiert werden bei einem jährlichen 1%-Anstieg der Bevölkerung und des Wohnungsbestandes ?

Die Bauzonenreserven liegen am falschen Ort. Die Fläche ist in den periurbanen ländlichen Gemeinden am grössten gefolgt von den Gemeinden der Gürtel um die Mittel- und Grosszentren. Knapp 30 % der Bauzonen sind gut bis sehr gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen (Bundesamt für Raumentwicklung 2008). Im Bereich Arbeiten liegen die Bauzonen mehrheitlich am richtigen Ort.

Strategien

- Bereits gut erschlossene Gebiete sind zu verdichten
- Bei peripheren Gebieten, die mit dem öV schlecht erschlossen sind, ist der Siedlungsdruck wegzunehmen
- Siedlungsstruktur ist so anzupassen, dass der öV gestärkt wird
- Bauzonen mobilisieren, wo die Erreichbarkeit mit dem öV gut ist.

Nutzungsreserven Beispiel Stadt Zürich:

2003: 93 % aller BZ waren überbaut, 72% der max. zulässigen Geschossflächen waren realisiert.

- ▶ Innenentwicklungen können nur realisiert werden, wenn Bodenwertsteigerungen erzielt werden können.

Die Ansprüche der Bevölkerung verhindern oft eine bessere Ausnutzung der Bauzonen.

- ▶ Die Schweiz muss urbaner werden um Zersiedelung zu bremsen

Aus Sicht der kantonale Raumplanung sind zwei Ebenen zu unterscheiden: Makro- und Mikroebene

Die Makroebene: auch im Kanton Bern «...sind genügend Bauzonenreserven vorhanden, sie liegen jedoch zum Teil am falschen Ort» (Raumplanungsbericht '06). Bauzonen an sinnvollen Orten auszuscheiden scheitert oft am Widerstand der ansässigen Bevölkerung.

Die Mikroebene:

Auf der Mikroebene kann mit Verdichten, Zonenreserven ausschöpfen, Industriebrachen nutzen und alte Bausstruktur ersetzen einer Zersiedelung entgegen gewirkt werden.

Das Hauptproblem am Ausschöpfen der Baulandreserven stellt deren Hortung dar.

Fazit: Die Handlungsmöglichkeiten auf kantonaler Ebene sind beschränkt. Dennoch wird empfohlen:

- Vorgaben für die Zonendimensionierung und -anordnung
- Zonenvorschriften anpassen (z.B. Ausnutzungsziffer überprüfen)
- ev. Vorgaben für Baulandverflüssigung
- ev. Koordinationsfunktion wahrnehmen

### **3.4 Hochhäuser: Steht ein Hochhausrevival bevor ?**

Pierre Feddersen, Feddersen & Klostermann

Als Hochhaus gilt in der Schweiz ein Gebäude, welches höher ist als eine ausgezogene Feuerwehreiter. Das entspricht ungefähr einer Höhe von ca. 30 Metern, das heisst ca. ab 9 Geschossen. Seit Ende der Neunzigerjahre erlebt das Hochhaus eine gewisse Renaissance. Verschiedene neue Hochhäuser sind projektiert oder bereits in Bau. Es ist allerdings nicht so, dass mit Hochhäusern viel höhere Dichten erzielt werden können oder dass es Hochhäuser braucht, um hohe Flächennutzungsziffern zu erreichen. Es handelt sich viel mehr um Bauten mit Prestige- oder Brandeffekt. Insbesondere in umgenutzten Quartieren kann mit einem Hochhaus ein starker urbanistischer Akzent gesetzt werden. Der Bau eines Hochhauses ist nur im Zusammenhang mit einer Sondernutzungsplanung möglich. Damit kann festgelegt werden, welche Standorte sich überhaupt eignen für die Ansiedlung von Hochhäusern (Möglichkeitsgebiete resp. Erwartungsgebiete)

Grundsätzliche Anforderungen an eine Standortsplanung ist die Berücksichtigung folgender Punkte:: Städtebauliche Einordnung (Verkehr, Mobilität; Bestehende Hochhäuser, Skyline; Hauptsichtwinkel (Bpl. Blick vom See); Freiraum ); Bezug zum öffentlichen Raum ; Ökologie (Klima und Schatten); Architektur.

Dazu sind Anforderungs- und Bewertungskriterien zu definieren sowie ein Nutzungskonzept zu erstellen

Der Bau von Hochhäusern setzt eine sorgfältige Planung voraus, in der landschaftliche Aspekte berücksichtigt werden müssen. Somit ist die Möglichkeit gegeben, allfällige negative Auswirkungen auf Natur und Landschaft im Vorfeld zu berücksichtigen.

Die Diskussion des Themas hat aber auch gezeigt, dass im Bereich der Ausbildung gewisse Mängel bestehen. Offenbar ist es schwierig gut ausgebildete Urbanisten zu finden, weil zu wenig gute Ausbildungsmöglichkeiten bestehen (Spezialisierung versus integrale Sichtweise).

## 4 Ergebnisse der Diskussion

Die Thematik wurde aufgrund der Inputreferate breit diskutiert. Grundsätzlich wurde festgehalten, dass das Bewusstsein für die Problematik der Landschaftszersiedelung und deren negative Auswirkungen für die Landschaft, Natur und Lebensqualität sowohl in der Politik als auch bei den Akteuren und in der breiten Bevölkerung zuwenig vorhanden ist und unbedingt verstärkt geweckt werden müsste.

Die Thematik «Landschaftszersiedelung» an sich bleibt aber schwer fassbar. Es zeigt sich, dass es sich nicht nur um eine Frage der überbauten Quadratmeter handelt sondern auch der (wahrgenommenen) Qualität, der Bauten und Siedlungsstruktur, letztlich der (wahrgenommenen) Lebensqualität. Und diese ist schliesslich im Sinne der Nachhaltigkeit (soziale Dimension!) ebenso eine relevante Zielgrösse wie der haushälterische Umgang mit dem Boden. Aus Nachhaltigkeitsperspektive (wenigstens aus dessen nachhaltiger Dimension gesehen) könnte eine weitere Siedlungsentwicklung dann sogar positiv beurteilbar werden, wenn sowohl die Bedürfnisse der heutigen als auch (mutmasslich) der künftigen Bevölkerung besser erfüllt werden als ohne diese Entwicklung. Die Landschaft ihrerseits geht nicht verloren, sondern wird verändert. Das muss nicht zwingend negativ sein, hängt aber entscheidend von der (wahrgenommenen) Qualität ab. Der Bodenverbrauch hingegen ist immer weitgehend nicht-nachhaltig, da es sich hier um eine endliche, nur schwer reversible Ressource handelt. Landschaftszersiedelung weist also eine Vielzahl von Facetten und Dimensionen auf und ist daher nicht ohne weiteres eindeutig beurteilbar. Am Workshop wurde daher weitgehend auf den haushälterischen Umgang mit der Ressource Boden fokussiert, wie in der Folge berichtet wird.

Private Interessen im Einzelfall und der Föderalismus stehen einem von Nachhaltigkeit geleiteten Umgang mit der Siedlungsproblematik entgegen. Um die Zersiedelung zu bremsen muss integral und über administrative Grenzen hinaus geplant werden. Dabei müssen aber die Bevölkerung, ihre Anliegen und deren Lebensstile mit einbezogen werden.

Damit höhere Siedlungsdichten erzielt werden können und die Verhäuselung gebremst werden kann, muss auch der Mythos der bäuerlichen Schweiz - jeder Schweizer ist im Herz ein Bauer auch wenn 70% der Bevölkerung in urbanem Umfeld leben – durch ein urbaneres Modell abgelöst werden. Dieser Mythos steht einer höheren Urbanität im Wege. Auch hier steht vermutlich die Bewusstseinswerdung am Anfang jeder Veränderung

## 4.1 Treiber der Zersiedelung

(Auflistung selbstverständlich ohne Anspruch auf Vollständigkeit)

Bevölkerungs- und Siedlungsflächenwachstum	(die Bevölkerung der Schweiz wächst stetig jährlich um ca. 1%, die Siedlungsfläche wächst mit)
Wohlstandsanstieg (steigert Bedürfnisse)	(die Siedlungsfläche pro Kopf steigt mit den steigenden Ansprüchen an Wohnfläche, Mobilität, etc.)
Standort- / Wohnwünsche Bevölkerung	(Flächenanspruch im Bereich Wohnen sowie das Bedürfnis an schöner Lage auf dem Lande zu wohnen, fördert das Wachstum der Siedlungsfläche)
Zunehmende Trennung Arbeiten-Wohnen	(fördert die Pendlermobilität und die Nachfrage nach Verkehrsinfrastrukturen)
Mobilitätsanspruch	(fördert die Nachfrage nach Verkehrsinfrastrukturen, insbesondere für den MIV)
Freizeitverhalten	(aktives Freizeitverhalten fördert tendenziell die Nachfrage nach Sport- und Freizeitanlagen und zieht erhöhte Mobilität nach sich)
Individuelle Entscheide vs. gesellschaftliche Auswirkungen	(Zersiedelung ist das Produkt einer Summe von Einzelentscheidungen, bei denen immer der Anspruch des betroffenen Individuums das Wohl der Gemeinschaft überwiegt)
Einfamilienhaus-Traum	(Mythos der bäuerlichen Schweiz: der Schweizer sieht sich als bodenständig mit bäuerlichen Wurzeln. Das flächenzehrende EFH mit Umschwung ist wie der erfüllte Traum eines kleinen Bauernhauses. Das EFH könnte eine schweizer Erfindung sein)
Baulandhortung	(Bauland ist eine gute Kapitalanlage. Solange es nicht veräussert wird fördert Horten von zentrumsnahen Bauland die Zersiedelung)
Gemeinde-Autonomie   Föderalismus	(jede Gemeinde kann autonom planen und hat finanziell ein vordergründiges Interesse durch ausscheiden von Bauland private und gewerbliche Steuerzahler anzuziehen. Es findet keine koordinierte Planung statt)
Standort-Marketing	(die Gemeinden stehen in einem Wettbewerb um gute Steuerzahler. Das verhindert koordiniertes Vorgehen)
Ausnutzungsziffern	(in Städten, wo die Nachfrage nach Wohn- und Gewerberaum hoch ist sollte dichter gebaut werden können - zu hoch auf dem Land)
Steuersysteme und weitere Anreize	(Steuerabzüge für Fahrspesen z.B. begünstigen Pendlerinnen und Pendler)
Verkehrssystem, Verkehrsinfrastruktur	(bessere Erreichbarkeit peripherer Gebiete führt zu Wachstum der Siedlungsfläche)
Realisierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten ohne Siedlungskonzeption	(Führt zu unkoordiniertem Siedlungswachstum)
Baulandmarkt	(zentrale Lagen teuer, dezentrale günstiger. Wirtschaftlich schwache Bevölkerungsschichten sind gezwungen in dezentrale Lagen auszuweichen)

## 4.2 Postulate

Aus der Diskussion ergeben sich Erkenntnisse und Forderungen, was schwerpunktmässig unternommen werden sollte, um die fortschreitende Zersiedelung einzudämmen- Diese lassen sich in in 5 Hauptpostulate formulieren:

(Die Entwicklungen ausserhalb der Bauzonen sind dabei nicht mit einbezogen)

<b>Bewusstseinsbildung</b>	Bei Investoren, Architekten und in der breiten Bevölkerung muss das Bewusstsein für die Problematik der Zersiedelung und deren Stellenwert geweckt werden.
<b>Planung Prozesse:</b>	Die Siedlungsentwicklung braucht übergeordnete, integrale Planung und aktives, steuerndes Umsetzen Bestehende Bauzonen müssen überprüft werden.
<b>Verdichten:</b>	Besiedelte, mit öV erschlossene Räume sind zu verdichten.
<b>Qualität*:</b>	Die Lebensqualität verdichteter Räume ist zu gewährleisten
<b>Rahmenbedingungen:</b>	Institutionelle Rahmenbedingungen sind so zu setzen, dass sie die Zersiedelung nicht fördern (u.a. Sektoral-, Regionalpolitik, Bahn-, Steuer- und Mietgesetz).

Eines ist sicher: die Besiedelung wird weiter voran schreiten Um deren negativen Auswirkungen auf die Landschaft zu verringern muss die Siedlungstätigkeit aktiver geplant und gesteuert werden!

\* was Qualität in der Siedlung im Einzelnen bedeutet, muss allerdings noch definiert werden

## 4.3 Massnahmen

Eine Reihe von Massnahmen wurde erwähnt, welche geeignet sind, die Situation in Richtung der aufgestellten Postulate zu bewegen und die fortschreitende Zersiedelung zu bremsen:

### Bewusstseinsbildung

- ▶ Bewusstseinsbildung von Siedlungsaspekten in der Politik und auf allen anderen Ebenen fördern (ähnlich, wie dies beim Umweltschutz geschehen ist)
- ▶ Die Problematik Landschaft den Architekten bewusst machen (Nachhaltigkeit beschränkt sich nicht nur auf Energiefragen, der Einbezug der Landschaft gehört dazu)
- ▶ Urbanes Wohnen thematisieren (Als Gegenbild zum Mythos der bäuerlichen Schweiz)
- ▶ die Landschaft zum Thema machen
- ▶ Entleerungsräume: Mut um das Thema Entleerungsräume zu diskutieren

### Planung

#### National

- ▶ Der Bund sollte eine kohärente raumplanerische und volkswirtschaftliche Gesamtstrategie und -planung mit klarer, verbindlicher Prioritätensetzung vornehmen

#### Regional | Überregional

- ▶ Koordination von Siedlung und Infrastrukturplanung sicherstellen
- ▶ Agglomerationsprogramme 2. Generation: wichtige Chance um Gesamtkoordination, Siedlungsgestaltung, Infrastruktur und soziale Aspekte zu integrieren
- ▶ Siedlungsgestaltung regionale und überregional (Städtebau | territoriale Synergien) angehen im sub- und periurbanen Raum (Bsp. Planungsregion «Ouest Lausannois»)
- ▶ Siedlungsplanungen mit verantwortlichem Manager für Koordination und Qualität
- ▶ Regionales/überregionales Bauzonen-Management
- ▶ Lebensstile der Bevölkerung bei den Planungen berücksichtigen

#### Kantonal

- ▶ Konsequentes Umsetzen der bestehenden gesetzlichen Vorgaben und Planungsinstrumente
- ▶ Klare Begrenzung des Siedlungsgebietes (verbindliche Siedlungstrennlinie im Richtplan)

#### Kommunal

- ▶ Baumanagement der Gemeinden einsetzen (nicht nur planen, sondern auch managen)
- ▶ Investoren mit einbeziehen und unterstützen in den Verfahren, Bevölkerung mit einbeziehen
- ▶ Einfamilienhaus-Quartiere umbauen
- ▶ Industrie- und Verkehrsbrachen nutzen
- ▶ Zonenvorschriften anpassen (insbesondere Ausnützungsziffer)
- ▶ Einkaufszentren vermehrt in Siedlungen platzieren (vgl. Sihl-City, Zürich)
- ▶ Hochhäuser nur mit konzeptionellen Vorarbeiten und landschaftlicher Integration erstellen lassen

### Anreize

- ▶ Subventionsabbau bei den Mobilitätskosten (Steuerabzüge, Fahrpreisvergünstigungen usw.)
- ▶ Steueraufkommen regional nutzen
- ▶ Vorgaben für Baulandverfügung erstellen
- ▶ Steuer: Rahmenbedingungen neu setzen in besiedeltem Gebiet Bsp: Zweitwohnungssteuer (die weh tut)

### Neue Instrumente

- ▶ Neue Instrumente zur Bewirtschaftung der Baulandreserven:
  - ▶ Kaufrecht des Kantons
  - ▶ Mehrwertabschöpfung als Steuerungselement
  - ▶ Flächennutzungszertifikate
- ▶ Revision von Art. 15 RPG: Automatische Fortschreibung des Bauzonenbedarfs aufheben:

## 4.4 Ebenen

Im aktuellen politisch-administrativen System bestehen vier Ebenen, zu denen laufende Verbesserungsmassnahmen oder Ansatzpunkte genannt wurden, die zur Reduktion der negativen Folgen des Siedlungswachstums beitragen können:

Bund: Raumkonzept Schweiz  
(erarbeitet ein Konzept, das für alle Bundesämter, Sachpläne etc. verbindlich sein soll)

Kantone: Kantonale Richtpläne (Teilrevision des RPG)  
(da wird es darauf ankommen, wie stark der Bund seine Aufsichtsfunktion durchsetzen kann!)

Region (Zwischenebene): Regionale Ansätze, Gde-Verbände; Agglomerationsprogramme

Gde: Nutzungsplanung

## 5. Fazit

### ► Definition Landschaftszersiedelung

Der Begriff «Landschaftszersiedelung» konnte nicht abschliessend geklärt werden. Prinzipiell sind zwei Ansichten vertreten:

- a) jegliche Ausdehnung der Siedlung (Siedlungsentwicklung) als Zersiedelung zu bezeichnen
- b) die unerwünschte, disperse Ausdehnung der Siedlung als Zersiedelung zu bezeichnen

Die dargestellten Definitionen zeigen zwar auf, worum es bei der Landschaftszersiedelung geht und wie komplex die Zusammenhänge sind, aber das Thema bleibt weiterhin schwer fassbar. Auf der konkreten Ebene hat «Landschaftszersiedelung» bzw. die negativen Folgen des Siedlungswachstums oder des Ausbaus des Siedlungsstandards auch mit der Wahrnehmung zu tun, sowohl subjektiv (Lärm, Landschaftsbild) als auch objektiv (Grenzwertüberschreitungen, Flächenbeanspruchung). Diesem Aspekt sollte bei der weiteren wissenschaftlichen Bearbeitung der Thematik «Zersiedelung» berücksichtigt werden.

### ► Zersiedelung innerhalb und ausserhalb der Bauzonen

Der Workshop hat sich auf die Fragestellungen der Zersiedelung innerhalb der Bauzonen beschränkt. Die Problematik der Bauten ausserhalb der Bauzonen wurde bewusst nicht behandelt. Diese ist aber für die Landschaftszersiedelung ebenfalls relevant.

### ► Es wird weiter gehen (unerwünschte Entwicklung)

Die Landschaftszersiedelung, welche im Zusammenhang mit der Demografie, den Werthaltungen, der Ökonomie oder dem Verkehr steht, wird sich auch in den nächsten 10 bis 20 Jahren fortsetzen. Auf der einen Seite gibt es noch genügend Reserven von Bauland oder die Bauzonen sind am falschen Ort, auf der anderen Seite bleiben die treibenden Kräfte auch in den nächsten Jahrzehnten aktiv. Die Zersiedelung wird sich nicht nur in den Ballungsräumen sondern auch weiten Teilen des Mittellandes fortsetzen. Es ist deshalb wichtig, dass von Seiten der Landschaft, der Landwirtschaft klarere Grenzen gesetzt werden müssen, bis wohin die Siedlungsausdehnung erfolgen darf. In peripheren nicht touristischen Gebieten ist das Risiko für eine Zersiedelung kleiner, da mit einem Wachstum der Siedlung weniger zu rechnen sind.

### ► Bewusstsein | mangelnder politischer Wille

Noch fehlt es an der Handlungsbereitschaft auf allen Ebenen. Die Zersiedelung der Landschaft wird bis anhin in der Gesellschaft und bei den Akteuren als Problem wahrgenommen, es fehlt aber die Bereitschaft, einen Beitrag zu leisten. Der politische Wille ist zu wenig vorhanden, die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen auch tatsächlich umzusetzen, die dazu führen, die negativen Folgen einer dispersen Siedlungsentwicklung zu reduzieren. Es fehlt an Anreizen und Regelungen, welche die Zersiedelung reduzieren und das Verantwortungsbewusstsein stärken.

### ► Hochhäuser

In Bezug auf die Hochhäuser ist nur mit einem beschränkten Revival zu rechnen, da heute relativ hohe Hürden bestehen und die Akzeptanz in der Bevölkerung eher gering ist. Die Beispiele haben auch gezeigt, dass Hochhäuser zu keiner Erhöhung der Ausnutzung geführt haben, wie man dies allgemein hätte annehmen können.

### ► Logistikstandorte

Shoppingcenter mit ihren Logistikstandorten entstehen primär aufgrund von (global wirksamen) betriebswirtschaftlichen Kriterien. Hier besteht Bedarf, auf regionaler Ebene eine Positiv- oder zumindest eine Negativplanung vorzunehmen. Die Raumplanung kann aber die Flächenangebote entsprechend steuern.

### ► Handlungsoptionen

Da die wirksamen Treiber weiterhin aktiv bleiben wird eine weitere Siedlungstätigkeit nicht verhindert werden können. Es sind daher in erster Linie Wege zu suchen, wie die Siedlungsentwicklung wirksamer gesteuert werden kann um die unerwünschten Wirkungen zu reduzieren. In unserer Wohlsandsgesellschaft sind die individuellen Lebensstile immer wichtigere Treiber der Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung. Die Planung muss sich nicht nur mit der zukünftigen Anzahl der Bevölkerung auseinandersetzen sondern auch mit der Frage, welche Lebensstile in Zukunft zu erwarten sind.

Bereits bestehende zersiedelte Gebiete sind attraktiver zu gestalten und massvoll zu verdichten. Neue Überbauungen auf der grünen Wiese sind auf geeignete Standorte zu konzentrieren. Auch die Thematik «Rückbau» muss vermehrt in Betracht gezogen werden. Es geht darum, sich dem Umgang mit der (bestehenden) Zersiedelung zu stellen und Chancen für qualitative Verbesserungen unserer Arbeits- und Lebensräume zu nutzen. Dazu sind überkommunale Siedlungskonzepte, regionale und interkantonale Planungen nötig. Auf nationaler Ebene sollten mehr strategische Vorgaben getroffen werden.

Beschränkungen der Bauzonen oder sogar Rückzonungen dürften in den nächsten Jahren kaum politisch durchzusetzen sein (RPG-Revision abwarten). Aber bereits eine regionale Betrachtung der Bauzonen (Wo gibt es Bedürfnisse? Wo sind geeignete Bauzonen? Abgeltungen oder Mehrwertabschöpfungen von Leistungen) und eine verstärkte Rücksichtnahme auf Siedlungsqualität und landschaftliche Aspekte stellt einen Fortschritt zur heutigen Situation dar. Eine bedeutende Verbesserung wäre die Abschaffung des 15-jährigen Baulandbedarfs (Art. 15 RPG). Dies ist in der aktuellen RPG-Revision nicht vorgesehen, sondern lediglich die Verbesserung der kantonalen Richtpläne im Bereich Siedlungsentwicklung.

### ► Produkt: Merkblatt für KBNL-Fachstellen

Die KoF verfolgt die Idee, gemeinsam mit dem Vorstand KBNL ein Merkblatt zu erstellen. Darin soll konzeptionell herausgearbeitet werden, welchen Beitrag die KBNL-Fachstellen für die Landschaftsqualität leisten können, welche Qualitäten gemeint sind und wie diese Qualitäten durch die Fachstellen gefördert werden können. Dazu sollen einige gute Beispiele vorgestellt werden.

## **5.1. Literatur**

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2008): Bauzonenstatistik Schweiz 2007, Bern, 72 pp.

Jaeger, J., Schwick, C., Bertiller, R., Kienast, F. (2008): Landschaftszersiedelung Schweiz – Quantitative Analyse 1935-2002 und Folgerungen für die Raumplanung. Wissenschaftlicher Abschlussbericht. Schweizerischer Nationalfonds, Nationales Forschungsprogramm NFP 54 «Nachhaltige Siedlungs- und Verkehrsinfrastruktur». Zürich, 344 S.

## **6. Anhang**

### **6.1 *Liste der Workshopteilnehmenden vom 10. März 2010***

### **6.2 *Präsentationen***

- ▶ *Marco Kellenberger*
  - ▶ *Urs Steiger*
  - ▶ *Dr. Urs Hausmann*
  - ▶ *Martin Vinzens*
  - ▶ *Bernhard Künzler*
  - ▶ *Pierre Feddersen*
-

## 6.1 Liste der Workshopteilnehmenden vom 10. März 2010



Expertenworkshop «Zersiedelung der Landschaft:  
Siedlungswirkung gegen innen und aussen»

10.3.2010

### Teilnehmerliste

#### TeilnehmerInnen

Name   Vorname Nom   Prenom	Unternehmen   Organisation Entreprise   Organisation	PLZ   Ort NP   Lieu	Stellung Fonction
Baumann Flurin	Amt für Gemeinden und Raumordnung, Abt. Kantonsplanung	3011 Bern	Projektleiter
Bühlmann Lukas	VLP-ASPAN Schweizerische Vereinigung für Landesplanung	3007 Bern	Direktor VLP-ASPAN
Camenzind Reto	ARE Bundesamt für Raumentwicklung	3003 Bern	wiss. Mitarbeiter
Geissler Peter	ARE Bundesamt für Raumentwicklung	3003 Bern	Sektion Recht und Finanzen
Hilty Nikolaus	BAFU - Sektion UVP und Raumordnung	3003 Bern	Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Hipp Raimund	Amt für Raumplanung, Abt. Natur- und Landschaftsschutz	8510 Frauenfeld	Leiter Natur- und Landschaftsschutz TG
Hunziker Marcel	Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL)	8903 Birmensdorf ZH	Leiter Forschungsgruppe Sozialwissenschaftliche Landforschung
Meyer-Dotta Urs	KBNL-Geschäftsstelle, Forum Früherkennung	6005 Luzern	GS Leiter-Stv. KBNL
Pearson Perret Sarah	BAFU, Sektion Arten und Biotope	3003 Bern	Chefin Sektion Arten und Biotope
Rodewald Raimund	Stiftung Landschaftsschutz Schweiz	3007 Bern	Geschäftsführer
Stirnimann Thomas	Landwirtschaft und Wald	6210 Sursee	Abteilungsleiter Natur und Landschaft
Stremlow Matthias	BAFU	3003 Bern	Chef Sektion Landschaft und Infrastruktur
Thelin Gilbert	BAFU - Abteilung Natur und Landschaft, Sektion Landschaft und Infrastruktur	3003 Bern	