



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Bundesamt für Umwelt BAFU

K B N L  
C D P N P  
C D P N P  
C I P N C



Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz  
Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage  
Conferenza dei delegati della protezione della natura e del paesaggio  
Conferenza dals incumbensats per la protecziun da la natira e da la cuntrada



## Natur und Landschaft und Verdichtung

Forum Früherkennung Biodiversität und Landschaft | BAFU KBNL WSL Forum Biodiversität

17. Oktober 2014 | Biel

Zusammenfassung

April 2015

Carmen Minder | Peter Lehmann | sanu future learning ag

Bevölkerungszunahme in Zentren aufgrund eines Lebensstilwandels, die Angst vor einem Siedlungsbrei und der Wille zum Schutz der Landschaft sind nur drei von mehreren Treibern, die zur Forderung nach einer nachhaltigen Raumnutzung geführt haben. «Verdichtung» lautet das diesbezüglich allgegenwärtige Schlagwort. Verdichtung wird zwar tendenziell als Notwendigkeit betrachtet und ist in aller Munde. Insgesamt fehlt jedoch eine Vorstellung davon, was Verdichtung in der Umsetzung konkret heisst und künftig bedeutet. Verdichtung eröffnet Chancen wie mehr Wohnraum in Zentren oder die Transformation ganzer Quartiere hin zu mehr Lebensqualität im besten Fall verbunden mit der Aufwertung von Grünräumen. Sie birgt jedoch auch Risiken – der Verlust von Lebensqualität und Freiflächen, Druck auf Kulturdenkmäler und Ortsbild (Identitätsbindung) oder die Versiegelung der Böden.

Vor diesem Spannungsfeld hat sich das Forum Früherkennung 2014 dem Thema Verdichtung angenommen, mit dem Ziel, Klarheit zu schaffen, was Verdichtung bezüglich Natur und Landschaft bedeute, Zusammenhänge zwischen urbaner Lebensqualität und Natur und Landschaft zu erörtern, aufzeigen, was gute Planungsprozesse leisten, und worauf es dabei ankomme, Handlungsoptionen für den Natur- und Landschaftsschutz sowie Positionen zu definieren. In einem tägigen Workshop haben Expertinnen und Experten aus der Raumplanung, dem Wohnungswesen, dem Heimatschutz und Stadtpsychologie ihr Fachwissen eingebracht, Positionen eingenommen und Diskussionen angeregt. Mit dem vorliegenden Bericht sollen Möglichkeiten zur Lichtung der Ungewissheit rund um Verdichtung und die diesbezügliche Rolle des staatlichen Natur- und Landschaftsmanagement aufgezeigt werden.

---

### **Innenentwicklung – was kommt auf uns zu?**

Verdichtung hat zum Ziel, das Wachstum an Einwohnern und Beschäftigten durch konsequente Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven nachhaltig zu bewältigen. Wirkungsvolle Instrumente dazu sind mit dem RPG, den Richt- und Nutzungsplänen auf allen drei Staatsebenen vorhanden. Da der Bund die Kantone und die Kantone wiederum die Gemeinden nicht direkt beeinflussen können, bleibt in der Umsetzung dennoch viel Spielraum – und damit verbunden, ein kaum zu behebendes Mass an Unsicherheit bezüglich der letzten Konsequenzen. Die haushälterische Bodennutzung kann zwar mittels beanspruchter Bauzonenfläche pro EinwohnerIn quantifiziert und dabei räumlichen Unterschieden (Grosszentren, Mittelzentren, Agrarische Gemeinden, Gemeinden mit starkem Bevölkerungsrückgang) Rechnung getragen werden. Qualitative Aspekte werden bisher jedoch nicht explizit gesteuert. Es bleibt die Gefahr von blinder Bauwut anstelle strategischer Verdichtung und die Herausforderung eines dreimal höheren Drucks auf Freiflächen als auf den Bestand, was diffuse Ängste vor und fehlende Akzeptanz für Verdichtung schürt. Der Staat ist auf allen Stufen bemüht, ein System zu entwickeln, das qualitative Verdichtung steuern kann. Mit Planungsinstrumenten (Richtplan, Raumkonzept, Freiraumplanung) und Revisionen (Baugesetz) sind zwar Steuerinstrumente vorhanden, trotzdem ist es sowohl für Bundes- und kantonale Behörden schwierig zu sagen, wie sich die Umsetzung der RPG-Revision effektiv auf Gemeinden auswirken wird. Die Instrumente eröffnen jedoch grosses Potenzial für Dritte wie NL, die Qualität der Verdichtung aktiv und massgeblich mitzusteuern. Die Gemeinden brauchen im Prozess der Verdichtung im Hinblick auf Qualität im Bereich Biodiversität und Landschaft Unterstützung, die nicht allein den Raumplanern überlassen werden kann. Verdichtung ist ein gesellschaftlicher Gestaltungsprozess und soll eine aktive Aushandlung mit Stakeholdern wie NL bedingen. Denn letztlich wird die Qualität darüber entscheiden, ob Innenentwicklung akzeptiert und damit überhaupt vollzogen werden kann.

---

### **Urbane Lebensraumqualität – was heisst das?**

Was ist denn aber nun das richtige Mass der Verdichtung? Was ist qualitative Innenentwicklung? Die aus Befragungsergebnissen ablesbare Sehnsucht nach dem Erleben von Grün und guter Siedlungsdichte von Menschen in Städten wirft Fragen wie diese auf und rückt den Aspekt der Qualität weiter ins Zentrum. Bei der Frage nach der richtigen Zielsetzung für Städte sollte es nicht um die Verdichtung per se gehen, sondern um die Qualität der Verdichtung. Eine Standardantwort gibt es diesbezüglich nicht. Was im Einzelfall

als ausgewogen gelten kann, lässt sich nur anhand der konkreten Raumsituation beantworten – und dies nur unter Einbezug der Einwohner, die beurteilen sollen, wie sie leben wollen.

Dennoch lassen sich aus Studien und Erfahrungsberichten klare Tendenzen ableiten, was urbane Lebensraumqualität bedeutet. So sind Sicht und Zugang zu Natur und Landschaft ein empirisch belegter bedeutender psychologischer und gesundheitsfördernder Faktor für städtische Bewohnende. Freiflächen haben einen besonderen Stellenwert für Kinder und Jugendliche zur Förderung der Kreativität, der Risikokompetenz, der sozialen Kompetenz sowie der Gesundheit und der Bewegung. Dabei ist entscheidend, wie diese Flächen ausgestaltet sind. Es ist wichtig, multifunktionale Mosaiknutzungen zu erlauben und Flächen mit Entwicklungspotenzial (vs. gänzlich vollendete Gestaltungen) zu belassen, damit Identifikation mit Freiflächen entstehen kann.

Die konkrete Ausgestaltung von Lebensraumqualität ist situativ unterschiedlich. Und Lebensraumqualität ist ein Wert, der immer wieder neu entwickelt und definiert werden muss. Er ist Resultat gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse. Lebensqualität im Siedlungsraum entsteht nur, wenn die Bevölkerung mit einbezogen wird und sie ihre Bedürfnisse einbringen kann. Eine Schwierigkeit dabei ist, dass die Bevölkerung ihre Bedürfnisse oftmals nicht genügend kennt oder zumindest nicht explizit formulieren kann. Es bedarf der Wissensvermittlung und der Erarbeitung mit Hilfe eines geeigneten partizipativen und professionell moderierten Prozesses.

---

### Wie relevant ist der Planungs- und Umsetzungsprozess?

Erfahrungen aus guten Areal- und Landschaftsentwicklungs- sowie Agglomerationsprogrammen zeigen, dass das Resultat der Innenentwicklung massgeblich durch die Art des Planungs- und Umsetzungsprozesses beeinflusst werden kann.

Das Papieri-Areal in Cham wurde mit einem mehrphasigen, kooperativen Planungsprozess entwickelt. Gemeinde und Kanton gaben die Rahmenbedingungen für das Studienverfahren vor. Gemeinsam mit der Grundeigentümerin erarbeitete die Gemeinde grundsätzliche Leitsätze zur Entwicklung des Areals, die in der Folge in einem partizipativen Verfahren der breiten Öffentlichkeit zur Mitgestaltung vorgelegt wurde. Das Projekt zeigt, dass die Planung auch für die Eigentümer bessere Ergebnisse aufweist, wenn die Bevölkerung einbezogen wird. Durch das partizipative Vorgehen und eine gute Kommunikation konnten Akzeptanzkosten gespart werden. So war der Prozess in Zug bezüglich finanziellen als auch zeitlichen Ressourcen ökonomisch vorteilhaft.

Auch für das Landschaftsentwicklungskonzept Limmatraum Stadt Zürich wurde ein partizipatives Verfahren angewendet. Ein erster Workshop mit Vertretern der städtischen und kantonalen Verwaltung und verschiedenen Nutzergruppen mündete vorerst in eine Negativ-Sackgasse. Da zu wenig Betroffene einbezogen wurden, durchlief das Projekt eine zweite Partizipationsschleife. Es hat sich gezeigt, dass ein breiter Einbezug der Akteure zum Abholen von lokalem Wissen und Betroffenen zentrale Erfolgsfaktoren sind.

Wie das Aggloprogramm St. Gallen – Bodensee verdeutlicht, sind Agglomerationsprogramme wichtige Impulsgeber für die Wirkung auf Landschaft. Sie tragen zu einer Koordination der Sektoralpolitiken und der Akteure bei, dienen als Kompetenzpool und zeigen anhand von konkreten Beispielen Möglichkeiten zur Aufwertung der Landschaft auf. Zudem bilden sie offenbar einen geeigneten Rahmen, um gezielte biodiversitätsfördernde Massnahmen zu treffen und Finanzierungen seitens Dritter finden zu können. Agglomerationsprogramme sind Instrumente, bei deren Anwendung sich die Fachstellen künftig vermehrt einbringen sollen.

Aus den Beispielen von guten Prozessen lassen sich wesentliche Erfolgsfaktoren für künftige Innenentwicklungsprojekte ableiten: Projekte sollen mehrphasig geplant und kooperativ angegangen werden, damit die relevanten Akteure und insbesondere die Bevölkerung einbezogen und lokales Wissen gesichert werden können. Es ist wesentlich, Entwicklungsziele zu formulieren, die vordergründig die Lebensqualität ins Zentrum der Argumentation rücken. Landschafts- und biodiversitätsbezogene Ziele können dabei als „Trittbrettfahrerinnen“ mitgenommen werden. Solche Planungsprozesse, wenn sorgfältig durchgeführt, müssen nicht teuer sein und sind zeitlich effizient – jedenfalls im Vergleich bspw. zu verlorenen Volksab-

stimmungen. Die Finanzierung guter Prozesse erfordert innovative Ansätze. Quellen sind bspw. andere Sektoralpolitiken, Gemeinden, Kanton, Programme des Bundes, Dritte.

---

## Konsequenzen für den staatlichen Natur- und Landschaftsschutz

Die Ausführungen haben gezeigt, dass Innenentwicklung keineswegs ein starrer, fest definierter Prozess ist sondern von zahlreichen weichen Faktoren wesentlich beeinflusst wird. Die genau zu erwartenden Auswirkungen der Verdichtung sind unklar. Sicher ist, dass der Schwund der Freiflächen im urbanen Raum eine reale Gefahr ist. Im Rahmen von LEKs, Aggloprogrammen, Vernetzungsprojekten kommen neue Akteure, wie Planer, Immobilienbewirtschafter, Investoren, lokale NGO's etc. ins Spiel, mit denen die kantonale Fachstellen NL und auch das BAFU institutionell bisher wenig bis keinen Kontakt hatte. Diese Instrumente eröffnen somit eine grosse Chance für den staatlichen Natur- und Landschaftsschutz mit wenig bekannten aber einflussreichen Kreisen in einen konstruktiven den Dialog zu treten. Es erfordert allerdings vom staatlichen Natur- und Landschaftsschutz, sich einzubringen und Projekte im Rahmen der genannten Instrumente aktiv mitzugestalten.

Der Schweizer Heimatschutz hat in seinem Positionspapier „Verdichtung braucht Qualität“ die öffentlichen Interessen im Bereich der Verdichtung definiert und einen Kriterienkatalog zur qualitätsvollen Bewertung von Bauprojekten im Siedlungsraum formuliert. Ähnliches könnte eine gewinnbringende Herangehensweise für die NL sein: In Form von Leitsätzen eine gemeinsame Position der NL gegenüber Innenentwicklungsprojekten zu formulieren und damit vermehrt mit der Raumplanung zusammen zu arbeiten. Es gilt effiziente Hebel wie Baureglemente oder Aggloprogramme zu nutzen, um Biodiversität und NL in die Verdichtungsprozesse einzubinden. Dabei spielt der Know-How-Transfer eine wesentliche Rolle. Einerseits sollte ein Argumentarium zur Bedeutung des Natur- und Landschaftserlebnisses für Gesundheit, Identität und Lebensqualität so aufbereitet werden, dass es den relevanten Akteuren einfach kommuniziert werden kann. Andererseits existieren bereits viele innovative Ideen und Lösungsansätze, wie die Bedürfnisse der Gesellschaft und der Biodiversität auf immer kleiner werdenden (Grün-)Flächen durch geschickte Mosaiknutzungen und gutes Grünmanagement abgedeckt können. Es gilt, dieses Wissen verfügbar zu machen und Erfahrungen auszutauschen.

Die KBNL sollte sich insbesondere auch dem ländlichen Raum und den Agglomerationen annehmen und relevantes Wissen an die Gemeinden weitergeben. Da in diesen Räumen letztlich am meisten verdichtet wird, ist die Schaffung einer Identifikationsbasis, um die Akzeptanz und letztlich den Erfolg der Innenentwicklung zu provozieren, enorm wichtig.

Die KBNL wird sich 2015 vertieft mit ihrer Rolle bezüglich Verdichtung auseinandersetzen und im Rahmen der geplanten Strategie-Workshops der NL-Plattform Fragen rund um die Themen NL und Raumplanung behandeln.

---

---

---