

Innenentwicklung braucht planungskulturellen Wandel – gibt es Anzeichen?

Die qualitätsvolle Verdichtung nach innen, also den Raum in gewachsenen Siedlungsstrukturen baulich besser zu nutzen – welche Ansätze gibt es dazu in der Praxis? Findet der entsprechende Wandel in der Planungskultur bereits statt? Wie können ortsspezifische Qualitäten erfasst und weiterentwickelt werden? Welche Handlungsoptionen haben die Behörden?

Bruno Widmer
Witali Späth
Regionalplanung Zürich und Umgebung
RZU
Seefeldstrasse 329, 8008 Zürich
Telefon 044 387 10 43
info@rzu.ch
www.rzu.ch



Innenentwicklung umfasst mehr als nur die bauliche Transformation des Bestands.
Quelle: RZU

Für die zukünftige Bewältigung des Siedlungswachstums stellte 2014 ein richtungsweisendes Jahr dar. Seit Inkrafttreten des revidierten RPG am 1. Mai gilt ein gesellschaftlicher Auftrag an die Planung, das Siedlungswachstum unverzüglich nach innen zu richten, d.h. planerisch und baulich in gewachsenen Siedlungsstrukturen zu operieren. Eine Abwendung von der etablierten Praxis bedingt jedoch einen planungskulturellen Wandel.

Mit dieser Einsicht schloss die Regionalplanung Zürich und Umgebung RZU im März 2014 einen Erfahrungsaustausch-Prozess (Erfa) zum Thema «Siedlungsqualität bei innerer Verdichtung» mit Vertretern aus Verwaltung und Politik ab. Knapp ein Jahr später sollen die Erkenntnisse mit einigen konkreten Bestrebungen aus der Praxis gespiegelt werden. Die im Beitrag aufgeführten Ansätze entstammen einer Kurzrecherche und stellen nur einen unvollständigen Auszug dar. Die grobe Sichtung ermöglicht dennoch eine Einschätzung, ob und wie Erkenntnisse in die Planungspraxis Einzug halten.

Erkenntnisse des RZU-Erfa zur Siedlungsqualität bei innerer Verdichtung

Der RZU-Erfahrungsaustausch-Prozess (RZU-Erfa, vier Veranstaltungen von Februar 2013 bis März 2014) zeigte, dass nicht die Definition des Begriffs «Siedlungsqualität» im Zentrum steht,

sondern dass es darum geht herauszufinden, welche Prozesse nötig sind, ortsspezifische Qualitäten erfassen und sie bestimmten Vorstellungen entsprechend weiterentwickeln zu können. Dass heute ein umfassendes Verständnis der konkreten Situation wesentlich ist, soll ein kurzer historischer Abriss der Siedlungsentwicklung und der entsprechenden Planungskultur verdeutlichen.

Drei Modi der Siedlungsentwicklung

Die Siedlungsentwicklung seit 1950 lässt sich grob in drei Epochen beschreiben: In der wirtschaftlich dynamischen Nachkriegszeit bedeutete Siedlungsentwicklung meist Siedlungserweiterung. Seit den 80ern wurden durch Deindustrialisierung lagegünstige Areale frei. Ergänzend zum Modus der Erweiterung gesellte sich die Entwicklung brachgefallener Industriegebäude und -areale. Derartige Potenziale gehen jedoch besonders in und um Zürich zur Neige. Es bleiben also zunehmend nur die existierenden Bauzonen mit ihren teilweise unüberbauten oder unternutzten Grundstücken als potenzielle Räume zur Aufnahme des anhaltenden Siedlungswachstums.

Siedlungsqualität im jeweiligen Modus der Siedlungsentwicklung

Siedlungsqualität lässt sich in Bezug auf die drei Modi (Erweiterung, Brachenentwicklung, Innenentwicklung) jeweils anders verstehen. Drehten sich Qualitätsüberlegungen im Zuge der Siedlungserweiterung noch überwiegend um das (Bau-)Projekt selbst, weil es «auf der grünen Wiese» entstand, musste bei der Konversion zwingend der bestehende Kontext (Bestandsbauten, Eigentümerverhältnisse, Altlasten etc.) einbezogen werden. Qualitätsvorstellungen konnten trotz der komplexeren Rahmenbedingungen noch relativ gut bestimmt werden.

Bei der Weiterentwicklung bzw. Verdichtung eines Quartiers oder einer Gemeinde ist der Kontext nicht mehr eindeutig umrissen. Die Herausforderungen zur Bestimmung, was die bestehende und die zukünftig angestrebte Siedlungsqualität ausmacht, ist in gewachsenen Gebieten vielschichtiger. Die Unsicherheiten, mit denen Planung konfrontiert ist, nehmen in verschiedener Hinsicht zu¹ (siehe Grafik unten).

Planungskulturelle Baustellen für eine qualitätsorientierte Innenentwicklung

Die aktuellen Anforderungen an planende Gemeinden sind also deutlich höher als diejenigen aus der Zeit der Siedlungserweiterung. Zur Erarbeitung von Lösungen sind «altbewährte», in der Regel formelle Instrumente und Verfahren unumgänglich. Für eine qualitätsorientierte Weiterentwicklung des Bestands bedarf es allerdings ergänzende, den jeweiligen Bestandssituationen angemessene, also situative und informelle Vorgehensweisen. Damit lassen sich für die heutige Planungskultur drei sich gegenseitig bedingende «Baustellen» anführen:

Analyse und Qualifizierung des Bestands

Bei der Innenentwicklung geht es immer um den gebauten und gelebten Einzelfall mit seinen spezifischen Entstehungsbedingungen, Interessenkonstellationen und Problemstellungen. Eine Analyse des Bestands darf nicht auf baulich-räumliche Elemente be-

schränkt bleiben, sondern muss ebenso die den Bezugsraum prägenden Kräfte erfassen – sozusagen die «unsichtbaren» Arten des Bestands wie Eigentümerinteressen, lokales Wissen und Akteursnetzwerke. Eine derart verstandene «Bestandsaufnahme» verlangt wiederum nach Vorgehensweisen, die über formell geregelte Verfahren hinausgehen.

Vorgelagerte Prozesse

Mit frühzeitigen Klärungsprozessen, in denen der Einbezug relevanter Akteure im Fokus steht, werden drei Zwecke verfolgt²: Zum einen helfen vorgelagerte Prozesse einer Behörde, in eine initiale Rolle zu treten. Zweitens sollen über den informellen Austausch relevante Interessen und lokales Wissen sowie Abhängigkeiten und Stolpersteine aufgespürt werden. Nicht zuletzt schafft ein frühzeitiger Austausch von Absichten, Vorstellungen und Wissensbeständen das notwendige Vertrauen – die wichtigste Voraussetzung für eine später gemeinsam getragene strategische Ausrichtung.

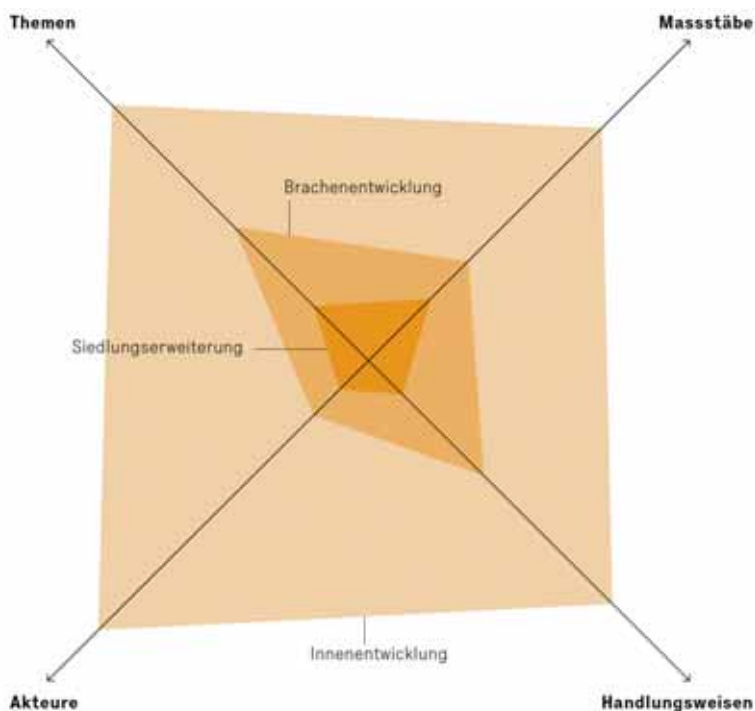
Handlungsoptionen der Behörde

Der RZU-Erfa mit den Vertretern aus Verwaltung und Politik hat gezeigt, dass die Handlungsfähigkeit der Behörden in Bezug auf die Erarbeitung von übergeordneten Leitvorstellungen und deren anhaltende Wirkung in der Umsetzungsphase höher ist als vermutet. Um den Handlungsspielraum zu erweitern, muss die bisher bewährte Handlungsoption des Bestimmens durch weitere ergänzt werden. Durch den Bedeutungsgewinn konkreter Aushandlungsprozesse rücken situative Handlungsoptionen wie das Setzen von Anreizen oder das Verhandeln in den Vordergrund. Letztere sind umso bedeutender, wenn es um die Sicherung von Qualitätsvorstellungen geht.

Anzeichen einer neuen Planungskultur?

Im zweiten Teil des Artikels erfolgt ein Streifzug durch die Planungspraxis entlang der vom RZU-Erfa abgeleiteten «planungskulturellen Baustellen». Die Auswahl entstammt einer Recherche nach Aktivitäten, die den geforderten planungskulturellen Wandel andeuten.

Dimensionen der Unsicherheit in den drei Planungsepochen



Bei der Weiterentwicklung bzw. Verdichtung eines gewachsenen Quartiers ist die Herausforderung zu bestimmen, was künftige Qualitäten ausmacht, vielschichtiger geworden.

Quelle: RZU

Analyse und Qualifizierung des Bestands

Bezüglich der Erkenntnis, dass es für die Weiterentwicklung von Bestandsgebieten eines umfassenden Verständnisses der konkreten Situation bedarf, herrscht im Forschungsbereich weitgeteilte Einsicht. Wie sich diese in der Planungspraxis äussert, soll anhand dreier Tools diskutiert werden, welche dabei helfen, Flächenpotenziale zu lokalisieren und zu qualifizieren:

Der Kanton Zürich hat jüngst das GIS-Tool «Quartieranalyse zur Siedlungserneuerung»³ veröffentlicht. Mit diesem Hilfsmittel wird jeder Zürcher Gemeinde eine kleinräumige Betrachtung von sogenannten «Kleinquartieren» ermöglicht, was erlaubt, Potenzialflächen zur Verdichtung, aber auch anstehende bauliche und demografische Herausforderungen (anhand von Baualter, Haushaltsgrössen etc.) zu identifizieren. In einer begleitenden Publikation wird die Benutzung des Tools eingehend erläutert⁴.

Der Kanton Luzern verfügt schon länger über ein ähnliches Werkzeug, das er seinen Gemeinden zur Nutzung anbietet. Im Unterschied zum Zürcher GIS-Tool ist das sogenannte «LUBAT»⁵ jedoch nicht öffentlich zugänglich und erfordert «vertiefte fachliche Kenntnisse». Gemäss der offiziellen Beschreibung werden vorwiegend Ortsplaner angesprochen. Ein weiterer Unterschied ist der Fokus auf die planungsrechtlichen Ausnutzungs-Reserven⁶.

Auch das dritte Beispiel regt Gemeinden zu einer umfassenderen Übersicht an. Der als «Raum+»⁷ bekannte Ansatz der Professur für Raumentwicklung der ETH Zürich geht jedoch weiter und verfolgt neben der Lokalisierung und der quantitativen Erfassung von Nutzungsreserven auch eine Erhebung qualitativer Flächeninformationen wie Lagequalitäten, Eigentümerschaft (und deren Bereitschaft zur baulichen Ausnutzung der Reserven) sowie die Abschätzung der zeitlichen Verfügbarkeit von Reserveflächen. Da die Innenentwicklung als «Daueraufgabe» und als «zyklischer Prozess» verstanden wird, sind die Gemeinden im Rahmen von Raum+ befähigt, die Datenbank fortlaufend zu aktualisieren.

Die besprochenen Referenzen verweisen auf wichtige Aspekte für eine umfassende und situative Bestandsaufnahme. Auf die Notwendigkeit, neben den Eigentümern weitere relevante Akteure und Einflusskräfte zu identifizieren sowie für den Prozess förderliche lokale Wissensbestände zu aktivieren, stellen sie jedoch keine hinreichende



Beispiel für einen vorgelagerten Prozess: Planungswerkstatt Zollikon.
Quelle: Adrian Funk

Reaktion dar. Um diese «unsichtbaren» Einflussfaktoren zu erkennen, sind kommunikative Methoden nötig.

Vorgelagerte Prozesse

Ernstgemeinte Ansätze einer frühzeitigen Einbindung relevanter Akteure sind in der Planungspraxis rar gesät. Zu oft werden planerische Strategien von wenigen «vorbereitet», bevor sie der Öffentlichkeit oder gar direkt Betroffenen «präsentiert» oder «erklärt» werden. Immerhin verdichtet sich in der angewandten Forschung die Erkenntnis zur Bedeutung informeller Klärungsprozesse, welche erst «das Feld bereiten» für formelle Verfahrensschritte, die dadurch gezielter und informierter bearbeitet werden können.

So widmet sich bspw. eine 2014 erschienene Publikation der HSLU⁸ dem bewussten Einbezug von Akteuren. Anhand von vier Phasen bzw. Schritten (Plan, Ort, runder Tisch, Objekt) werden die jeweils für relevant gehaltenen Akteure und Hilfsmittel besprochen. Das macht die Arbeit nachvollziehbar und anwendungsorientiert. Jedoch ist zu betonen, dass Planungsprozesse selten linear funktionieren. In einem «vorgelagerten Prozess», wie die RZU ihn versteht, sollten die ersten drei «Schritte» nicht als lineare Abfolge, sondern eher als parallele und iterative Handlungen verstanden werden.

Der flüchtige Streifzug durch die Planungspraxis führt zur Einschätzung, dass es bezüglich vorgelagerter Prozesse noch an eingehender Erfahrung fehlt, auch aufgrund fehlender finanzieller und personeller Ressourcen in vielen Gemeinden. Dies wiederum verunmöglicht die Einsicht, dass eine

Investition in vorgelagerte Klärungsprozesse einer Kostensteigerung im späteren Prozess vorbeugen kann.

Handlungsoptionen der Behörde

Der RZU-Erfa zeigte, dass eine bewusste Kombination der Handlungsoptionen Bestimmen, Anreize setzen und Verhandeln die Handlungsfähigkeit einer Behörde verbessern kann. Es braucht jedoch mehr konkrete Erfahrungswerte. Aus diesem Grund sollen Erkenntnisse der oben genannten Publikation der HSLU in einem praktischen Modellversuch getestet werden. Das

¹ vgl. Eisinger, Angelus/Loepfe, Matthias (2014): Wenn der Ausnahmefall zum Normalfall wird – Eckpunkte der Planung im Zeitalter der Innenentwicklung. In: COLLAGE 5/14, S.8

² vgl. Eisinger, Angelus/Loepfe, Matthias (2014): Wenn der Ausnahmefall zum Normalfall wird – Eckpunkte der Planung im Zeitalter der Innenentwicklung. In: COLLAGE 5/14, S.9

³ www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/aktuell/mitteilungen/2015/quartanalyse_bevstatistik_2015.html

⁴ Gysel Oderbolz, Regula (2015): Siedlungsstrukturen unter der Lupe. In: statistik.info 2015/01

⁵ https://rawi.lu.ch/themen/siedlungsentwicklung/siedlungsentwicklung_hilfsmittel

⁶ Kanton Luzern, rawi (2013): Arbeitshilfe – Siedlungsentwicklung nach innen

⁷ Nebel, Reto (2014): Siedlungsflächen

⁸ HSLU (2014): Qualitätsvolle Innenentwicklung von Städten und Gemeinden durch Dialog und Kooperation. Zürich: vdf

⁹ www.are.admin.ch/themen/raumplanung/modellvorhaben/05207/



Diese Aufstockung in Thalwil zeigt, wie Bestehendes weiterentwickelt werden kann.
Quelle: RZU

Projekt «Aufbau eines Netzwerks für eine kooperative Umsetzung der Innenentwicklung»⁹ wird vom ARE Bund mit 175 000 Franken gefördert. Solche von Forschungsprojekten begleiteten Prozesse lassen auf interessante Erkenntnisse hoffen, auch hinsichtlich der Bandbreite an möglichen Handlungsoptionen von Behörden.

Ein weiteres Instrument zur Förderung der Handlungsfähigkeit stellen rechtliche Grundlagen dar. Im Zusammenhang mit der «Baulandverflüssigung» – also der Möglichkeit einer Behörde, Nutzungsreserven zu mobilisieren und damit der Baulandhortung entgegenzutreten, soll auf ein Beispiel im Kanton Luzern verwiesen werden. Dieser räumt, dank einer Teilrevision des Luzerner PBG, den kommunalen Behörden seit Anfang 2014 die Möglichkeiten ein, Bauzonen ihrer planungsrechtlichen Bestimmung zuzuführen (§§ 38 und 38a). Darüber hinaus gibt das Luzerner PBG den Gemeinden nicht nur mehr Handlungsspielraum, sondern nimmt sie mit dem § 39 auch in die Pflicht, die Siedlungsentwicklung nach innen aktiv anzugehen.¹⁰

¹⁰Kanton Luzern (2013): Infopapier zum Thema Baulandverflüssigung

¹¹www.gruenderszene.de/lexikon/begriffe/crowdsourcing

¹²www.nextzuerich.ch

¹³zu verstehen als unvorhersehbare Gelegenheiten

Schlussbetrachtung

Die Ansätze zeigen, dass einige Forderungen aus dem RZU-Erfa «Siedlungsqualität bei innerer Verdichtung» operationalisiert werden können. Im Besonderen gilt dies für die analytische Grundlagenarbeit, bei der die «Tools» aufzeigen, welche Informationen ergänzend zur üblichen Bestandsaufnahme erhoben werden müssen und dass bei Innenentwicklungsvorhaben gerade qualitative Grössen wichtige Hinweise liefern.

Zur Aktivierung von lokalem Wissen reichen diese Tools jedoch nicht aus. Das direkte Gespräch zwischen Akteuren kann durch kein technisches Hilfsmittel ersetzt werden. Selbst Crowdsourcing¹¹ -Ansätze wie «nextzürich»¹² sind zwar effektiv für eine öffentliche Ideenproduktion, helfen aber nicht, die unsichtbaren Kräfte einer Situation zu ergründen. Es sind also die situationsgerechten Beteiligungsprozesse, die für eine erfolgreiche Innenentwicklung entscheidend sind. Dazu gehören die aus Sicht des RZU stark unterschätzten vorgelagerten Prozesse: Erst sie ermöglichen es, Hintergründe, Abhängigkeiten und Handlungsspielräume sowie «windows of opportunities»¹³ zu identifizieren. Nicht zuletzt schafft ein kommunikativ und kooperativ angelegter Prozess das Vertrauen zwischen den Beteiligten sowie die Legitimierung von übergeordneten Vorstellungen, welche als qualitative Orientierungsgrundlage in der langen Phase der Transformation notwendig sind.

Für Gemeinden: Startgespräche zur Ortsplanung

Die Gemeinden stehen bei der Umsetzung des kantonalen Richtplans, der vom Kantonsrat am 18. März 2014 neu festgesetzt wurde, vor grossen Herausforderungen. Die Richtplanung sowie die am 1. Mai 2014 in Kraft gesetzten Anpassungen am Bundesgesetz über die Raumplanung verlangen eine konsequente Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen.

Umso wichtiger ist es, frühzeitig die Anforderungen an genehmigungsfähige Richt- und Nutzungspläne zu kennen, damit die Planungsarbeiten auf kommunaler Ebene gezielt angegangen werden können. Die Vorgaben des Bundesrechts, des kantonalen Raumordnungskonzepts und des kantonalen Richtplans führen nur dann zu guten Lösungen, wenn die Zusammenarbeit zwischen Kanton, Regionen und Gemeinden intensiviert wird. So sind in den regionalen Raumordnungskonzepten und Richtplänen Entwicklungsschwerpunkte zu bezeichnen und die zu erreichenden Nutzungsdichten festzulegen. Häufig werden massgeschneiderte Lösungen auf kommunaler Ebene nötig sein.

Das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE) unterstützt die Gemeinden bei dieser Aufgabe mit verschiedenen Angeboten. Dazu gehören Arbeitshilfen zur Siedlungsentwicklung nach innen, zur Umsetzung der Dichtevorgaben sowie zur aussagekräftigen Berichterstattung nach Art. 47 RVP. Dazu gehört auch das Werkzeug «Quartieranalyse», das unter Federführung des kantonalen Statistischen Amtes bereitgestellt wird. Gemeinden können hiermit z.B. jene Quartiere identifizieren, die sich für Veränderungen in der Siedlungsstruktur besonders eignen.

Vor diesem Hintergrund bietet das ARE in den nächsten Monaten allen Gemeinden die Möglichkeit für Startgespräche zur Ortsplanung an. Das Ziel besteht darin, die Anforderungen an eine genehmigungsfähige kommunale Richt- und Nutzungsplanung vor dem Hintergrund der neuen Vorgaben zu klären und die Gemeinden bei der Erstellung einer Gesamtschau zu unterstützen. Diese können zum Start einer Planung oder aber auch als Standortbestimmung bei bereits laufenden Planungen genutzt werden.

www.are.zh.ch