

Organisationsmodelle der Innenentwicklung.
Herausforderungen und Lösungsansätze

SEPTEMBER 2016

RAUM & UMWELT

DOSSIERS ZUR RAUMENTWICKLUNG



Organisationsmodelle der Innenentwicklung

Herausforderungen und Lösungsansätze

Wie organisieren wir die Erneuerung und Verdichtung bestehender und gewachsener Quartiere und Areale? Welchen Anforderungen müssen Organisationsmodelle der Innenentwicklung gerecht werden? Um sich diesen Herausforderungen stärker bewusst zu werden und um mögliche Lösungsansätze aufzuzeigen, hat Ernst Basler + Partner (EBP) im Auftrag der Kantone Luzern, Zürich und Basel-Stadt, den Immobilienentwicklern Bricks Development, Burckhardt+Partner und Steiner AG, der Stadt Thun sowie des BaslerFonds eine entsprechende Studie erarbeitet. Im vorliegenden RAUM & UMWELT werden die Ergebnisse erläutert: Aufbauend auf den heutigen Herausforderungen werden fünf Organisationsmodelle vorgestellt und anhand von Beispielen aus der Schweiz veranschaulicht sowie die wichtigsten Erfolgsfaktoren zur Anwendung dieser Modelle thematisiert.

1	Ausgangslage: Die Innenentwicklung organisieren	5
1.1	Von der Entwicklung auf der «grünen Wiese» zur «Innenentwicklung 2.0»	5
1.2	Herausforderungen in der Organisation von Innenentwicklungsgebieten	5
1.3	Grundlegende Gebietstypen der Innenentwicklung	6
1.4	Anforderungen an die Organisationsmodelle	7
2	Die Organisationsmodelle	11
2.1	Gemeinde im Lead	11
2.2	Organisierte Grundeigentümer	11
2.3	Immobilienentwickler als Transformator	13
2.4	Entwicklungsgemeinschaft mit Handlungsfreiheiten	13
2.5	Entwicklungsgesellschaft	15
	Exkurs: Kooperative Planung	16
3	Der Praxistest: Vier Beispiele der Innenentwicklung	18
3.1	Quartier Hohrainli in Kloten, Kanton Zürich	18
3.2	Areal Bahnhof West, Thun, Kanton Bern	19
3.3	VoltaNord, Kanton Basel-Stadt	21
3.4	Zentrum Schüpfheim, Kanton Luzern	23
4	Schlussfolgerungen: Gemeinsam weiter	25
	Autoren	28

1 Ausgangslage: Die Innenentwicklung organisieren

1.1 Von der Entwicklung auf der «grünen Wiese» zur «Innenentwicklung 2.0»

Die Innenentwicklung ist in aller Munde: Die Abstimmung zum revidierten Raumplanungsgesetz und verschiedene Initiativen (z.B. Kulturlandinitiative im Kanton Zürich) machen deutlich, dass die Zeiten des ungebremsen Wachstums in die Fläche vorbei sind. Mehrere Kantone haben ihre kantonalen Richtpläne mit einem deutlich stärkeren Fokus auf die Siedlungsentwicklung nach innen angepasst. Die anderen sind daran, dies zu tun. Da in urbanen Räumen grosse, brachliegende Bahn-, Industrie- und Gewerbeareale mit einfachen Grundeigentumsstrukturen zunehmend entwickelt sind, geraten vermehrt Areale und Gebiete mit komplexen Grundeigentumsverhältnissen in den Fokus von Immobilienwirtschaft, Planern und öffentlicher Hand. Nennen wir diesen Prozess die «Innenentwicklung 2.0». Oftmals sind dies gewachsene Ein- und Zweifamilienhausgebiete in W2-Zonen, oder Mehrfamilienhäuser in unternutzten W3- und W4-Zonen. Diese Gebiete zeichnen sich meist durch eine stark ausgeprägte Kleinteiligkeit und eine hohe Anzahl an unterschiedlichen Grundeigentümern aus. In diesen Gebieten prallen verschiedene Vorstellungen über die zukünftige Entwicklung und unterschiedliche Kompetenzen sowie finanzielle Ressourcen zu deren Umsetzung aufeinander. Für solche komplexen Areal- und Quartierneuerungen reichen die bestehenden Prozesse und Organisationsformen oft nicht mehr aus – neue Herangehensweisen sind notwendig!

Um sich den organisatorischen und prozessualen Herausforderungen der Entwicklung von Arealen und Quartieren im Bestand bewusst zu werden und potenzielle Lösungsansätze zu formulieren, hat EBP im Auftrag der Kantone Luzern, Zürich und Basel-Stadt, den Entwicklern Bricks Development, Burckhardt+Partner und Steiner AG, der Stadt Thun sowie des Basler-Fonds ein entsprechendes Projekt bearbeitet.

1.2 Herausforderungen in der Organisation von Innenentwicklungsgebieten

Entwicklungen in Bestandsgebieten verlangen aufgrund des komplexen Zusammenwirkens der Grundeigentümer einen aufwändigen Koordinationsprozess: Die Entwicklungsabsichten sind unterschiedlich, die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) gibt jedem Grundeigentümer ein «Veto-Recht». «Trittbrettfahrer» profitieren von Vorleistungen und Investitionen anderer, und unterschiedliche Kompetenzen der Akteure erschweren die Zusammenarbeit. In der Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand kommen weitere Herausforderungen dazu: Oft fehlen gemeinsame Entwicklungsvorstellungen von öffentlichen und privaten Akteuren und es besteht das Risiko eines «Gegeneinander statt Miteinander». Zudem herrscht teilweise Unsicherheit darüber, welche Vorleistungen und Infrastrukturinvestitionen von öffentlicher Seite bzw. privater Seite zu erbringen sind. Auch sind Fachwissen, Kompetenzen und Ressourcen zwischen der öffentlichen Hand und privaten Grundeigentümern oder Entwicklern ungleich

verteilt. Aufgrund der hohen Regelungsdichte und einer Vielzahl von ineinandergreifenden Planungsverfahren und -instrumenten besteht auch bei der heute gängigen Verwendung von Planungsinstrumenten Anpassungsbedarf.

1.3 Grundlegende Gebietstypen der Innenentwicklung

Zwecks Analyse der Lösungsmöglichkeiten hat EBP im Projekt die heutigen und künftigen Innenentwicklungsgebiete auf drei Grundtypen reduziert. Diese unterscheiden sich primär in der Konstellation und Anzahl an Grundeigentümern, der Art der Grundeigentümer und dem Bedarf an technischer und sozialer Infrastruktur. Die Frage nach dem geeigneten Organisationsmodell entscheidet sich zu einem grossen Teil durch die in diesen drei Gebietstypen vereinten Faktoren.

Gebietstyp A «Kompaktes Areal»

Der Gebietstyp «Kompaktes Areal» beschreibt eine Situation, in der nur wenige Grundeigentümer oder Entwickler vorzufinden sind. Die Grundeigentümer sind tendenziell Eigentümer ohne Eigenbedarf oder emotionale Bindung an das Grundeigentum und die Bestandsliegenschaften. Der Infrastrukturbedarf ist stark von der Lage und der bisherigen und künftigen Nutzung abhängig. Die Transformation kann neue soziale oder technische Infrastrukturen (Ausbau öV, Bereitstellung von Schulraum etc.) notwendig machen. Typische Beispiele für diesen Gebietstyp sind zur Brache gewordene Industrie- oder Bahnareale.

Die wichtigsten Herausforderungen in diesem Gebietstyp sind:

- Die Interessen der Grundeigentümer untereinander und zwischen den Grundeigentümern und der öffentlichen Hand abstimmen



Das Hero-Areal in Lenzburg ist ein Beispiel für den Typ «Kompaktes Areal».

- Infrastrukturbedürfnisse koordinieren und Finanzierung ermöglichen
- Hohe Verbindlichkeit für eine aufeinander abgestimmte Entwicklung schaffen

Gebietstyp B «Gewachsenes Quartier»

Der Gebietstyp «Gewachsenes Quartier» beschreibt eine Situation, in der viele nichtprofessionelle Grundeigentümer im Areal vorzufinden sind. Diese Grundeigentümer sind grösstenteils Eigentümer mit Eigenbedarf und haben vielfach eine emotionale Bindung an Grundstück und Gebäude. Der Infrastrukturbedarf ist im Ist-Zustand gering, kann bei einer substanziellen Verdichtung aber ansteigen (z.B. Freiräume, Schulen).

Die wichtigsten Herausforderungen in diesem Gebietstyp sind:

- Niedrige Eintrittshürde in den Entwicklungsprozess ermöglichen (geringer finanzieller und personeller Aufwand, keine Verbindlichkeiten am Anfang)

- Interessen der Grundeigentümer abstimmen
- Blockaden der Entwicklung und Problematik der Trittbrettfahrer lösen

Gebietstyp C «Heterogenes Gebiet»

Im Gebietstyp «Heterogenes Gebiet» finden sich sehr viele Grundeigentümer. Dies sind teilweise professionelle Eigentümer oder Immobilienentwickler, aber auch nichtprofessionelle Eigentümer mit Eigennutzung. Das Gebiet ist gross und benötigt weitgehende Infrastrukturmassnahmen, wie zum Beispiel neue Erschliessungen, Schulen, öV-Anschlüsse und Freiräume.

Die wichtigsten Herausforderungen in diesem Gebietstyp sind:

- Handlungsbedarf und Optionen erkennen
- Bereitstellung und Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur regeln
- Interessen der öffentlichen Hand und privaten Grundeigentümern abstimmen



Das Mattenhofquartier in der Stadt Bern ist ein «gewachsenes Quartier».



Zürich-West ist ein heterogenes Gebiet mit Hochhäusern wie dem Renaissance-Hotel, Wohnsiedlungen, Park- und Urban Gardening-Arealen.



1.4 Anforderungen an die Organisationsmodelle

In Anbetracht der genannten Herausforderungen und der Eigenschaften der grundlegenden Gebietstypen wurden im Projekt folgende Anforderungen an Organisationsmodelle identifiziert:

Die Organisationsmodelle sollen

- die Interessen der Eigentümer und der öffentlichen Hand wecken und abstimmen
- Entwicklungsblockaden überwinden
- Verbindlichkeit und Planungssicherheit schaffen
- Eigentumsverhältnisse zwecks optimierter Nutzungs- und Bebauungsstruktur neu ordnen
- Fähigkeit zur Anpassung an neue Rahmenbedingungen gewährleisten
- öffentliche Infrastruktur effizient und sachgerecht bereitstellen
- eine hohe Qualität in Städtebau und Freiraumgestaltung ermöglichen
- Kommunikation mit der Öffentlichkeit ermöglichen und Akzeptanz schaffen

Diese Anforderungen sind bei der Entwicklung und der Anwendung der Organisationsmodelle der Innenentwicklung zu berücksichtigen.

2 Die Organisationsmodelle

Im Folgenden werden fünf Organisationsmodelle beschrieben, welche die erwähnten Herausforderungen aufgreifen. Je nach Ausgangslage eignet sich ein bestimmtes Modell besonders für die Entwicklung eines Gebiets oder mehrerer Gebietstypen.

2.1 Gemeinde im Lead

Das zentrale Element dieses Organisationsmodells ist die Planungsvorleistung einer Gemeinde für ein bestimmtes Gebiet. Diese Leistung kann beispielsweise die Moderation von Versammlungen der Grundeigentümer oder die planerische Vorbereitung des Gebiets sein (z.B. Machbarkeitsstudie, Leitbild, Entwicklungsstrategie). Die Gemeinde kann dadurch den Grundeigentümern mögliche Entwicklungspotenziale aufzeigen und so eine Entwicklung initiieren. Zusammen mit den interessierten Grundeigentümern erarbeitet die Gemeinde im Rahmen einer kooperativen Planung (vgl. Exkurs Kooperative Planung, S. 16) eine Entwicklungsstrategie. Dabei werden die Grundzüge der Nutzung, Gestaltung sowie nötige Infrastrukturen für das gesamte Gebiet festgelegt.

Ergänzend zu den Nutzungs- und Gestaltungsprinzipien wird auch der Ausgleich der Planungsvorleistungen geregelt. Sind die Grundeigentümer an einer Entwicklung gemäss den Vorleistungen interessiert und können sie von den über eine angepasste Grundordnung geschaffenen Planungsmehrwerten profitieren, gleichen sie den Planungsmehrwert teilweise aus. Dieser Beitrag kann in Form von Geld oder einer Sachleistung (z.B. Abtretung von Land) ausgestaltet werden. Dabei muss die Anpas-

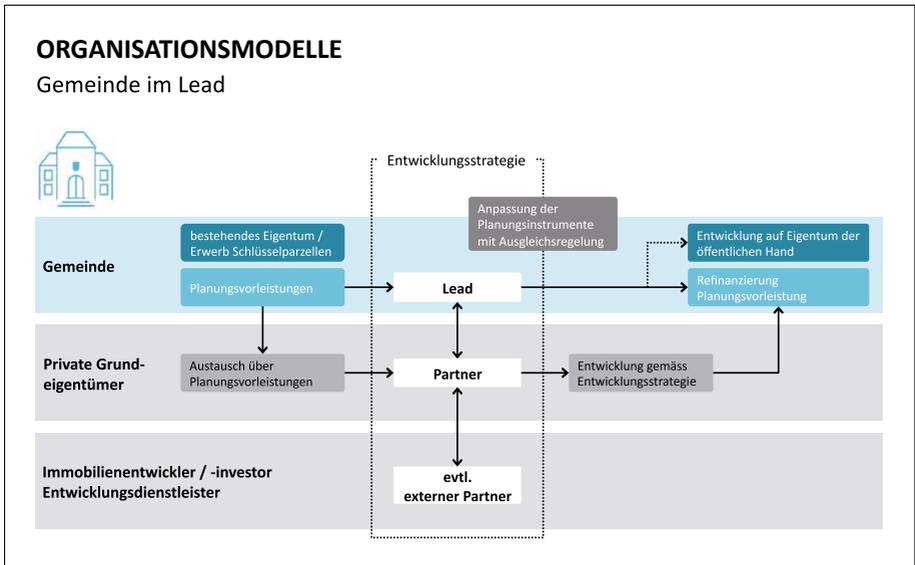
sung der Grundordnung auf die Entwicklungsstrategie und den Ausgleich des Planungsmehrwerts Bezug nehmen.

Eine Alternative zur Anpassung der Grundordnung besteht in der Umsetzung der Entwicklungsstrategie über einen oder mehrere Sondernutzungspläne, bei Bedarf mit paralleler Anpassung der Grundordnung. Bei diesem Vorgehen kann die Verknüpfung mit dem Ausgleich für die Planungsvorleistung auch über Verhandlungslösungen wie zum Beispiel einem städtebaulichen Vertrag gesichert werden.

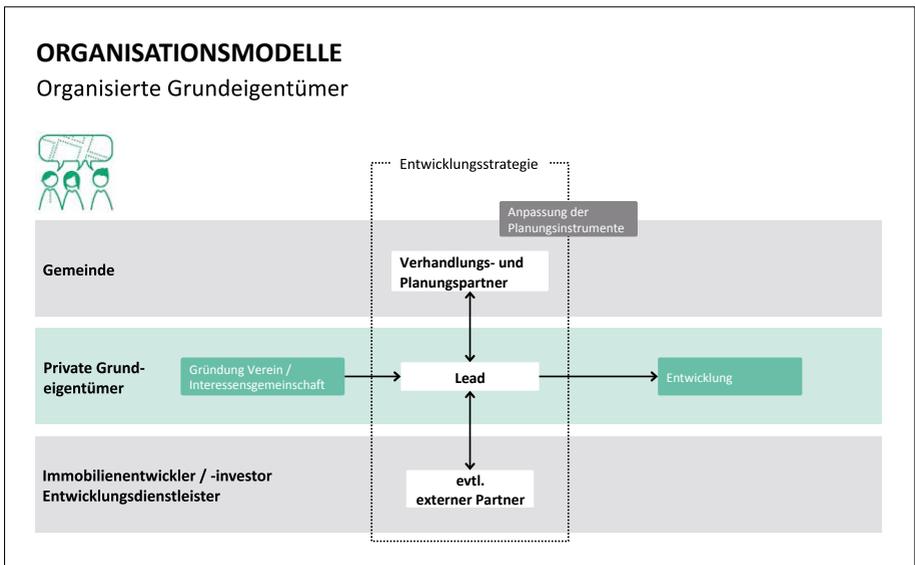
Im Weiteren kann die Gemeinde gezielt Grundeigentum im Gebiet erwerben oder bestehendes Eigentum zur Umsetzung der Entwicklungsvorstellungen einsetzen. Sie trägt damit zur Transformation bei und ermöglicht Einrichtungen und Angebote im öffentlichen Interesse (z.B. Schulen, preisgünstiges Wohnen) oder stärkt durch den Kauf das Finanzvermögen. In den meisten Fällen übernimmt eine Gemeinde oder Stadt den Lead. Bei Gebieten von besonderem übergeordnetem Interesse kann dies auch der Kanton sein.

2.2 Organisierte Grundeigentümer

In diesem «bottom-up»-Modell schliessen sich die Grundeigentümer zu einer Gemeinschaft zusammen und treiben ihre Entwicklungsideen gemeinsam voran. Die Gemeinschaft kann in einer losen Form als Arbeitsgruppe oder Interessensgemeinschaft oder aber formalisiert als Verein gebildet werden. Dabei vertreten die Grundeigentümer ihre gemeinsamen Interessen gegenüber der öffentlichen Hand und der Öffentlichkeit. Zur Stärkung der Verbindlichkeit



Der Entwicklungsprozess nach dem Modell «Gemeinde im Lead». Es eignet sich primär für die Gebietstypen «Gewachsenes Quartier» und «Heterogenes Gebiet».



Der Entwicklungsprozess nach dem Modell «Organisierte Grundeigentümer». Es eignet sich primär für die Gebietstypen «Kompaktes Areal» und «Gewachsenes Quartier».

kann zwischen einzelnen oder mehreren Grundeigentümern ein Vertrag unterzeichnet werden, der allfällige Landabtretungen oder Dienstbarkeiten regelt.

Die Erarbeitung der Entwicklungsstrategie erfolgt im Rahmen einer kooperativen Planung unter dem Lead der Grundeigentümer (vgl. Exkurs: Kooperative Planung, S. 16). Sie treten in diesem Prozess gegenüber der öffentlichen Hand gemeinsam auf oder bestimmen einen Vertreter, der dies übernimmt. Dies kann auch ein externer Planungspartner sein (Planungs- oder Immobiliendienstleister).

2.3 Immobilienentwickler als Transformator

Dieses Modell versteht sich als Pendant zur Variante «Gemeinde im Lead», wobei hier ein professioneller Immobilienentwickler die Entwicklung im Gebiet vorantreibt. Der Entwickler verfügt über die nötigen Kompetenzen und finanziellen Ressourcen, um Entwicklungs- und Planungsvorleistungen zu erbringen. Er geht damit ein Risiko ein und rechtfertigt dies über spätere, mögliche Entwicklungsgewinne. Dabei motiviert der Entwickler die Grundeigentümer im Umfeld dafür, dass er auch für deren Parzellen Entwicklungsmöglichkeiten und potenzielle Mehrwerte auslotet. Der Entwickler sichert sich einen Teil der Planungsmehrwerte, welche von den umliegenden Grundeigentümern erzielt werden, als Ausgleich für seine Entwicklungs- und Planungsvorleistungen. Die Sicherung dieses Ausgleichs erfolgt privatrechtlich. Ferner versucht der Immobilienentwickler nach Möglichkeit Eigentum im Gebiet zu erwerben. Dies beschleunigt den Transformationsprozess und kann umliegende Grundeigentümer zu einer Erneuerung bewegen.

Die Ausarbeitung der Entwicklungsstrategie erfolgt im Rahmen einer kooperativen Planung unter dem Lead des Immobilienentwicklers (vgl. Exkurs: Kooperative Planung, S. 16).

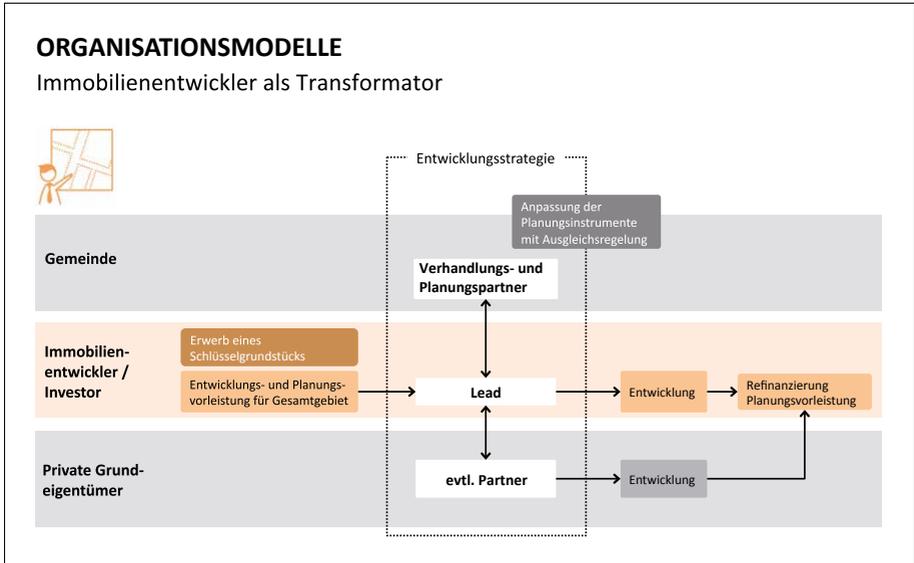
Die Grundeigentümer der umliegenden Parzellen können bei der Ausgestaltung der Entwicklungsstrategie im kooperativen Planungsprozess mitwirken.

2.4 Entwicklungsgemeinschaft mit Handlungsfreiheiten

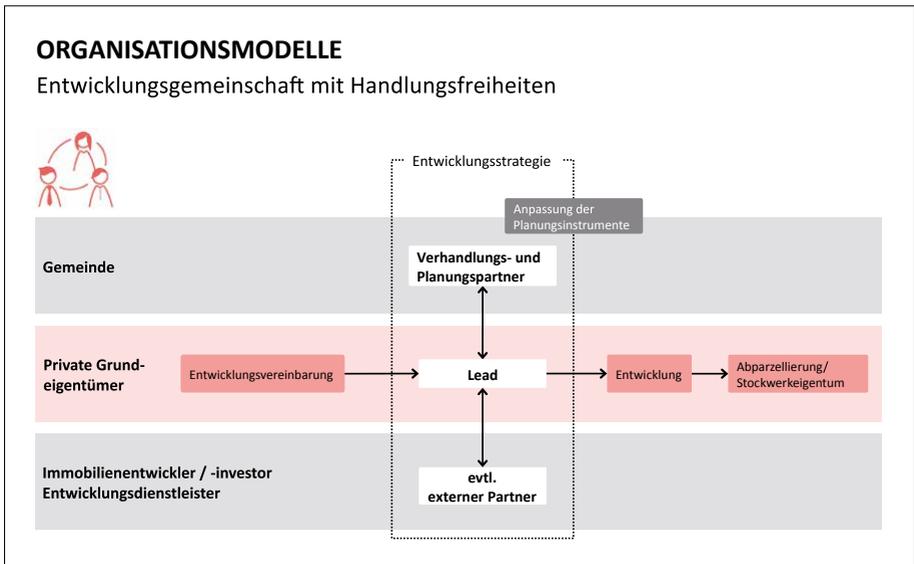
Ein oder mehrere Immobilienentwickler oder Grundeigentümer schliessen eine Entwicklungsvereinbarung ab. Sie regeln darin, wie die durch die Entwicklung realisierten Nutzflächen unter den Partnern verteilt werden, definieren die Vorkaufsrechte und Verkaufspreise für die Nutzflächen, die Erstellung der Infrastruktur sowie den Planungsprozess.

Im Unterschied zum Modell «Organisierte Grundeigentümer», kann die Planung und Entwicklung über die Parzellengrenzen hinweg erfolgen. Damit können gegenüber der bisherigen Parzellenordnung optimierte Bebauungs- und Nutzungsszenarien entwickelt werden. Nach der Entwicklung wird das Areal neu parzelliert und/oder Nutzungsanteile werden in Stockwerkeigentum gegliedert. Die Planungspartner bleiben über den gesamten Entwicklungsprozess unabhängige juristische Personen – sie haben demnach Handlungsfreiheiten – und können nach der Entwicklung wieder über Eigentum verfügen.

Die Ausarbeitung der Entwicklungsstrategie erfolgt im Rahmen einer kooperativen Planung unter dem Lead der Immobilienentwickler und Grundeigentümer (vgl. Exkurs: Kooperative Planung, S. 16). Sie bestimmen dazu einen Vertreter, der gegenüber der öffentlichen Hand der Hauptansprechpartner ist oder ziehen einen externen Planungspartner bei (z.B. Planungs-/ Immobiliendienstleister).



Der Entwicklungsprozess nach dem Modell «Immobilienentwickler als Transformator». Es eignet sich primär für die Gebietstypen «Gewachsenes Quartier» und «Heterogenes Gebiet».

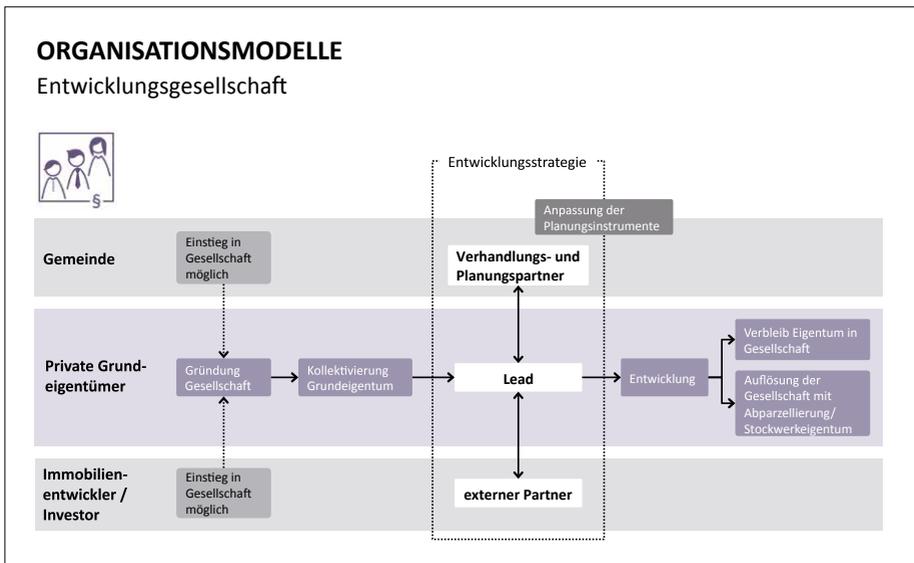


Der Entwicklungsprozess nach dem Modell «Entwicklungsgemeinschaft mit Handlungsfreiheiten». Es eignet sich primär für den Gebietstyp «Kompaktes Areal».

2.5 Entwicklungsgesellschaft

Die Grundeigentümer und allenfalls zusätzliche Entwickler schliessen sich formell zu einer Gesellschaft zusammen, um gemeinsam ein Areal zu entwickeln. Als Kapitaleinlage werden die Grundstücke und/oder Geldleistungen verwendet. Das in der Gesellschaft kollektivierte Grundeigentum kann ohne Beachtung der bisherigen Parzellenstruktur beplant und entwickelt werden. Nach der Realisierung ist sowohl das Fortbestehen, als auch die Auflösung der Gesellschaft denkbar. Bei Fortbestehen der Gesellschaft behalten die Gesellschafter ihren Anteil an den Gesellschaftspapieren und beteiligen sich am Gesellschaftsgewinn. Bei Auflösung wird der Wert der Gesellschaft über Geldleistungen und Grundeigentum (Parzellen und/oder Stockwerkeigentum) verteilt.

Die Ausarbeitung der Entwicklungsstrategie erfolgt im Rahmen einer kooperativen Planung unter dem Lead der Entwicklungsgesellschaft (vgl. Exkurs: Kooperative Planung, S. 16). Die öffentliche Hand kann in eine derartige Gesellschaft über Geldleistungen oder Grundeigentum eintreten. Damit ist sie an den Chancen, aber auch an den Risiken der Entwicklung beteiligt.

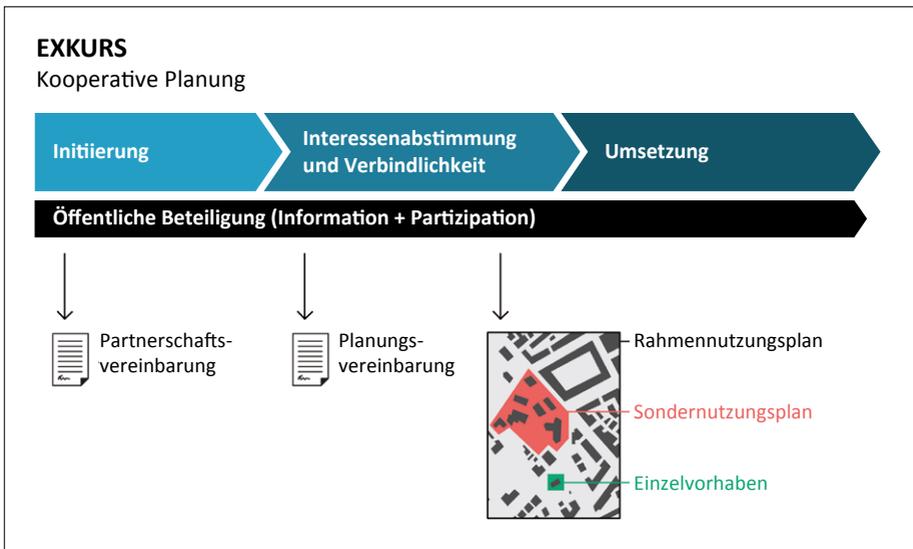


Der Entwicklungsprozess nach dem Modell «Entwicklungsgesellschaft». Es eignet sich primär für den Gebietstyp «Kompaktes Areal».

Exkurs: Kooperative Planung

Kooperative Planungsprozesse werden in der Planungs- und Immobilienentwicklungspraxis oft diskutiert und sie sind mehrfach erprobt. Nachfolgend wird ein kooperativer Planungsprozess zwischen der öffentlichen Hand und privaten Grundeigentümern skizziert, der die oben beschriebenen Organisationsmodelle unterstützt. Der skizzierte Planungsprozess nimmt sich den spezifischen Herausforderungen der Innenentwicklung an, unterstützt die gemeinsame Lösungssuche und sorgt dafür, dass die Schwelle für die Grundeigentümer, ins Projekt einzusteigen, niedrig bleibt. Die nachfolgende Abbildung zeigt ein mögliches Modell einer solchen kooperativen Planung:

Nach einer Initiierungsphase, in welcher die individuellen und gemeinsamen Absichten in einer Partnerschaftvereinbarung festgehalten werden, erarbeiten die Beteiligten eine Entwicklungsstrategie. Die Entwicklungsstrategie macht Aussagen zu den übergeordneten Zielen der Gebietentwicklung und definiert unter anderem Nutzungsmass, Nutzungsart, Gestaltungsrichtlinien und Erschliessung. Die Entwicklungsstrategie regelt zudem die gemeinsame Entwicklungsfinanzierung, Mehrwertausgleiche und allfällige Rückzahlungen von Planungsvorleistungen. Alle Beschlüsse werden in einer Planungsvereinbarung (z.B. in einem städtebaulichen Vertrag) verbindlich festgehalten. Grundeigentümer, welche sich nicht an der Erarbeitung der Entwicklungsstra-



Kooperative Planung im Kontext der Organisationsmodelle: Prozess und Instrumente.

tegie beteiligen, finanzieren die Vorleistungen im Falle einer Entwicklung über den Mehrwertausgleich. Ein Beteiligungsprozess, der die im und um das Gebiet lebende Bevölkerung anspricht, kann die Erarbeitung dieser Entwicklungsstrategie begleiten.

Die Festlegungen der Entwicklungsstrategie werden planungsrechtlich in einem Rahmennutzungsplan (Grundordnung) umgesetzt. Ergänzend wird eine Sondernutzungsplanpflicht mit einer Ausnahmeregelung festgelegt. Schliessen sich mehrere Grundeigentümer zusammen und erarbeiten einen ergänzenden Sondernutzungsplan über eine gewisse Gebietsgrösse und mit einer gewissen Qualität, kann das Nutzungsmass erhöht (Nutzungsbonus) oder eine Reduktion eines allfälligen erhobenen Mehrwertausgleichs gewährt werden. Möchte hingegen ein Grundeigentümer nur seine eigene Parzelle erneuern, so kann unter dem Nachweis, dass mit dem Einzelvorhaben nicht gegen die Ziele der Entwicklungsstrategie und des Rahmennutzungsplans verstossen wird (Kurzbericht gemäss Art. 47 RPV), eine Ausnahme von der Sondernutzungsplanpflicht gewährt werden. Dabei wird dem Einzelvorhaben aber kein Nutzungsbonus oder keine Reduktion des Mehrwertausgleichs ermöglicht. Dieses Zusammenspiel des Rahmennutzungsplans mit der Sondernutzungsplanpflicht und der Ausnahmeregelung ermöglicht ein System, das einerseits Anreize schafft, um im Gebiet die gemeinsame Planung von mehreren Grundeigentümern mittels ergänzendem Sondernutzungsplan zu fördern und das andererseits Blockaden aufgrund der Planungspflicht verhindert.

3 Der Praxistest: Vier Beispiele der Innenentwicklung

Im Folgenden werden vier Beispiele der Innenentwicklung aus der Schweiz vorgestellt. Nach der Beschreibung der Ausgangslage, des Projektstands und der Zusammensetzung der Grundeigentümer werden die bestehenden Organisationsformen analysiert und Empfehlungen entsprechend den in Kapitel 2 vorgestellten Organisationsmodellen formuliert.

3.1 Quartier Hohrainli in Kloten, Kanton Zürich

Das Quartier Hohrainli liegt neben der Ost-Anflugschneise in der Nähe des Flughafens Kloten. Die bestehenden Bauten wurden altrechtlich erstellt. Sie weisen teils fünf bis sechs Stockwerke auf, also mehr Geschosse, als die gemäss der Bau- und Zonenordnung (BZO) erlaubten zwei Vollgeschosse. Aufgrund der Fluglärmbelastung konnte in der abgeschlossenen BZO-Revision keine Aufzoning ermöglicht werden. Folglich besteht die unbefriedigende Situation, dass viele Gebäude baurechtswidrig sind, was grundlegende Erneuerungen verhindert. Aufgrund des Gebäudealters ist ein Sanierungsbedarf absehbar. Das Quartier soll nun – ohne die angestammte Bevölkerung aus dem Quartier zu verdrängen – behutsam in einen attraktiven Wohnort mit unterschiedlichen Wohnungsangeboten überführt werden.

Obwohl das Gebiet gut erschlossen und zentral gelegen ist, bleibt die Investitionsnachfrage im Gebiet eher gering. Die unklare Rechtslage durch den Fluglärm, die vorhandenen Bestandwerte der Immobilien und die

gute Auslastung der Mietbestände boten für die meisten Grundeigentümer bisher kaum Anreize zur Erneuerung. Für die Planungsprozesse bestehen grosse Herausforderungen:

- Keine hochwertigen Wohnlagen möglich (Fluglärm)
- 27 Grundeigentümer mit unterschiedlichen finanziellen Möglichkeiten und Wünschen
- Private Grundeigentümer grösstenteils nicht an einer Entwicklung interessiert
- Anreize (z.B. eine Erhöhung der Ausnutzungsziffer) aufgrund der planungsrechtlichen Situation und des Fluglärms nicht klar gegeben.

Diese schwierige Ausgangslage macht eine Entwicklung ohne Initiierung und Betreuung durch die öffentliche Hand oder einen Immobilienentwickler fast aussichtslos. Die Stadt Kloten sowie die Immobilienentwickler und Grundeigentümer Pensimo und Immobag haben, um das Quartier zu entwickeln, in einem ersten Schritt mit einer Machbarkeitsstudie eine Vorleistung erbracht. Dieses Vorgehen entspricht einer Kombination der beiden Organisationsmodelle «Gemeinde im Lead» und «Immobilienentwickler als Transformator».

Um die eigenen Interessen zu bündeln und effektiv nach aussen zu vertreten, empfiehlt sich für die übrigen Grundeigentümer eine Organisation nach dem Modell «Organisierte Grundeigentümer». Auch dies ist im Quartier Hohrainli mit der Gründung des Vereins «Wohnliches Hohrainliquartier» bereits so geschehen. Die Grundeigentümer können sich dadurch aktiv in den Prozess einbringen.

In einem zweiten Schritt haben die Stadt Kloten, Pensimo und Immobag einen Studienauftrag ausgeschrieben. Sobald die Ergebnisse aus dem Studienauftrag bzw. dem Gesamtkonzept vorliegen, könnten sie als «Richtprojekt» für das Gebiet Hohrainli gesichert werden, indem der behördenverbindliche kommunale Richtplan teilrevidiert wird. Da nicht alle Grundeigentümer an einer Entwicklung oder zumindest baldigen Erneuerung interessiert sind, empfiehlt es sich, bei den grundeigentümergebundenen Festlegungen eine gewisse Handlungsvielfalt zuzulassen. Ein Vorgehen mittels Anpassung der Grundordnung, Planungspflicht und Ausnahmeregelungen für individuelle Entwicklungen (vgl. Exkurs: Kooperative Planung, S. 16) unterstützt eine solche organische Weiterentwicklung. Grundeigentümer, die heute an einer Erneuerung ihrer Parzelle noch nicht interessiert sind, erhalten so die Möglichkeit, dies spä-

ter zu tun. Dabei bleiben ihnen zwei Optionen: Sie können entweder gemeinsam mit anderen Grundeigentümern einen ergänzenden Sondernutzungsplan erstellen, oder ihr Einzelvorhaben, sofern es nicht gegen den Rahmennutzungsplan verstösst, selbstständig umsetzen.

3.2 Areal Bahnhof West, Thun, Kanton Bern

Das Gebiet Bahnhof West in Thun umfasst mehrere Teilgebiete, ist zentral gelegen und weist eine Vielzahl an verschiedenen Grundeigentümern auf. Die Grundeigentümer unterscheiden sich in der Zusammensetzung (z.B. Alleineigentümer oder Erbgemeinschaft) und dem Verwendungszweck des Grundeigentums (Eigennutzung oder Vermietung). Vorwiegend finden sich heute Wohn- und Gewerbenutzungen im Gebiet.



Kloten ZH: Die rund 40-jährigen Wohngebäude im Quartier Hohrainli sollten saniert werden. Die 27 Grundeigentümer sind aber grösstenteils nicht an einer Erneuerung interessiert.



Thun BE: Unterschiedliche Eigentumsformen und Bautypologien prägen das Gebiet Bahnhof West Thun.

Die Bebauung ist von geringer Dichte (teilweise Einfamilienhäuser). Die Stadt Thun hat ein Interesse daran, das Gebiet einer deutlich höheren Bau- und Nutzungsdichte zuzuführen. Angestrebt wird eine urbane Mischnutzung in Form von Blockrandbauten mit einem Wohnanteil von 25 bis 75 Prozent. Somit könnte das Nutzungsmass bei einer Entwicklung um den Faktor 2.5 erhöht werden.

Damit sich das Gebiet in diese Richtung entwickelt, liess die Stadt Thun einen «Richtplan Gebietsentwicklung» erarbeiten, der die städtebauliche Gesamtvorstellung definiert. Das ganze Gebiet unterliegt zudem einer Zone mit Planungspflicht, sodass einzelne Grundeigentümer ihre Grundstücke nicht ohne eine grössere Planung für ihr Teilgebiet entwickeln können.

Obwohl die Stadt Thun das Gebiet in verschiedene Teilgebiete unterteilt hat, ist die Komplexität in den Teilgebieten immer noch beträchtlich. Die Grundeigentümer sind untereinander nicht organisiert. Vielmehr hat die Stadt – wie erwähnt – eine organisatorische Vorleistung erbracht (Richtplan mit Gebietsunterteilung). Auch die Planungspflicht, welche die Grundeigentümer dazu verpflichtet, bei einer allfälligen Erneuerung eine Planung für ihr Teilgebiet vorzulegen, kann hemmend wirken. Zusammenfassend prägen folgende Herausforderungen das Gebiet:

- Planungspflicht für Teilgebiete
- Grosse Heterogenität der Grundeigentümer
- Hoher Bestandwert heutiger Immobilien
- Teilweise ungünstige Parzellenformen

Die Grösse und Komplexität des Gesamtgebiets erfordern eine intensive Betreuung durch die Stadt (Modell «Gemeinde im Lead»). Diese stellt die gesamtheitliche Abstimmung über die verschiedenen Teilgebiete sicher. In den Teilgebieten kann mit Planungsvorleistungen eine Initiierung durch die Stadt oder einen privaten Immobilienentwickler erfolgen. Anreize sollten aufgrund der möglichen Erhöhung der Dichte um den Faktor 2.5 genügend vorhanden sein, auch wenn bis jetzt Entwicklungsvorhaben aufgrund zu hoher Bestandswerte gescheitert sind.

Die bestehenden Teilgebiete im Areal Bahnhof West eignen sich für die Erarbeitung einer Entwicklungsstrategie pro Teilgebiet und deren Überführung in einen Rahmennutzungsplan. Gebiete mit Planungspflicht setzen einen Sondernutzungsplan (Überbauungsordnung) voraus. Diese Voraussetzungen könnten gewisse Grundeigentümer als grosse Hürden sehen, da die geforderten Planungsleistungen zeitlich und finanziell herausfordernd sind. Eine Ausnahmeregelung, wie im Exkurs zur kooperativen Planung vorgeschlagen (S. 16), würde einzelnen Grundeigentümern Einzelvorhaben ermöglichen, sofern diese nicht gegen den Rahmennutzungsplan verstossen. Dadurch würde die Hürde zur Erneuerung deutlich gesenkt.

Sollten sich Grundeigentümer aufgrund der Vorleistungen für eine Entwicklung entscheiden, könnten sie sich in einem Verein («Organisierte Grundeigentümer») zusammenschliessen, um so ihre Interessen gemeinsam gegenüber der öffentlichen Hand zu vertreten. Finden sich mehrere Grundeigentümer in einem Teilperimeter mit ähnlichen Entwicklungsabsichten wieder, könnte eine «Entwicklungsgemeinschaft mit Handlungsfreiheiten» die Erarbeitung eines ergänzenden Sondernutzungsplans fördern.

3.3 VoltaNord, Kanton Basel-Stadt

Mit der Realisierung der Stadtautobahn «Nordtangente» haben sich in Basel neue Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet. Im Entwicklungsgebiet «ProVolta» wurden schon einige städtebauliche Projekte umgesetzt. Nun steht eine Umstrukturierung und Weiterentwicklung des rund 12 Hektaren grossen Gebiets «VoltaNord» an. Heute wird das Gebiet hauptsächlich gewerblich und industriell genutzt, wobei die Nutzungsintensität im gesamten Gebiet sehr tief ist (Ausnützungsziffer 0.75).

Der grösste Teil des Areals entlang den Geleisen gehört den SBB. Den südöstlichen Teil des Areals nutzte Coop als Verteilzentrum. Coop hat dieses Verteilzentrum jüngst aufgegeben und seinen Arealteil der Stiftung Habitat (Stiftung für lebenswerten Wohnraum) verkauft, welche wiederum einen Teil der Einwohnergemeinde der Stadt Basel abgetreten hat. Die drei Grundeigentümer sind somit professionell im Immobilienmarkt tätig.

Weil die Baurechts- und Mietverträge auf dem SBB-Areal ausgelaufen sind und das Coop-Verteilzentrum wegezogen ist, wurde eine koordinierte Entwicklung möglich. Die Einwohnergemeinde Basel-Stadt packte diese Chance und gab, zusammen mit den anderen Grundeigentümern, eine Testplanung in Auftrag. Anschliessend folgten eine Synthesephase, in der die Ergebnisse der Testplanung bewertet wurden, und eine städtebauliche Vertiefungsstudie. Basierend darauf liegt nun ein Bebauungsplan mit Nutzungsvorschriften vor. Die Planung sieht im Norden einen verdichteten Arbeitsschwerpunkt und im Süden weiterhin eine Mischnutzung des Quartiers St. Johann mit Schwerpunkt Wohnen vor. Das angestrebte Nutzungsmass im Gesamtgebiet wird voraussichtlich rund 1.8 betragen. Zusätzlich sollen ein Stadtplatz, ein Park und eine Primarschule realisiert werden.

Die grossteilige Grundeigentümerstruktur vereinfacht es zwar, das heutige Industriegebiet neu zu entwickeln und einer neuen Nutzung

zuzuführen. Jedoch birgt die Grundeigentümerstruktur die Gefahr, dass dabei typische urbane Qualitäten durch grossdimensionierte Bauten überformt werden. Die grössten Herausforderungen sind daher:

- Langfristige Sicherung hoher städtebaulicher Qualitäten mit Vielfalt und Kleinteiligkeit
- Transformation des Areals in ein belebtes, öffentliches Stadtquartier (im Gegensatz zu einer reinen Wohnsiedlung bzw. einem abgeschlossenen Arbeitsplatzgebiet)

Für die Entwicklung VoltaNord ist die Planungsphase auf der Aarealebene abgeschlossen. Hierfür wurde das Organisationsmodell «Entwicklungsgemeinschaft mit Handlungsfreiheiten» gewählt. Die drei Grundeigentümer (SBB, Einwohnergemeinde und Stiftung Habitat) unterschrieben eine gemeinsame Entwicklungsvereinbarung. Weil die Stiftung Habitat es dann

aber bevorzugte, gemäss geltender Grundordnung zu entwickeln, trat sie aus der Vereinbarung aus. Nun stehen die zwei verbleibenden Grundeigentümer in Verhandlung mit dem Kanton Basel-Stadt, um einen städtebaulichen Vertrag zu unterzeichnen.

Alternativ hätte das Modell «Entwicklungsgesellschaft» gewählt werden können. Die Vorteile gegenüber dem Organisationsmodell «Entwicklungsgemeinschaft mit Handlungsfreiheiten» lägen darin, dass mit einer «Entwicklungsgesellschaft» schneller Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden könnten. Die Nachteile liegen in einer eingeschränkten Entscheidungsmöglichkeit der einzelnen Partner.

Entscheidend im Fall VoltaNord ist, wie die Zusammenarbeit nach der Planungsphase organisiert wird bzw. welches Organisationsmodell langfristig gewählt wird. Um die von der Stadt gewünschte Qualität bezüglich Städtebau und Nutzung zu ermöglichen, könnten die



Basel: Die Umstrukturierung des 12 Hektaren grossen, industriell-gewerblich geprägten Gebiets VoltaNord ist absehbar.

Baufelder in kleine Einheiten aufgeteilt werden, die dann individuell beplant, realisiert und verkauft werden könnten. Gegen dieses Vorgehen spricht jedoch, dass man Eigentumsstrukturen schafft, welche die langfristige Erneuerung des Areals – in 50 oder mehr Jahren – aufgrund der hohen Zahl von Grundeigentümern wieder erschweren wird. Dieses Problem kann teilweise umgangen werden, indem die Parzellen im Bau-recht vergeben werden, statt sie zu verkaufen.

Um die Entwicklungsmöglichkeiten langfristig nicht einzuschränken, könnte deshalb die heutige einfache Grundeigentümerstruktur (drei Eigentümer) belassen werden. Die Entwicklungsvereinbarung, die für die Planungsphase abgeschlossen wurde, könnte in diesem Fall für die Phase der Realisierung erweitert werden, sodass die «Entwicklungsgemeinschaft mit Handlungsfreiheiten» bestehen bleibt. Eine derart erweiterte Entwicklungsvereinbarung würde das gemeinsame Bestreben regeln, eine vielfältige und städtebaulich qualitätsvolle Entwicklung im Gesamtgebiet zu realisieren. Zusätzlich könnte zur langfristigen Qualitätssicherung ein Begleitgremium geschaffen werden.

3.4 Zentrum Schüpfheim, Kanton Luzern

Die Gemeinde Schüpfheim liegt mitten im Entlebuch und ist Teil der UNESCO Biosphäre. Das Zentrum von Schüpfheim ist seit geraumer Zeit nicht mehr so belebt wie früher. Gewisse Gebäude benötigen eine Erneuerung und die Nutzungsmischung hat sich verändert. Periphere Gebiete an den Rändern Schüpfheims bieten Wohn- und Arbeitsangebote – sie entziehen dem Zentrum die Nachfrage. Aufgrund dieser Begebenheiten wurde in Schüpfheim eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die sich der Entwicklung des Ortszentrums annimmt. Es handelt sich um eine Gruppierung, welche nicht aus den Grundeigentümern des Zentrums besteht – die Diskussion wird also primär von «Aussenstehenden» geprägt. Aus Sicht der Ge-

meinde und der Arbeitsgruppe soll das Zentrum durch Investitionen in die Substanz und entsprechende Nutzungskonzepte wieder belebt werden.

Das Ortszentrum umfasst das Gebiet um den Bahnhof und entlang der Kantonsstrasse. Ein genauer Entwicklungssperimeter ist nicht festgelegt, es besteht aber ein Bebauungsplan für einen Grossteil des Zentrums, welcher Vorschriften bezüglich bestehender Gebäude (z.B. erhaltenswerte Objekte), öffentlicher Räume und Grünflächen regelt. Im Ortskern finden sich verschiedene Grundeigentümer, mehrheitlich mit Eigennutzung, typischerweise mit Geschäft im Erdgeschoss und Wohnung darüber. Die vielfältige Struktur zeigt sich auch in der Parzellierung. Gewisse Eigentümer von Schlüsselparzellen sind noch nicht für eine Entwicklung zu gewinnen. Ein Generationenwechsel könnte die Blockierung dereinst entschärfen.

Viele Gemeinden in der Schweiz sind mit einer mangelnden Nachfrage nach Wohn- und Geschäftsräumen in ihren Zentren konfrontiert. Das Zentrum zu aktivieren und zu «revitalisieren» ist eine komplexe Aufgabe und schwer planbar. Die grosse Herausforderung in Schüpfheim besteht heute darin, dass die Diskussion vorerst ohne die Grundeigentümer geführt wird. Diese müssen aber in die Zentrumsentwicklung stark einbezogen werden. Auch ist ein Kümmerer notwendig, der sich der Organisation der willigen Eigentümer annimmt und die Entwicklung im Sinne einer kommunal abgestützten Entwicklungsstrategie für das Zentrum vorantreibt. Von Seiten der Gemeinde fehlt aktuell ein direkter Anlass, um die Zentrumsentwicklung konkret anzustossen. Zusammenfassend bestehen folgende Herausforderungen:

- Aktivierung und Einbezug der Grundeigentümer
- Erneuerungsdruck aus Eigentümersicht (noch) zu klein
- Kein direkter Anlass (z.B. eine Dorfplatzgestaltung), um Zentrumsfrage neu anzugehen



Schüpfheim LU: Das Ortszentrum soll entwickelt werden. Die Grundeigentümer waren aber bisher kaum an den Gesprächen beteiligt.

Für dieses Beispiel empfiehlt sich das Organisationsmodell «Gemeinde im Lead». Die Gemeinde sollte einen Diskurs über die Zukunft des Zentrums von Schüpfheim starten. Dabei sollten von Beginn an die betroffenen Grundeigentümer und Bewohner partizipativ involviert werden. Das erste Ziel des Prozesses wäre es, eine Entwicklungsstrategie für das Zentrum zu erarbeiten. Sollten sich dabei Grundeigentümer für eine Erneuerung interessieren, können sich diese als «Organisierte Grundeigentümer» zusammenschliessen, beispielsweise in einem Verein.

Die Entwicklungsstrategie könnte danach in einen Rahmennutzungsplan (vgl. Exkurs: Kooperative Planung, S. 16) überführt werden. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass das zulässige Nutzungsmass – zumindest entlang der Bahnhofstrasse – erhöht wird. Dies entspricht einerseits der raumplanerischen Zielsetzung, an gut erschlossenen

Lagen zu verdichten. Andererseits entsteht für die Grundeigentümer ein Anreiz, ihre Parzellen zu entwickeln. Ein Rahmennutzungsplan mit Planungspflicht und Ausnahmeregelungen für individuelle Entwicklungen ermöglicht zudem ein organisches Wachstum (vgl. Exkurs: Kooperative Planung, S. 16). Einzelvorhaben können dadurch – sofern sie der kommunalen Entwicklungsstrategie entsprechen – selbstständig umgesetzt werden.

4 Schlussfolgerungen: Gemeinsam weiter

Die vorgestellten Organisationsmodelle bieten für die zukünftigen Innenentwicklungen Lösungsansätze. Je nach Konstellation der Grundeigentümerinnen eignet sich das eine oder andere Modell. Während in komplexen Gebietsentwicklungen mit wenigen Anreizen (vgl. Quartier Hohrainli) beispielsweise das Modell «Gemeinde im Lead» am ehesten zum Erfolg führen dürfte, kann das Modell «Entwicklungsgemeinschaft mit Handlungsfreiheiten» am besten in Gebieten mit wenigen Grundeigentümern (vgl. VoltaNord), die mit der professionellen Immobilienentwicklung vertraut sind, angewendet werden. Oftmals sind bei Areal- und Quartierentwicklungen gleichzeitig mehrere Modelle in Anwendung oder lösen sich im Entwicklungsverlauf ab.

Die richtige Wahl eines Organisationsmodells alleine wird aber kein Garant dafür sein, dass die Entwicklung gelingt. Für ein «gemeinsames Weiterkommen» in der Innenentwicklung spielen auch andere Faktoren eine Rolle. Die wichtigsten Erfolgsfaktoren sind im Folgenden aufgeführt:

Kümmerner gewinnen, Vorleistungen erbringen und unternehmerisch agieren

Die Gebietstypen und Anwendungsbeispiele zeigen, dass Chancen oft nicht erkannt werden, die Komplexität der Gebiete aus rechtlicher und technischer Sicht gross ist und die Eintrittshürden in den Planungsprozess hoch sind. Entsprechend sind Institutionen und/oder Personen zu gewinnen, die sich einem Gebiet mit einer unternehmerischen Haltung annehmen. Es können dies beispielsweise der Vertreter einer Grundeigentümergeinschaft, die öffentliche Hand oder ein privater Immobili-

entwickler sein. Ohne Vorleistungen – seien dies auch nur die eigene Zeit und das eigene Engagement – werden Areale und Quartiere kaum transformiert werden können. Besonders gefordert sind diese Vorleistungen in Gebieten mit sehr vielen Grundeigentümern mit schwach ausgeprägten eigenen Entwicklungsabsichten. Es ist für den Erfolg essentiell, dass Vertreter der Gemeinde früh auf zögernde Grundeigentümer zugehen. Diese Erstansprache durch Gemeindevertreter muss bewusst und auf das langfristige Ziel ausgerichtet erfolgen.

Strategiegeleitete Stadt- und Gemeindeentwicklung praktizieren

Die zukünftigen Entwicklungen in bestehenden, kleinteiligen Gebieten erfordern von den Gemeinden und Städten eine strategiegeleitete Gemeinde- und Stadtentwicklung, die über die klassischen Planungsaufgaben hinausgeht. Die Einbettung verschiedener Gebietsentwicklungen in eine räumliche Entwicklungsstrategie (je nach kantonaler Gesetzgebung auch in eine kommunale Richtplanung) und die Sicherung in einem Rahmennutzungsplan ist ein geeigneter Weg. Die räumliche Entwicklungsstrategie ist der Ausdruck einer aktiven Gemeinde, die damit ein ausschliesslich passives Reagieren auf Baugesuche und private Sondernutzungspläne zu vermeiden versucht. Die räumliche Entwicklungsstrategie muss Raum- und Infrastrukturansprüche aller Politikfelder (z.B. Bildung, Gesundheit) einschliessen.

Flexibilität und «Perimeter der Willigen» ermöglichen

Bei einer Gebietsentwicklung sieht man sich in jeder Phase mit anderen Herausforderungen

konfrontiert. Zudem haben in einem Gebiet unterschiedliche Eigentümer anders gelagerte Interessen. Entsprechend wichtig ist es, dass der Wechsel von einem Organisationsmodell zum anderen im Entwicklungsverlauf möglich bleibt. Zudem müssen entwicklungsbereite Grundeigentümer, die sich in «Perimetern der Willigen» zusammenfinden, ihr Teilgebiet auch alleine entwickeln können. Diese Flexibilität muss von Beginn weg von allen Planungsakteuren bei der Konzeption von Organisationsmodell und Planungsprozess sichergestellt werden. Bei der Definition der Perimeter ist sorgfältig vorzugehen: Aufgrund der baulichräumlichen oder eigentumsbezogenen Ausgangssituation eignen sich nicht alle Gebiete für einen Zusammenschluss.

Mit Planungsmehrwerten bewusst umgehen

Planungsmehrwerte, beispielsweise eine erhöhte Ausnutzung oder eine Infrastrukturinvestition, können wesentliche Anreize für die Transformation eines Gebiets sein. Entsprechend ist ein bewusster Umgang mit diesem «Kapital» zu wählen. Einerseits sind die Mehrwerte nicht ohne Gegenleistungen weiterzugeben. Sie können für die Refinanzierung allfälliger Planungs- vorleistungen oder Infrastrukturleistungen der öffentlichen Hand genutzt werden. Auch für «Immobilienentwickler als Transformatoren» kann es ein Nachteil sein, wenn die Gemeinde Planungsmehrwerte unentgeltlich an Private weitergibt: Die «Transformatoren» können potenzielle Planungsmehrwerte und Entwicklungsgewinne, zu deren Schaffung sie substanzial beitragen, in solchen Fällen nicht als Leistung ausweisen und meiden entsprechend das Projektentwicklungsrisiko. Andererseits ist auf zu hohe Ausgleichsleistungen zu verzichten: Ist die Abschöpfung von Planungsmehrwerten zu stark, werden Private nicht in die Entwicklung investieren und die Transformationsdynamik eines Gebiets wird nur schwach ausgeprägt sein.

Mit langfristig haltbaren Entwicklungsspielregeln operieren

In den letzten zwei Jahrzehnten wurden vielerorts brachgefallene Industrie- und Gewerbeareale transformiert. Dies geschah oft auf Basis einer Testplanung mit nachfolgender Umsetzung in einem Planungsinstrument (Richt-, Nutzungs- und Sondernutzungsplan). Entsprechend konnte eine mehr oder weniger abschliessend gedachte Entwicklungskonzeption in wenigen Jahren umgesetzt werden. Dies wird auch künftig möglich sein. Zunehmend geraten aber Quartiererneuerungen und heterogene Gebietsentwicklungen, also die Gebietstypen «Gewachsenes Quartier» und «Heterogenes Gebiet», in den Fokus. Entwicklungen solcher Gebietstypen benötigen Zeit und unterliegen einer grossen Zufälligkeit – wie die Geschichte zeigt, können aber Zeit und Zufälligkeit durchaus Qualitäten in den entstehenden Quartieren hervorbringen. Zur Entwicklung dieser Quartiere sind aber langfristig haltbare Entwicklungsspielregeln notwendig. Wir bewegen uns damit in vielen Gebieten hin zu einer neuen Art von Grundordnung (Rahmennutzungsplan), die die heute stark verbreitete Anwendung von Sondernutzungsplanungen ergänzt.

Planungsinstrumente kreativ anwenden und anpassen

Das schweizerische Planungsinstrumentarium ist vielfältig. Je nach kantonaler Gesetzgebung können in Kombination mit den Organisationsmodellen unterschiedliche Instrumente zum Tragen kommen. Oftmals wird am Anfang ein informelles Planungsinstrument stehen: Ein Entwicklungskonzept, ein Masterplan oder ein Quartierstrukturplan. Dieses wird je nach Anwendungssituation in unterschiedliche Planungsinstrumente übersetzt. Um sich auf Grundprinzipien in komplexen Innenentwicklungsgebieten zu verständigen und gleichzeitig eine hohe Flexibilität zu wahren, ist ein kombinierter Ansatz von «neuer Grundordnung» (z.B. ein Rahmennutzungsplan mit ergänzender Son-

dernutzungsplanungspflicht) und «teilgebiets-spezifischer Konkretisierung» (z.B. privater ergänzender Sondernutzungsplan) sinnvoll.

Je nach Kanton sind die Planungsinstrumente auf die Anforderungen der Innenentwicklung neu auszurichten und zu vereinfachen. Ein Beispiel hierfür bietet der vom FSU Kanton Zürich diskutierte Ansatz einer «modularen Sondernutzungsplanung», die verschiedene Anliegen wie Neuparzellierung, Erschliessung, Baulinien, Nutzungsart und -mass und Bebauungstypologie je nach Bedarf aufnimmt und in einem einheitlichen Verfahren regelt.

Grundeigentum mit Anreizen und Freiwilligkeit mobilisieren

Die Eigentumsgarantie ist als gegeben zu betrachten. Um rasch Wirkung entfalten zu können, müssen Organisationsmodelle auf Anreizen und Freiwilligkeit beruhen. In der Fachwelt wird ein Enteignungsrecht für blockierte Gebietsentwicklungen intensiv diskutiert. Im Falle eines «öffentlichen Interesses» und unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips sollen

einzelne Grundeigentümer enteignet und damit Innenentwicklungsprozesse beschleunigt werden können.

Unabhängig von der rechtsstaatlichen und juristischen Beurteilung eines derartigen Instruments ist nicht darauf zu hoffen, dass damit Projekte zur Innenentwicklung wesentlich schneller, qualitätsvoller oder häufiger realisiert werden. Die Zahl der Exekutivpolitiker, die von einem derartigen Enteignungsrecht Gebrauch machen würden, dürfte überschaubar bleiben. Umso häufiger könnten hingegen Enteignungsentscheide auf dem Rechtsweg mit substanziellen Kostenfolgen und Verfahrensverzögerungen angefochten werden.

Die Innenentwicklung braucht primär Organisationsmodelle, die auf Anreizen und freiwilliger Abstimmung der Interessen beruhen. Im Sinne einer langfristigen Option und als «Drohkulisse» bei Blockaden von Schlüsselgrundstücken macht es aber Sinn, die Vor- und Nachteile von Enteignungsrechten vertieft zu prüfen.



Kaspar Fischer, 1986,
MSc Transport and City Planning
University College London,
MSc Geograph UZH

Kaspar Fischer arbeitet seit seinem Abschluss an der Bartlett School of Planning UCL als Stadt- und Regionalplaner bei EBP. Er interessiert sich besonders für Prozesse der Innenentwicklung sowie strategische Stadtentwicklungskonzepte.



Matthias Thoma, 1977,
MSc Regional and Urban
Planning London School of
Economics, Dipl. Kult-Ing. ETH

Matthias Thoma leitet den Geschäftsbereich Raum- und Standortentwicklung bei EBP und ist seit 2010 Mitglied der Geschäftsleitung. Besonders viel Freude bereitet ihm die Abstimmung und Moderation von öffentlichen und privaten Interessen in anspruchsvollen Planungsprozessen.



Robert Salkeld, 1970,
MSc Regional and Urban
Planning London School of
Economics, Dipl. Natw. ETH

Robert Salkeld leitet das Tätigkeitsfeld Immobilienentwicklung und -ökonomie bei EBP und ist Mitglied der Geschäftsleitungsleitung Raum- und Standortentwicklung. Die Koordination von Grundeigentümern bei komplexen Arealentwicklungen sowie deren Unterstützung beim Wertausgleich und bei Verfahrensfragen treiben ihn besonders an.

Tagung

Areale und Quartiere partnerschaftlich entwickeln

26. Oktober 2016, Hochschule Luzern

Anmeldeschluss 14. Oktober 2016

Um Areale und Quartiere zu entwickeln, sind vielerorts Partnerschaften nötig: Partnerschaften zwischen Gemeinden und Partnerschaften zwischen Gemeinde und Grundeigentümern. Die Tagung thematisiert die dafür nötigen Prozesse, Erfolgsfaktoren und Stolpersteine anhand von vielen Fallbeispielen.

Melden Sie sich jetzt an: www.vlp-aspan.ch > Aus- und Weiterbildung



Impressum

RAUM & UMWELT, VLP-ASPAN

Dossiers zur Raumentwicklung für Mitglieder der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung. Erscheinen viermal jährlich in deutscher und französischer Sprache.

Redaktion

Lukas Bühlmann, Direktor
Annemarie Straumann, Kommunikation

Fotos

Jan Hellman

Titelfoto

Areale Gurzelen und Gygax
(Stadtplanung Biel / Urbanisme
Bienne 2005)

Gestaltung

Ludwig Zeller

Druck

galledia ag, 9442 Berneck

Nachdruck von Texten und Bildern unter Angabe der Quelle erlaubt

Die VLP-ASPAN ...

...berät

Als Mitglied können Sie bei uns rasch, unbürokratisch und kostenlos Auskünfte zu Fragen der Raumentwicklung und des Bauwesens einholen. Im Vordergrund stehen Auskünfte in bau-, planungs- und umweltrechtlichen Belangen. Von unserer raumplanerischen Kompetenz profitieren Städte und Gemeinden auch über das Beratungszentrum DIALOG SIEDUNG. Es unterstützt Sie bei Fragen zur Innenentwicklung und Siedlungsqualität, mit Fokus auf das planerische Vorgehen. Ihre Frage können Sie uns telefonisch, schriftlich oder via unsere Verbands-Website unterbreiten.

...informiert

Wir informieren unsere Mitglieder praxisnah über neue Tendenzen in der Raumentwicklung: Thematisch breit im Magazin INFORAUM, vertieft in den Dossiers RAUM & UMWELT und zeitnah über unseren Newsletter via Internet. Aktuelle Informationen finden Sie auf www.vlp-aspan.ch

...kommentiert

Die VLP-ASPAN ist Herausgeberin des Kommentars zum Bundesgesetz über die Raumplanung. Dieses Standardwerk für die Planungspraxis hilft Ihnen, die Vorschriften rechtskonform anzuwenden.

...dokumentiert

Wir fassen alle wichtigen Gerichtsentscheide zum Bau-, Planungs- und Umweltrecht in einer Entscheidungssammlung zusammen, die Sie abonnieren können. Wir führen ausserdem eine Datenbank mit guten Beispielen zur Siedlungsentwicklung und eine umfangreiche Fotodatenbank.

...bildet weiter

Zusammen mit unseren Sektionen führen wir regelmässig Tagungen, Seminare und Kurse zur Raumentwicklung durch. Ein grosser Erfolg ist der «Einführungskurs in die Raumplanung».

...vernetzt

Die VLP-ASPAN ist mit den wichtigsten Akteuren der Raumplanung eng verbunden. Wir beteiligen uns an Vernehmlassungen zu raumrelevanten Bundesgesetzen, führen das Sekretariat der «Parlamentarischen Gruppe für Raumentwicklung» und setzen uns schweizweit für eine nachhaltige Raumentwicklung ein.



Alt-Bundesrichter Heinz Aemisegger hat das Bau-, Planungs- und Umweltrecht massgeblich mitgeprägt. Zum Abschluss seiner 30-jährigen Tätigkeit am Schweizerischen Bundesgericht hat er die Rechtsprechung der vergangenen Jahre umfassend aufbereitet. Bestellen Sie diese wertvolle Übersicht für Vollzug und Praxis unter www.vlp-aspan.ch/shop

Mitglieder CHF 35.- Nicht-Mitglieder CHF 48.-



Schweizerische Vereinigung
für Landesplanung VLP-ASPAN
Sulgenrain 20
CH-3007 Bern

Tel. +41 31 380 76 76
info@vlp-aspan.ch
www.vlp-aspan.ch