

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts

**HOCHSCHULE
LUZERN**

FH Zentralschweiz

**ITC Raum
und Gesellschaft**



**Kooperation
Industriestrasse
Luzern**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Bundesamt für Wohnungswesen BWO

Kooperative Arealentwicklung im Dialog

Erkenntnisse aus der Dialogphase der
«Arealentwicklung Industriestrasse Luzern»

Autoren:

Thomas Steiner und Richard Zemp

Das Projekt «Begleitende Evaluation Dialogphase» wurde durch den Genossenschaftsverband Kooperation Industriestrasse Luzern geplant und umgesetzt und durch die Unterstützung des Bundesamts für Wohnungswesen, der Stadt Luzern und des Interdisziplinären Themenclusters ITC «Raum & Gesellschaft» der Hochschule Luzern ermöglicht.

Dieses Projekt wurde vom Bundesamt für Wohnungswesen als «Referenzprojekt im Wohnungswesen» unterstützt.
Zusätzliche Informationen: www.bwo.admin.ch/referenzprojekte

Projektteams

Hochschule Luzern – Soziale Arbeit
Institut für Soziokulturelle Entwicklung (ISE):
Thomas Steiner, Alex Willener, Nico Scholer

Hochschule Luzern – Technik & Architektur
Institut für Architektur (IAR)
Kompetenzzentrum Typologie & Planung in Architektur (CCTP):
Richard Zemp, Angelika Juppen, Franziska Winterberger

Kontakt

tom.steiner@hslu.ch
richard.zemp@hslu.ch

Titelbild

© Ingo Höhn

DOI 10.5281/zenodo.5142189

Erscheinungsdatum

September 2021

Neue Formen der Prozessgestaltung

«Man muss einen Interessensausgleich zwischen gegenwärtigen und zukünftigen Generationen von Mieterinnen und Mietern finden. [Auch wenn das] natürlich für einige schmerzlich [ist].»

Während in den letzten Jahrzehnten bei Umnutzungsprozessen stillgelegter Industrieareale der Umgang mit dem baulichen Erbe im Fokus stand, wird es je länger, desto mehr auch darum gehen, den sozialen Wert eines Bestandes und seine sozialräumlichen Qualitäten zu berücksichtigen – und zu erhalten. Dafür essenziell ist eine Planungskultur, die zivilgesellschaftliches Engagement nicht nur mit einbezieht, sondern auch anerkennt. Wie auch das obige Zitat verdeutlicht, kann Transformation nur gemeinsam gelingen.¹

Die vorliegende Publikation enthält die wichtigsten Ergebnisse der zwischen Herbst 2018 und Frühling 2020 durchgeführten Evaluation der Dialogphase der «kooperativen Arealentwicklung Industriestrasse» in Luzern. Die Evaluation liegt der folgenden übergeordneten Fragestellung zugrunde: Welchen Beitrag kann ein solcher kooperativer und partizipativer Entwicklungsprozess leisten, damit die bestehenden baulichen und sozialräumlichen Qualitäten so weit wie möglich in die Weiterentwicklung städtischer Entwicklungsgebiete einfließen können?

Die Erkenntnisse sollen dabei für einen breiten Kreis von Interessierten sichtbar gemacht werden, insbesondere für diejenigen, die in der Arealentwicklung aktiv sind und die der sozialen Verantwortung, insbesondere beim Bauen im Bestand, durch neue Formen der Prozessgestaltung vermehrt Rechnung tragen möchten.



Das Industriestrasse-Areal – in Luzern seit Jahren Sinnbild für ein vielfältiges Miteinander von Gewerbe, Wohnen und Kultur
© Gabriel Ammon

¹ Die Zitate stammen von Personen, die an der Dialogphase der Arealentwicklung Industriestrasse beteiligt waren. Sie wurden der besseren Verständlichkeit wegen in Schriftsprache übersetzt und teilweise leicht angepasst.

Von der Zwischennutzung zur Kooperation

«Die Industriestrasse ist eine Oase, die über Jahrzehnte entstanden ist. Obwohl es ja immer hiess, «noch zwei Jahre», «bastelten» die Leute immer mehr.»

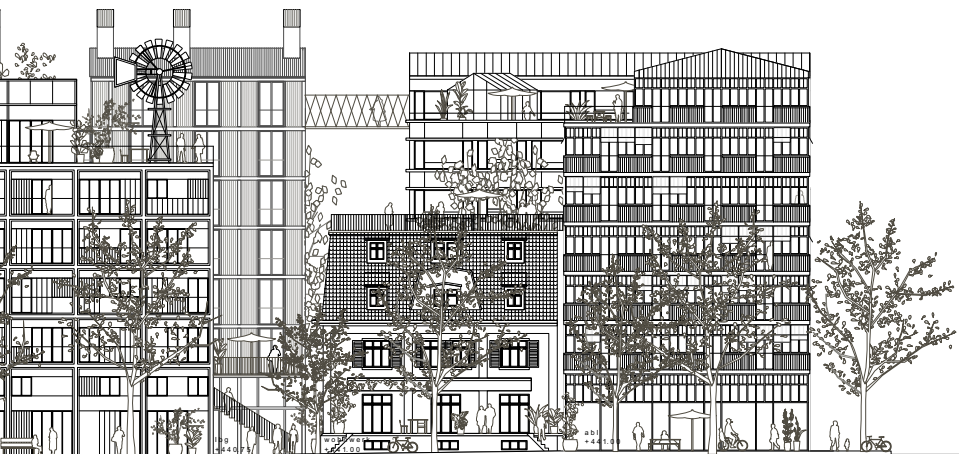
Das Industriestrasse-Areal am südlichen Ende des Bahnhofs Luzern ist eines von mehreren städtischen Arealen, die sich momentan im Umbruch befinden. Ursprünglich ein Industrie- und Gewerbeareal, hat es seit Ende der 1970er-Jahre den Charakter einer Zwischennutzung. Etliche städtebauliche Entwicklungs- und Umnutzungsstrategien für das rund 8'700 m² grosse Grundstück scheiterten, sodass sich über die Jahrzehnte hinweg ein Quartier entwickelte, das Kleingewerbetreibenden, Kunst- und Kulturschaffenden, Wohngemeinschaften und kulturellen Einrichtungen bis heute kostengünstige Wohn- und Arbeitsräume bietet.

Aus Zwischennutzerinnen und Zwischennutzern wurden Quartierbewohnerinnen und Quartierbewohner, die mit der Zeit auch auf der politischen Ebene die künftige Entwicklung des Gebietes mitbestimmen: 2012 wurde der geplante Verkauf des Areals durch die von der «Interessen Gemeinschaft Industriestrasse» (IGI) eingereichte und mit über 61 Prozent der Stimmen angenommene Volksinitiative verhindert. Diese gab vor, dass das Areal im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträgerinnen und Wohnbauträger abgegeben werden müsse. Die Ausschreibung im Baurecht wurde 2012 und 2013 in einem partizipativen Findungsprozess mit verschiedenen Stakeholderinnen und Stakeholdern durch die Stadt Luzern vorbereitet und erfolgte 2014. Der Zuschlag ging an die «Kooperation Industriestrasse», ein Konsortium aus fünf unterschiedlichen Luzerner Baugenossenschaften. Neben der älteren und grossen allgemeinen baugenossenschaft luzern (abl) sind im Zusammenschluss auch die Liberale Baugenossenschaft Luzern (LBG), die Wogeno Luzern sowie die beiden jüngeren Genossenschaften Wohnwerk Luzern und die aus der IGI hervorgegangene Gemeinnützige Wohnbaugenossenschaft Industriestrasse Luzern (GWI) vertreten. Sie haben sich zum Ziel gesetzt, die bestehenden Qualitäten vor Ort zu erhalten und unter Einbezug der jetzigen Nutzerinnen und Nutzer des Areals die weiteren Zielsetzungen für die Transformation zu definieren. Diese Absichten bildeten die ideellen Grundlagen für die Erarbeitung eines Programmes für den Architekturwettbewerb im Jahr 2017. Aus der halböffentlichen Jurierung anfangs 2018 gingen drei Architekturteams als Sieger hervor, die für jeweils zwei oder drei Genossenschaften einzelne Häuser planen – die beabsichtigte Vielfalt auf dem Areal soll in dieser Form auch architektonisch ihren Ausdruck finden.





Visualisierung einer möglichen Aussenraumgestaltung in der neuen Überbauung
© Rolf Mühlethaler, Architekt BSA SIA



Fassadenansicht des prämierten städtebaulichen Wettbewerbbeitrags «mon oncle» mit den geplanten Neubauten und den darin integrierten kleineren Bestandesbauten
© Rolf Mühlethaler, Architekt BSA SIA



Austausch der Partizipierenden am Arbeitsmodell © Stefano Schröter



Dialogphase – Beteiligungsgefässe schaffen

«Ich habe die 1968er-Jahre er- und gelebt. Der Dialoganlass erinnerte mich daran und liess mich auch staunen. Ich meine einfach, dass [eine] Eingrenzung der Themen wahrscheinlich für den weiteren Prozess förderlich sein könnte.»

Die halböffentliche Jurierung des Architekturwettbewerbs entstand nicht zuletzt aus dem Anspruch der Beteiligung heraus und sollte auch in der darauffolgenden «Dialogphase» eingelöst werden. Während dieser Phase lud die Kooperation die Anspruchsgruppen zum gemeinsamen Austausch ein. Zentrales Gefäss waren dabei die sogenannten «Dialoge», eine öffentliche Veranstaltungsreihe zu «Aussenraum», «Klima & 2000 Watt-Gesellschaft», «Zusammenarbeit, Nachbarschaft, Gemeinschaft» und «Thesen, Regelwerk, Dialog». Jede Veranstaltung war nach einem bestimmten Ablauf strukturiert, wobei je nach Thema verschiedene Arten der Vermittlung und Moderation gewählt wurden.

Die Diskussionsergebnisse flossen in das sogenannte «Regelwerk» ein, das die gemeinsame Vision des neuen Arbeits-, Lebens- und Kulturraums festhält. Als Richtschnur für die weitere Entwicklung des Areals richtet es sich an Planende, Genossenschaften, aber auch an weitere Interessierte. Ausserdem hatte die dialogische Form der Konsultation den Zweck, der Kooperation für den weiteren Prozess aufzuzeigen, wo Konsens herrscht und wo sich aber auch Differenzen zeigen.



Impressionen aus der engagierten Dialogphase © Stefano Schröter

Erkenntnisse und Handlungsfelder

Die Evaluation der Dialogphase hat zu folgenden Erkenntnissen geführt:

1. Gemeinsame Qualitäten definieren

«[Die] Vielfalt und die Heterogenität, die Individualität und die Lebendigkeit sind Eigenschaften, die das Areal auszeichnen und von den ansässigen Kulturschaffenden, Kreativtätigen, Gewerbetreibenden und Bewohnenden geprägt werden.»

Eine kooperative Arealentwicklung braucht gemeinsame Visionen – als Kern und Sinn der Zusammenarbeit. Im konkreten Fall der Industriestrasse wurde der Erhalt bestehender Qualitäten als Vision definiert. Darauf aufbauend wurden die gemeinsamen Zielsetzungen entwickelt. Es hat sich gezeigt, dass die ursprünglich festgehaltenen Qualitäten recht allgemein formuliert waren und deshalb einer laufenden Schärfung bedurften und bedürfen.

Während der Evaluation wurden die folgenden Qualitäten festgehalten:

- **Mitsprache:** Möglichkeit, sich in der Planung und Nutzung des Areals einzubringen
- **Nachbarschaftliche Begegnungen:** Begegnungen inner- und ausserhalb der Überbauung über geeignete Gefässe und bauliche Massnahmen
- **Ökologie:** Bauen und Leben nach den Anforderungen der 2000-Watt-Gesellschaft
- **Vielfalt:** Angebot für verschiedene Lebens- und Arbeitsformen, Altersgruppen und gesellschaftliche Schichten
- **Kostenmiete:** Bezahlbaren Wohn- und Arbeitsraum für Familien, Paare und Singles langfristig sichern
- **Wandlungsfähigkeit:** Offenheit für den Wandel in jeder Phase – Planung, Bau, Betrieb
- **Geschichtliche Authentizität und Identität:** Vorhandene Identität anerkennen und anreichern
- **Nutzungs Vielfalt:** Miteinander von Wohnen, Arbeiten und Kultur
- **Kleinteilige, heterogene Bebauung:** Bebauungsstruktur, Aussenraum und Architektur schaffen verschiedene Öffentlichkeitsgrade (privat, halbprivat, öffentlich)

Diese Qualitäten wurden vom Evaluationsteam auf der Basis vorhandener Dokumente und Interviews mit Schlüsselpersonen festgehalten und von den Mitgliedern der Kooperation Industriestrasse im Rahmen eines Workshops präzisiert.

Grundsätzlich gilt: Je allgemeiner diese Zielsetzungen, desto einfacher die Konsensfindung mit den unterschiedlichen Beteiligten. Konflikte zeigten sich erst bei konkreten Entscheidungen hinsichtlich der Umsetzung und der damit verbundenen Investitionen. Es war und ist deshalb wichtig, Differenzen frühzeitig sichtbar zu machen und zu thematisieren.

Damit die Überprüfung der Zielerreichung gelingt, braucht es gemeinsam definierte Kriterien und einen regelmässigen Austausch über die Grenzen und Möglichkeiten ihrer Umsetzbarkeit.

Die Grundsätze und Werte der Industriestrasse werden heute von Personen diskutiert, die sich länger dafür engagiert haben, naturgemäss jedoch nicht von zukünftigen Mieterinnen und Mietern. Das Regelwerk soll diese ideellen Grundlagen vermitteln.

2. Organisation im Wandel

«Wir haben gelernt, dass unsere Organisation komplex ist und wir offen sind, unkonventionelle Wege zu beschreiten. Es wurde aber auch klar, dass die Vision Industriestrasse viele Ansprüche erfüllen möchte. Damit sind Zielkonflikte verbunden.»

In der Kooperation Industriestrasse haben sich fünf Genossenschaften als jeweils eigenständige Bauherrschaften zur gemeinsamen Entwicklung des Areals bereit erklärt. Die gemeinsame Geschäftsstelle hat den Auftrag, die Kommunikation zwischen den einzelnen Genossenschaften zu moderieren und der Kooperation ein Gesicht zu geben. Sie hat insofern auch eine identitätsfördernde Funktion. Geht es für sie in der aktuellen Entwicklungsphase noch sehr stark um das Moderieren, Organisieren und Vermitteln, dürfte im Betrieb die Verwaltung der Gemeinschaftsflächen und -räume in den Vordergrund treten.

Dies bedingt eine sich anpassende Organisation und auch eine möglichst frühe Antizipation notwendiger Anpassungen.

Die Geschäftsstelle der Kooperation nimmt dabei eine zentrale Rolle ein. Sie steuert den Entwicklungsprozess, achtet auf phasengerechte Entscheide und koordiniert die Kommunikation.

Sie bewegt sich dabei in verschiedenen Spannungsfeldern:

- Wahrung einer neutralen respektive allparteilichen Haltung angesichts der unterschiedlichen Ansprüche und Erwartungen der verschiedenen Genossenschaften
- Schnittstelle sein zwischen der Verwaltung, die primär effizient Entscheide herbeiführen muss, und den Delegierten respektive der Genossenschaftsbasis, die teilweise stärker in die Entscheidungsfindung einbezogen werden möchte
- Steuerung der Prozesse, ohne Einschränkung der Kompetenzen der beteiligten Genossenschaften

3. Partizipation – Wer entscheidet wie und wann?

«Insgesamt ist es ein sehr anstrengender Prozess, aber dadurch gelingt es auch, dass es keine Frontenbildung gibt. [...] Wo ich mich manchmal auch ein bisschen überwinden muss und halt einsehen muss, dass alles etwas länger geht. Das hat aber [positiverweise] auch mit der Bereitschaft der Leute zu tun, [...] immer mit[zu]machen.»

Kooperative Arealentwicklung im genossenschaftlichen Kontext hat den Anspruch auf den Einbezug der zukünftigen Bewohnenden oder zumindest der Genossenschaftsmitglieder in den Planungsprozess. Der partizipative Entwicklungsprozess im Sinne einer Co-Produktion während der Dialogphase ist mit verschiedenen Herausforderungen verbunden:

- Ein erheblicher Teil der heute Partizipierenden ist vermutlich nicht identisch mit den zukünftigen Bewohnenden. Deswegen ermöglicht die Kooperation Industriestrasse auch in späteren Phasen Partizipation.
- Der Partizipationsanspruch fällt je nach Genossenschaft sehr unterschiedlich aus. Deshalb war es wichtig, dass die Geschäftsstelle der Kooperation die Dialogreihe durchgeführt und, wo möglich und notwendig, Unterstützung angeboten hat. Sie übernahm zudem den Lead bei wichtigen Fragen der Zusammenarbeit.
- Co-Produktion benötigt Ressourcen. Dies stellt kleine, ehrenamtlich geführte Genossenschaften mit wenig personellen Ressourcen trotz hohem Partizipationsinteresse vor Herausforderungen. Die Geschäftsstelle kann hierbei bis zu einem gewissen Grad Unterstützung leisten.
- Am Beispiel der Qualitäten-Diskussion hat sich gezeigt, dass Entscheidungen in Dialogprozessen oftmals erst dann gefällt werden können, wenn sie vom Planungsprozess effektiv eingefordert werden. Damit dies für die Architekturteams nicht zu spät ist, müssten sich Planungs- und Partizipationsprozesse zeitlich besser annähern. Bei den Planungsfachpersonen bedingt dies mehr Verständnis und den Willen, sich auf einen solchen Prozess einzulassen.
- Der Partizipationsgegenstand und die Projektorganisation waren teilweise so komplex, dass nur auf Stufe Konsultation partizipiert werden konnte. Die Entscheidung lag jeweils bei der Verwaltung der Kooperation respektive bei den Genossenschaften. Hier gilt es, den tatsächlich bestehenden Entscheidungsspielraum für alle Beteiligten transparent zu machen.

4. Umgang mit Heterogenität

«Statt Grabenkämpfe zu führen, hat man gemerkt, dass man die Unterschiede auch gezielt einsetzen kann. Alle Meinungen haben einen Wert. Das ist einzigartig. Das Engagement hat dadurch auch seinen Wert.»

Das Zusammenwirken der unterschiedlichen Genossenschaften wird im Leitbild der Kooperation ausdrücklich als Garantie für Nutzungs- und Ideenvielfalt hervorgehoben. Auch die Initiantinnen und Initianten des politischen Prozesses, die IGI, haben in der Kooperation eine Stimme. Zusammen mit den kleinen, innovativen Genossenschaften bringen sie frische Ideen ein, die das Projekt stärken, und profitieren im Gegenzug von der Erfahrung und den Ressourcen der etablierten, grossen Genossenschaften.

Die je nach Genossenschaftsgrösse unterschiedlichen Zeitressourcen der hauptamtlichen tätigen grossen Genossenschaften und der ehrenamtlich tätigen kleinen Genossenschaften stellen für die Organisation eine Herausforderung dar. Es hat sich gezeigt, dass eine professionelle Koordinationsstelle hier ausgleichend wirkt.

Ein grosser Vorteil der Kooperation besteht darin, ihr Wohnungsangebot auf ihre unterschiedlichen Zielgruppen ausrichten zu können und damit die gewünschte Durchmischung verschiedener Bevölkerungsschichten zumindest anfänglich bis zu einem gewissen Grad zu garantieren. Bislang besteht eine allgemeine Haltung zum Thema Vielfalt. Was dies konkret bedeutet, wird erst in einer späteren Projektphase geklärt.

5. Kooperative Planung als gemeinsamer Lernprozess

«Die Reflexion nach den Anlässen bot die Möglichkeit, über eine Aussenperspektive uns selbst bei der Arbeit zuzusehen.»

Die Beteiligten sehen die kooperative Arealentwicklung Industriestrasse als stetigen Lernprozess und schätzen dabei die begleitende Evaluation als wertvolles Reflexionsinstrument.

Jede der vier Dialogveranstaltungen wurde vom Evaluationsteam und der Geschäftsstelle der Kooperation Industriestrasse ausgewertet. Die gewonnenen Erkenntnisse flossen jeweils in die Vorbereitung der nächsten Veranstaltungen ein.

Die partizipative Herangehensweise erfordert nicht zuletzt von den Architektinnen und Architekten besondere Fähigkeiten der Kommunikation und der Vermittlung. Auch die Moderation eines Planungsprozesses unter der Prämisse einer Co-Produktion und sehr unterschiedlichen Beteiligten benötigt geeignete Kompetenzen. Dies gilt auch für den Anspruch, die verschiedenen Rollen der Architekturteams unter einen Hut zu bringen. Die Vorbereitung der Architekturteams auf ihre Aufgabe ist daher sehr wichtig und setzt entsprechende Zeitressourcen voraus. Denn die Architektinnen und Architekten sind in einer solchen Arealentwicklung nicht nur Planungsexpertinnen und -experten, sondern primär Unterstützende in der Co-Produktion lebendiger Quartiere.

Fazit

Viele Städte stehen vor ähnlichen Herausforderungen: Wie können preisgünstiges Wohnen, lebendige und durchmischte Quartiere, der Einbezug der Bevölkerung und der Schutz der natürlichen Ressourcen gefördert werden? Dies bedingt neue Konstellationen von Akteurinnen und Akteuren und ihre Zusammenarbeit in einem dialogischen Prozess. Wer wie an welchen Prozessen beteiligt wird, ist eine der Kernfragen einer integralen Stadtentwicklung. Sie stellt sich insbesondere in vielseitig angeeigneten Arealen, wo es darum geht, bestehende Qualitäten zu identifizieren, zu bewahren und weiterzuentwickeln. Dies bedingt einen neuen Blickwinkel, der nicht den Verlust des Vorhandenen, sondern neue Impulse und Transformationen im gegebenen Sozialraum ins Zentrum rückt. Das pionierhafte Beispiel der Kooperation Industriestrasse macht Mut, die Entwicklung lebenswerter Quartiere neu zu denken und zeigt Wege auf, wie dies erfolgreich umgesetzt werden kann.

Industriestrasse Luzern
Kooperative Arealentwicklung im Dialog



Das Areal besticht durch hohe Kreativität und Nutzungsvielfalt – ein im städtischen Raum rares und erhaltenswertes Gut. © Ingo Höhn

Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

Werftstrasse 1
Postfach 2945
CH-6002 Luzern
Schweiz

T +41 41 367 48 48
sozialarbeit@hslu.ch
hslu.ch/soziale-arbeit

Hochschule Luzern – Technik & Architektur

Technikumstrasse 21
CH-6048 Horw
Schweiz

T +41 41 349 33 11
technik-architektur@hslu.ch
hslu.ch/technik-architektur