

Was heisst qualitätsvolle Verdichtung?

Die haushälterische Bodennutzung und konsequente Siedlungsentwicklung nach innen sind erklärte politische Ziele der Schweiz. Dazu ist die Aktivierung innerer Nutzungsreserven nötig. Die Komplexität der Rahmenbedingungen erfordert ein Denken, Planen und Handeln über einzelne Grundstücke hinaus, ein ortsspezifisches Vorgehen und den gezielten Einbezug der Akteure.

ULRIKE STURM Mit Inkrafttreten des revidierten Raumplanungsgesetzes am 1. Mai 2014 sind Gemeinden dazu verpflichtet, vor einer Ausweisung neuer Bauzonen ihre inneren Nutzungsreserven zu aktivieren, sei es durch Schliessung von Baulücken, Umnutzung von Arealen oder Erhöhung der Ausnützung von bereits bebauten Grundstücken. Viele – vor allem kleinere – Gemeinden sind aufgrund der Komplexität der Herausforderungen und mangelnder Ressourcen darauf nur ungenügend vorbereitet.

Mittlerweile stehen Gemeinden Instrumente für die Analyse des Nutzungspotenzials sowie zur Festlegung strategischer Stossrichtungen zur Verfügung, sie sind bei deren Anwendung jedoch oft auf eine gezielte Unterstützung durch Experten angewiesen. Die Nutzungsreserven können nur aktiviert werden, wenn nicht das einzelne Grundstück, sondern das Quartier im Zentrum steht. Dabei gestaltet sich die konkrete Umsetzung oftmals aufgrund der vorhandenen baulich-räumlichen Strukturen oder kleinteiliger Eigentümerstrukturen als schwierig. Da Baumassnahmen letztlich von den Eigentümern beschlossen werden, ist es entscheidend, dass Gemeinden diese Schlüsselakteure frühzeitig in Planungen zur Innenentwicklung informell einbinden. Dies bedeutet das Aushandeln von Zielkonflikten und das Formulieren gemeinsamer Strategien.

Hilfsmittel zur Ermittlung von Verdichtungspotenzialen

Zunächst ist es wichtig, dass Gemeinden ihre inneren Nutzungspotenziale kennen und sich innerhalb von Verwaltung und Politik über die grundsätzlichen Stossrichtungen zur Entwicklung von Quartieren verständigt haben. In den letzten Jahren sind zu diesem Zweck eine Reihe von Hilfsmitteln entwickelt worden. Die Dienststelle Raum und Wirtschaft (Rawi) des Kantons Luzern stellt den Gemeinden beispielsweise mit Lubat ein Instrument zur Ermittlung des vorhandenen *quantitativen Potenzials* zur Verfügung. Um Gemeinden bei der Prüfung der *qualitativen Eignung* von Quartieren für eine Innenentwicklung



Qualitätsvolle Innenentwicklung in Städten und Gemeinden entsteht durch Dialog und Kooperation aller Beteiligten.

zu unterstützen, gab die Rawi Luzern 2013 die «Arbeitshilfe Siedlungsentwicklung nach innen» und eine Beispielsammlung heraus. Die Arbeitshilfe beschreibt das Vorgehen zur Festlegung der strategischen Stossrichtungen für die künftige Entwicklung der einzelnen Quartiere und benennt als mögliche Strategien Bewahren, Erneuern, Weiterentwickeln, Umstrukturieren und Neuorientieren für bereits überbaute sowie das Neuentwickeln für unüberbaute Gebiete.

Konzeptentwicklung mit Schlüsseleigentümern

Die Untersuchungen der Hochschule Luzern zeigen, dass anstelle universeller Planungsmethoden für die Umsetzung von Innenentwicklungsstrategien ein standortspezifisches Vorgehen notwendig ist. Ein solches Vorgehen ersetzt die hoheitliche Planung nicht, sondern ergänzt sie. Konkret heisst das, dass städtebauliche, räumliche und nutzungsspezifische

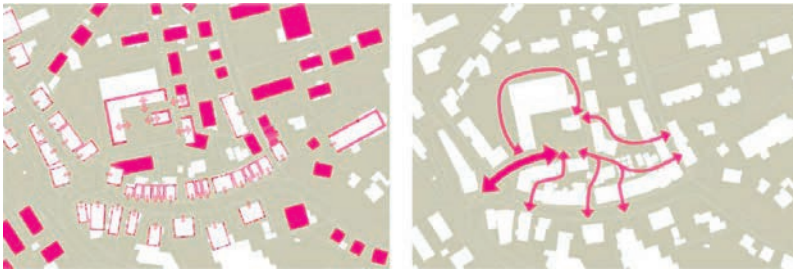
Vorstellungen unter Einbezug der wichtigen Akteure und aufbauend auf genauer Ortskenntnis entwickelt werden sollten. Hieraus resultieren räumliche Entwicklungskonzepte, welche die Grundlage für formelle Planungsschritte bilden. Die Kombination von informellen Methoden mit formeller Planung ist dabei für die Siedlungsentwicklung nach innen erst im Aufbau.

Kleinteilige Eigentümerstrukturen stellen für Verdichtungsprozesse eine besondere Herausforderung dar, da hierbei sehr viele verschiedene Interessen aufeinandertreffen. Je nach Gemeindetyp sind verschiedene Themen für die Innenentwicklung zentral, bei denen jeweils eine Vielzahl von Akteuren betroffen ist. Die neun Fallstudien, die im Rahmen des Modellvorhabens «Netzwerk kooperative Umsetzungsverfahren in der Innenentwicklung» (2014–2018) mit Unterstützung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) von der Hochschule Luzern bearbeitet werden, befas-

Wegweiser für Städte und Gemeinden

Das Kompetenzzentrum Typologie & Planung in Architektur der Hochschule Luzern Technik & Architektur hat in Zusammenarbeit mit den Departementen Soziale Arbeit und Wirtschaft in mehreren Forschungsprojekten Erkenntnisse zu Umsetzungsprozessen in der Siedlungsentwicklung nach innen gesammelt und im Wegweiser «Qualitätsvolle Innenentwicklung von Städten und Gemeinden durch Dialog und Kooperation» publiziert.

Mehr dazu: www.cctp.ch und www.vdf.ethz.ch



Neben den Interessen der Eigentümer bildet eine Ortsanalyse durch externe Experten eine wertvolle Basis für Verdichtungskonzepte.

Links: Analyse der Zugänglichkeit von Gebäuden und Geschäften.

Rechts: Konzeptskizze zu Fussgängerbewegungen im Zentrum.

sen sich mit Zentrumsentwicklung, der Verdichtung zentrumsnaher gemischter Quartiere sowie der Verdichtung von gemischten Wohnquartieren oder Einfamilienhausquartieren. Damit Gemeinden handlungsfähig sind, gilt es, dabei mithilfe einer neutralen Moderation und Prozesssteuerung eine Vielzahl an Einzelinteressen miteinander sowie mit den öffentlichen Interessen in Einklang zu bringen.

Die Erneuerung und Verdichtung von Quartieren, aber auch von Ortszentren bedeutet oft, dass prägende Ortsmerkmale vernachlässigt, überformt oder zerstört werden. Das kann bei den Betroffenen zu Widerstand führen. Daher sollte eine differenzierte ortsbauliche Analyse durch Planungsfachleute Grundlage der Entwicklung von Verdichtungskonzepten sein. Die Analyse zeigt wichtige Merkmale in Bezug auf den Charakter, die Identität und Funktion eines Ortes und ihre Erhaltenswürdigkeit oder Veränderbarkeit auf. Sie macht zudem die spezifischen Herausforderungen ersichtlich.

Das Beispiel «Smart Density»

Das Projekt «Smart Density» der Hochschule Luzern (2011–2014) umfasste die Entwicklung von Verdichtungskonzepten in neun Fallbeispielen. Hierfür wurde jeweils in einem ersten Schritt eine Sondierung der Interessen, der Wahrnehmung und der Situation der Eigentümerschaft vorgenommen. Dies geschah in Form von Interviews, die im Hinblick auf

die Fragestellungen des Projekts geführt und ausgewertet wurden. Zeitgleich führte das Projektteam eine Ortsanalyse durch. Das Projektteam erarbeitete und prüfte verschiedene Verdichtungskonzepte und bauliche Varianten für eine Quartiersentwicklung. Dabei wurde darauf geachtet, die als wesentlich erachteten ortstypischen Qualitäten zu identifizieren und zu bewahren sowie die Interessen und Möglichkeiten der verschiedenen Akteure zu berücksichtigen. Verdichtungskonzepte und bauliche Varianten wurden mit den Gemeinden diskutiert, die Favoriten ausgewählt und erneut in den Dialog zwischen Eigentümerschaft und Gemeinde eingebracht. Die gewählten Strategien und baulichen Konzepte bilden die Grundlage für nun folgende formelle Planungsschritte.

Bottom-up und Top-down kombinieren

Für die Ortsplanung lässt sich das Fazit ziehen, dass Gemeinden, die aktiv ihre Flächenpotenziale sichten und Verdichtungsstrategien in Zusammenarbeit mit der Eigentümerschaft formulieren, einen Entwicklungsvorteil besitzen. Die Gemeinde erhält dabei wichtige Informationen über die Situation der betroffenen Eigentümerschaft wie Wahrnehmung, Einstellungen, Pläne, Strategien oder finanzielle Lage. Dazu gehören auch Kenntnisse darüber, was die Identität der Quartiere aus Sicht der lokalen Akteure ausmacht.

Die Umsetzung von Bauvorhaben im Quartier ergibt sich vor allem aus einer Notwendigkeit zu handeln, beispielsweise wenn für ältere Gebäudebestände eine Sanierung ansteht. Für die Eigentümerschaft bietet die Kombination von Sanierung und Verdichtung einen ökonomischen Anreiz, da die Baumassnahmen durch den Gewinn an vermietbarer Fläche teilfinanziert werden können. Damit Um- oder Neubauten auch zu sozialer Verdichtung beitragen, können und sollten Gemeinden Ausnützungsboni gewähren, wenn zusätzliche Wohneinheiten geschaffen werden.

Verdichtungskonzepte sollten gemeinsam mit der Eigentümerschaft entwickelt werden und schliesslich planungsrechtliche Verbindlichkeit erlangen. Damit der vorgängige Aushandlungsprozess zu einer Kooperation zwischen Gemeinde und Eigentümerschaft führt, ist ein sorgfältiger, an den Realitäten und planungsrechtlichen Möglichkeiten ausgerichteter Prozess vonnöten, der zwischen einem Gemeindegremium und der Eigentümerschaft erfolgt und im Idealfall extern moderiert wird. Diese Art des Prozesses kombiniert Elemente eines Bottom-up- und Top-down-Vorgehens.

Links und weitere Infos:
www.pusch.ch/dossier



Ulrike Sturm, Leiterin Fokus Living Context, Hochschule Luzern, 041 349 34 64, ulrike.sturm@hslu.ch, www.cctp.ch