Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2014)

Heft: 5

Artikel: Wenn der Ausnahmefall zum Normalfall wird : Eckpunkte der Planung im Zeitalter der Innenentwicklung

Autor: Eisinger, Angelus / Loepfe, Matthias

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-957608

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

THEMA

Wenn der Ausnahmefall zum Normalfall wird – Eckpunkte der Planung im Zeitalter der Innenentwicklung

ANGELUS EISINGER
Prof. Dr., Direktor der Regionalplanung Zürich und Umgebung RZU.

MATTHIAS LOEPFE
Dr. rer. nat. Geographie, Projektleiter RZU.

Auf Transformation im Bestand sind Planung und Städtebau ungenügend vorbereitet. Es fehlt nicht nur an inhaltlichen Qualitätsvorstellungen, sondern vor allem an einer Planungskultur, die mit dem durch Unsicherheiten geprägten Thema Siedlungsqualität offen und gestaltend umzugehen vermag. Gemeinden haben Einflussmöglichkeiten, müssen aber dafür über die gewohnten Handlungsweisen hinausdenken und sich der vorhandenen Qualitäten bewusst werden, wie Reflexionen über einen Erfahrungsprozess zu Siedlungsqualität bei innerer Verdichtung im Grossraum Zürich gezeigt haben.

1. Innenentwicklung: eine neue Epoche der Siedlungsentwicklung

Die fachliche und mediale Debatte um die weitere räumliche Entwicklung der Schweiz kreist aktuell um das Dreieck von Verdichtung, Urbanisierung und die dabei zu schaffenden urbanen Qualitäten. Städtische Inselräume auf ehemaligen Industriegebieten legen davon ein ebenso beredtes Zeugnis ab wie die akribisch ausformulierten städtebaulichen Visionen klassischen Zuschnitts für das Zürcher Glatttal, neue Stadtteile um Solothurn oder am Bielersee. Dieses von Immobilienwirtschaft und Hochschullandschaft gleichzeitig hochgehaltene Urbanitätsparadigma trübt aber nur allzu rasch den Blick auf die beträchtlich profaneren Realitäten und Perspektiven der Siedlungsentwicklung jenseits von einzelnen Arealen und Vorhaben.

Das zeigt sich rasch, wenn wir uns die dominanten Logiken der Siedlungsentwicklung über die letzten ca. 50 Jahre vor Augen führen. Über weite Strecken erfolgte bis in die Gegenwart Siedlungsentwicklung als Siedlungserweiterung. Die Bau- und Zonenordnung war dabei das Instrument, mit welchem diese Prozesse planerisch vorbereitet und (mehr oder weniger erfolgreich) begleitet wurden. Mit der gegen Ende der 1980er-Jahre vehement einsetzenden Deindustrialisierung der Schweiz wurden gerade in zentrumsnahen Lagen der Städte beträchtliche Areale frei, die über neuartige Verfahren wie Testplanungen in ihren Potentialen reflektiert und über Gestaltungspläne und Wettbewerbe zu neuen Stadtbausteinen umgeprägt wurden.

Heute präsentiert sich die Situation noch einmal anders: Die Option der Siedlungserweiterung fällt mit dem neuen Raumplanungsgesetz mehr und mehr aus, während in den Wachstumsgebieten kaum mehr Brachflächen zur Umdeutung zur Verfügung stehen. Innenentwicklung sowie Verdichtung und Qualifizierung des Bestandes lauten die neuen Maximen.

Auch wenn sich diese Herausforderungen grundsätzlich von den bisherigen Modi der Siedlungserweiterung und der Brachenentwicklung unterscheiden – die Prinzipien der Planung, ihre Verfahren und Instrumente sind erstaunlicherweise immer noch die alten. Um den Bestand, und darum geht es im Kern bei der Innenentwicklung, wirklich zukunftsfähig weiter zu entwickeln, braucht es deshalb neue Zutritte und Handlungsweisen.

An welchen Prinzipien könnte sich Planung orientieren, wenn die bisherigen Modi, Instrumente und Best-Practice-Vorstellungen den anstehenden Herausforderungen nicht mehr gewachsen sind?

Grundsätzlich gilt: Innenentwicklung behandelt immer Einzelfälle. Das erfordert situatives Handeln, das weder einfache Rezepte noch Sammlungen von Best-Practice-Beispielen kennt, weder Routinen noch eingespielte Allianzen. Es geht stattdessen um den konkreten Ort mit seinen spezifischen Entstehungsbedingungen, Interessenkonstellationen und Problemstellungen. Diese Fakten bestimmen wesentlich die Lösung vor Ort, weshalb sich Konzept und Umsetzung nur mit entsprechender Abstraktion auf andere Räume übertragen lassen.

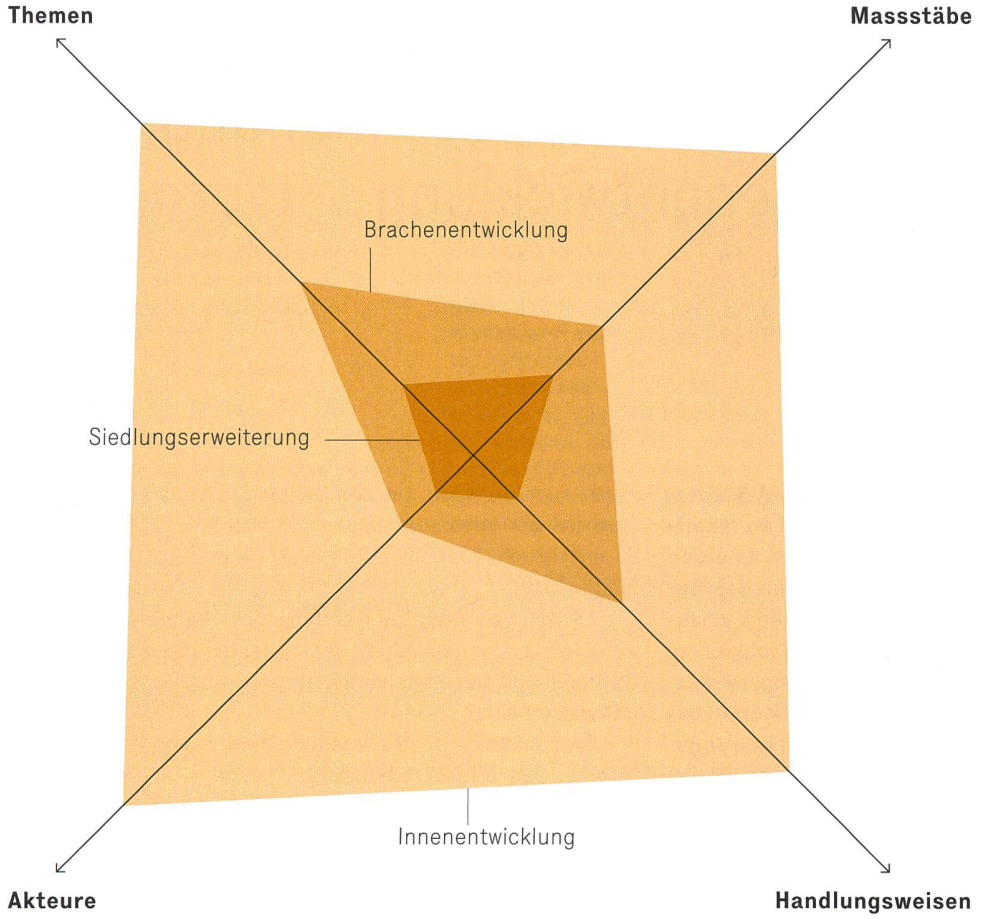
Insgesamt hängt der Erfolg einer Innenentwicklung wesentlich von der Fähigkeit der Planenden ab, die vor Ort anstehenden Fragestellungen und Problemlagen zu identifizieren und zu definieren. Dazu bedarf es ebenso der Empathie wie auch geeigneter Verfahren, die Bekanntes, den Bestand, in neuem Lichte erscheinen lassen.

Im Folgenden wollen wir versuchen, erste Eckpunkte eines so verstandenen situativen Agierens für qualitätsvolle Innenentwicklungen abzustecken. Sie bilden das Resultat einer Reflexion von Ergebnissen eines Erfahrungsaustausches zum Thema Siedlungsqualität bei innerer Verdichtung, den die RZU seit 2013 zusammen mit Vertretern aus Gemeinden aus dem Kernraum des Zürcher Metropolitanraums und Kantons in mehreren Schritten durchgeführt hat.

2. Innenentwicklung angehen heisst Neuland betreten

Innenentwicklung zu realisieren, ohne auf die Alternativen der Siedlungserweiterung und der Brachentransformation ausweichen zu können, eröffnet ein neues Kapitel der schweizerischen Siedlungsentwicklung. Solches Neuland zu betreten, heisst immer auch, unter Unsicherheit zu agieren. Zentral scheint uns für die nun zu schaffende planerische Praxis im Umgang mit der Innenentwicklung die entschiedene Verabschiedung jeglicher Vorstellung, über Planung alle relevanten Einflussgrössen der räumlichen Entwicklung ausreichend bestimmen, erfassen und steuern zu können. Gerade anhand der Innenentwicklung lässt sich die alltägliche Triftigkeit der Vorstellung von den «wicked problems» (Rittel & Webber, 1973) [1] illustrieren, die am Ursprung von Planung stehen:

[1] Rittel, H.; Webber, M. (1973): *Dilemmas in a general theory of planning.* In Policy sciences 4(2): 155–69.



[ABB. 1] Dimensionen der Unsicherheit und Planungsepochen. Die Unsicherheiten nehmen jeweils vom Zentrum auf den Achsen zu den Ecken zu. (Quelle: RZU)

Räumliche Themenstellungen, Nutzungskonzepte u. ä. lassen sich nicht von Fragen der gesellschaftlichen Entwicklung und dabei verfolgten Prioritäten trennen, ebenso wie sie nicht von Fragen der Macht und der Eigentumsverhältnisse zu lösen sind. Diese Komplexität und Heterogenität der Interessen und Erwartungen in der Planung anzunehmen erfordert, Unsicherheit und Überraschungen als konstitutive Determinanten ins planerische Arbeiten aufzunehmen und mit ihnen kreativ umzugehen. Es gilt dabei, einen Umgang mit vier Dimensionen von Unsicherheit zu finden, ohne sich ihnen gegenüber zum Vorhinein zu verschliessen:

a) Unsicherheit bezüglich der Themen und Inhalte: Siedlungsqualität entsteht nicht einfach als Verlängerung von einmal festgesetzten ästhetischen Grundsätzen oder funktionalen Vorgaben. Sie ist mehr als ein technisches Problem von Experten, sie tangiert notwendigerweise unterschiedliche Aspekte der gesellschaftlichen Entwicklung – von demografischen Aspekten über die Zusammensetzung der Bevölkerung bis hin zu Fragen der Bildung und öffentlichen Infrastruktur. Verdichtung nach innen meint somit Transformation in einem umfassenden Sinne, somit gesellschaftliche Veränderung. Darin liegt eine wesentliche Chance der Planung, ihre Prägekraft auf den Gang der Dinge zu erhöhen. Daraus resultieren aber auch für Planungskonzepte wesentliche Stolpersteine, Widerstände und Blockierungen. Das Instrumentarium der Planung und ihre Prozesslogiken müssen mit solchen Realitäten einen produktiven Umgang finden.

b) Unsicherheit bezüglich der Massstäbe: Das Verhältnis zwischen Projekt und dessen Umfeld (Kontext) ist eines der wesentlichen Qualitätskriterien von Transformation. Kontext ist dabei visuell, nutzungsbezogen und insbesondere ideell zu verstehen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass solch vielfältige Bezüge zwischen Projekt und Kontext schwierig zu bearbeiten sind. Zur Beurteilung und Kontextualisierung von Einzelprojekten müssen die Gemeinden die nötigen Grundlagen bereits im Vorfeld von konkreten Vorhaben schaffen. In einem ersten Schritt erfolgt dies idealerweise in Form der Erarbeitung übergeordneter Entwicklungs- und Zielvorstellungen für ein Gebiet oder die gesamte Gemeinde. Deren Konkretisierung erfolgt dann durch einen Abgleich mit der Analyse der vorliegenden Situation (Einzelprojekt und Umgebung) in Form der Festlegung von Qualitätskriterien. Sowohl übergeordnete Zielvorstellungen wie auch Qualitätskriterien gilt es im Rahmen eines Prozesses gemeinsam mit Betroffenen zu erarbeiten.

c) Unsicherheit über Akteure: Mit dem Übergang von der Siedlungserweiterung zur Siedlungsverdichtung hat nicht nur die Anzahl, sondern auch die Art der an einem (Verdichtungs-) Projekt beteiligten Akteure zugenommen. Damit gehen vielfältige Abhängigkeiten, Einflussnahmen und Machtbeziehungen einher. Findet Planung keinen Umgang damit, riskiert sie, reine Papierwelten zu fabrizieren.

d) Unsicherheit bezüglich Handlungsweisen: Unsere Debatten im Zuge des Erfahrungsaustauschprozesses und die anschliessenden Analysen haben gezeigt, dass eine Gemeinde bei der Planung über unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten im Umgang mit relevanten Akteuren verfügt, sich diese Tatsache aber oft nicht ausreichend vor Augen führt. In Anlehnung an Jessop's Governance-Typen (Jessop, 1998) [2] stehen dabei drei Optionen im Fokus: Die erste Option ist die des Bestimmens. Sie folgt der Logik einer Verordnung und baut auf einem hierarchischen Verhältnis zwischen zwei Akteuren auf (z. B. Baubewilligung). Eine zweite Handlungsweise liegt im Setzen von Anreizen. Sie stützt sich auf die Logik des Markts ab, wobei sowohl monetäre als auch ideelle Gewinne (z. B. Überwindung von Hindernissen oder Schaffung von Allianzen), erzielt werden können. Schliesslich besteht in der Praxis des

Planens und Bauens auch die Möglichkeit des Verhandelns. Dabei stehen nicht Reglemente oder Gewinne im Vordergrund, sondern das «bessere» Argument. Voraussetzung dafür ist ein kooperatives und konstruktives Verhältnis zwischen den beteiligten Parteien, auf dessen Grundlage gemeinsame Vorstellungen etabliert und umgesetzt werden können. In der geschickten Verbindung dieser unterschiedlichen Modi der Steuerung entstehen auch die Voraussetzungen für eine qualitätsvolle Innenentwicklung.

3. Innenentwicklung beginnt mit der Auseinandersetzung mit dem Bestand

Innenentwicklung bedeutet Bestehendes analysieren, umdeuten, neu verbinden. Bestand kann dabei nicht mehr länger nur als Gebilde von Gebäuden und Räumen begriffen werden, sondern muss als umfassende räumlich-gesellschaftliche Bedingung gesehen werden, auf welcher die weitere Entwicklung einer Gemeinde oder eines Stadtteils aufbaut. Die eigentliche Herausforderung der Planung liegt darin, Wege zu finden, diese vielschichtige und widersprüchliche Gemengelage angemessen zu erfassen, ihre Qualitäten und Eigenheiten herauszuschälen und aus dieser Sichtung einen Referenzrahmen für Entwicklungen zu formulieren, der einzelne Vorhaben vor einem Gesamtzusammenhang beurteilbar macht. [3]

Damit rücken vorgelagerte, auf Beteiligung weiter Kreise beruhende Prozesse in den Fokus. Indem sie Leitvorstellungen der allgemeinen Entwicklung und ihrer Anforderungen etablieren, schaffen sie zwei zentrale Voraussetzungen für die weitere Entwicklung: Sie stellen erstens nach aussen inhaltlich bestimmt Handlungsfähigkeit auf der Ebene der Behörde her. Zweitens können so in den Vorphasen über den Austausch mit Betroffenen und weiteren Akteuren Hintergründe und Bedürfnisse aufgespürt sowie Abhängigkeiten und Stolpersteine erkannt und bearbeitet werden. Die Ansprüche der Bevölkerung, der Eigentümer und Investoren lassen sich so frühzeitig und angemessen einbinden. Verfahren und Prozesse, die als Leitbildprozesse oder Werkstätten den Bauprojekten und den herkömmlichen Planungsverfahren vorauslaufen, schaffen damit ein kooperatives Verhältnis zwischen wichtigen Akteuren und die Basis für die Legitimation der strategischen Ausrichtungen. Darüber hinaus entstehen so «windows of opportunity», die sich sonst kaum ergeben würden. [4]

Die Werte und Massstäbe, die eine solche Entwicklung anleiten, liegen aber nicht einfach als Referenzgrössen vor. Sie müssen geschaffen werden. Eine Gemeinde muss sich dabei klar darüber sein, dass sie mit dem Bestand, dessen Eigenheiten und räumlicher Ausprägung ein teures und kostbares Gut anzubieten hat. Normative Zielvorstellungen wie Urbanität, Dichte, Durchmischung, Erdgeschossnutzung und anderes mehr, die die Debatte um Siedlungsqualität heute prägen, sind nicht zu objektivieren, sondern als metaphorische Umschreibungen in einem Prozess der Aushandlung für den konkreten Beispielraum zu reflektieren, nach ihren Inhalten zu selektieren und in gemeinsam geteilten Vorstellungen zu qualifizieren. Nur so kann ein Qualitätsverständnis geschaffen werden, das auf die Eigenheiten des Ortes, also den genuis loci, Bezug nimmt.

Eine erste Bilanz

Drei Einsichten lassen unsere Erkenntnisse in der Auseinandersetzung mit Fragen der konkreten planerischen Bewältigung der Innenentwicklung vorläufig zusammenfassen:

1. Innenentwicklung ist ein räumlich-gesellschaftlicher Prozess. Dies ruft nach einem fundamentalen Kultur- und Praxiswandel in der Planung. Die Instrumente und Verfahren, die die Siedlungsentwicklung seit den 1950er-Jahren begleitet haben, schaffen keinen ausreichenden Zugriff mehr auf die aktuelle Dynamik der räumlichen Entwicklung und ihre Schwerpunkte.

2. Innenentwicklung bedarf eines Kurswechsels hin zu einer Planung, die sich ins Feld, also in die vielfältig bestimmte konkrete Situation wagt und dabei Auseinandersetzungen nicht scheut, sondern diese als Elemente auf dem Weg zu einer Lösung im Sinne von breit abgestützten inhaltlichen Positionen sowie Prozessdesigns versteht.

3. Erfolgreiche Innenentwicklung schliesslich, und darin liegt die zuversichtliche Botschaft unserer bisherigen Recherchen, beginnt mit der Einsicht in die Optionen, die sich aus den vorhandenen Qualitäten, Alleinstellungsmerkmalen und Eigenheiten ergeben. Sie lassen sich zu Argumenten fügen, die Innenentwicklung als umfassende Aufgabe ernst nehmen und im Dreieck von Bestimmen, Anreize setzen und Verhandeln bearbeitbar machen.

RÉSUMÉ

Quand l'exception devient la règle – Les conditions de la planification à l'ère de la densification

Principe élémentaire de l'aménagement du territoire, le développement du milieu bâti vers l'intérieur représentait jusqu'ici, dans les faits, l'exception. Or, la transformation de l'existant constituera bientôt la règle en Suisse. En y regardant de plus près, cependant, on s'aperçoit que les professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme sont insuffisamment préparés à cette nouvelle normalité. Pour pouvoir répondre de manière adéquate aux défis du développement vers l'intérieur, c'est un véritable changement de culture qui devra s'opérer. Tels sont les enseignements tirés d'un processus expérimental mené dans l'aire métropolitaine zurichoise sur le thème de la qualité urbaine dans les démarches de densification.

Il s'agit d'une part d'élaborer, dans chaque situation concrète, des objectifs et références qualitatifs bien définis. Pour être couronnés de succès, les processus de densification doivent commencer par une analyse de l'existant et des options qu'offrent les qualités spécifiques du lieu. D'autre part, les responsables de l'aménagement et de l'urbanisme doivent dépasser les manières de faire et procédures habituelles, afin de garantir que les prescriptions normatives destinées à cadrer le processus de transformation socio-spatiale déploient tous leurs effets. Les modalités d'implication des acteurs concernés revêtent à cet égard une importance de premier plan. Cela permet en effet aux communes d'accroître leur capacité d'action, tout en œuvrant à une vision qualitative partagée, qui tienne compte du genius loci.

[2] Jessop, B. (1998): *The rise of governance and the risks of failure. The case of economic development.* – In: International Social Science Journal 50, 155: 29–45.

[3] Vgl. dazu die Vorgehensweisen bei der Transformation der Île de Nantes oder der 2013 abgeschlossenen IBA Wilhelmsburg in Hamburg.

[4] Vgl. dazu den Prozess, den UC Urban Catalyst Studio in Ingolstadt durchgeführt hat.