



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Masterthesis
zur Erlangung des
Master of Advanced Studies in Real Estate

Arealentwicklung mit "kooperativer Planung"
in der Agglomeration Zürich

Aktuelle Ansätze für eine zweckvolle Zusammenarbeit der beteiligten Akteure

Verfasser:	Bucher Michael buchermichael@hispeed.ch
Eingereicht bei:	Prof. Dr. Sc. nat. Joris Van Wezemael
Abgabedatum:	18. August 2014

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis	VI
Tabellenverzeichnis	VII
Executive Summary.....	VIII
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung und Ausgangslage	1
1.2 Forschungsfragestellung	2
1.3 Einordnung in der Immobilienökonomie.....	2
1.4 Aufbau der Arbeit	3
2 Theoretische Grundlagen	3
2.1 Begriffe und Definitionen	3
2.1.1 Definition "Kooperation" und Beispiele aus der Wirtschaft	3
2.1.2 "Kooperative Planung" im Immobilienkontext	4
2.1.3 Untersuchungsraum Agglomeration.....	5
2.1.4 Begriff Arealüberbauungen	6
2.1.5 Städtebau, gute Architektur	6
2.2 Überblick über die "kooperative Planung"	7
2.2.1 Planungstheorie	7
2.2.2 "Kooperative Planung" in Europa	9
2.2.3 Beispiel "Stadtforum" Berlin.....	10
2.2.4 Beispiel "Zürich-West"	11
2.2.5 Herausforderungen in der kooperativen Planung	11
2.2.6 Differenzierung der Zusammenarbeitsformen.....	12
2.3 Rechtliche Grundlagen und Auswirkungen auf die Planung.....	14
2.3.1 Europäische und übergeordnete Gesetzgebung	15
2.3.2 Bundesebene, Raumplanungsgesetz	15
2.3.3 Kantonale Ebene, Planungs- und Baugesetz	16
2.3.4 Kommunale Ebene, Bau und Zonenordnung	17
2.4 Planungsprozesse und Organisation	18
2.4.1 Formelle und informelle Instrumente/Verfahren.....	18
2.4.2 Aufgabentypen und organisatorische Aspekte	19
2.4.3 Lösung von komplexen und vielschichtigen Fragestellungen.....	20

3	Fallstudienansatz als Forschungsstrategie.....	21
3.1	Fallstudienansatz mit qualitativer Methodik.....	21
3.2	Untersuchungsraum Agglomeration	22
3.3	Auswahl der Fallstudien	24
3.4	Methodisches Vorgehen der Datenerhebung.....	25
3.4.1	Datenerhebung Gemeinde, Politik und Verwaltung.....	25
3.4.2	Datenerhebung über Arealüberbauungen innerhalb einer Gemeinde.....	26
3.4.3	Datenerhebung zur Entwicklung, Raumplanung und Architektur	26
3.4.4	Befragung Experten.....	27
3.4.5	Befragung Fallstudie	29
3.5	Auswertungen und Analyse	30
3.5.1	Qualitative Inhaltsanalyse.....	31
3.5.2	Datenaufbereitung der Expertengespräche.....	31
3.5.3	Datenaufbereitung der Fallstudien.....	31
3.5.4	Generalisierung.....	31
4	Ergebnisse	32
4.1	Expertenmeinungen zur "kooperativen Planung"	32
4.1.1	"Kooperative Planung", Zusammenarbeit, Ziele, Vorteile.....	32
4.1.2	Analyse und Formulierung von Leitbildern für Arealentwicklungen	34
4.1.3	Fachkompetenz der Verwaltung und Politik	36
4.1.4	Baurecht, Verdichtung und Mehrwertabgabe.....	37
4.1.5	Erfolgsfaktoren und Handlungsempfehlung.....	38
4.1.6	Beurteilung der Expertenergebnisse.....	39
4.2	Ergebnisse der Fallstudien Effretikon, Regensdorf, Wädenswil	39
4.2.1	Angewendete Formen der Kooperation.....	39
4.2.2	Analyse und Leitbilder	44
4.2.3	Milizsystem und Kommunikation nach aussen	46
4.2.4	Baurecht und Mehrwertabgabe.....	48
4.2.5	Organisation und Fachspezialisten	51
4.2.6	Schwierigkeiten und Erfolgsfaktoren der Zusammenarbeit	53
4.2.7	Projekterfolg und Vorteile der "kooperativen Planung"	56

5	Schlussbetrachtung.....	59
5.1	Fazit	59
5.2	Diskussion.....	60
5.3	Ausblick.....	61
	Literaturverzeichnis.....	63
	Anhang	68

Abkürzungsverzeichnis

AL	Abteilungsleiter
BFS	Schweizer Bundesamt für Statistik
bzw.	beziehungsweise
BZO	Bau- und Zonenordnung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
ETHZ	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
ggf.	gegebenenfalls
GP	Gestaltungsplan
GR	Gemeinderat
GV	Gemeindeversammlung
IGIR	Interessengruppe Grundeigentümer Industrie Regensdorf
inkl.	inklusive
IRL	Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung
Kt.	Kanton
PBG	Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich
PPP	Public-Privat Partnership
RES	Regionale Entwicklungsstrategie
RPG	Raumplanungsgesetz des Bundes
RPV	Raumplanungsverordnung des Bundes
RZU	Regionalplanung Zürich und Umgebung
SBB	Schweizer Bundesbahnen
SIA	Schweizer Ingenieur und Architekten Verein
SOB	Südostbahn
TU	Technische Universität
VLP-ASPAN	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
vzw.	vorzugsweise
z. B.	zum Beispiel
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ausschnitt aus Urban Audit 2, ThemaKart, Neuenburg 2012, © BFS	5
Abbildung 2: Arealstatistik, Bevölkerungsentwicklung in den Zonentypen, © BFS	22
Abbildung 3: Arealstatistik, Bevölkerungsdichte Agglomeration Zürich, © BFS	23
Abbildung 4: Übersichtskarte, Kanton Zürich, © GIS-ZH	24
Abbildung 5: Eigene Abbildung der Akteurskonstellation	28
Abbildung 6: Situation <i>Areal Mittim</i> , Info-Veranstaltung 31.10.2013	39
Abbildung 7: Situation <i>Areal Bahnhof Nord</i> , Themenheft Hochparterre Mai 2014	40
Abbildung 8: Situation <i>TUWAG Areal</i> , Privater Gestaltungsplan Reidbach, 2013	41

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Eigene Darstellung der üblichen und Governance Planung	9
Tabelle 2: Eigene Darstellung der Anwendungsmöglichkeiten für koop. Planung	17
Tabelle 3: Liste der befragten Fachleute	28
Tabelle 4: Übersicht der Interviewpartner innerhalb der Fallstudien	29
Tabelle 5: Kodierleitfaden für die Fallstudien	76

Executive Summary

Die räumliche Entwicklung der Schweiz verfolgt eine haushälterische Nutzung des Bodens und will damit die innere Siedlungsentwicklung fördern. Das grösste Wachstum der Siedlungsgebiete erfolgte in den letzten Jahren in den Agglomerationen, dies wird sich nun aufgrund neuer politischer Tendenzen ändern. Durch den steigenden Flächenbedarf der Gesellschaft sind Immobilienentwickler, öffentliche Hand und Bevölkerung gefordert, neue Wege und Lösungen für die innere Verdichtung in den vorhandenen Bauzonen zu finden.

Anhand von Expertengesprächen und laufenden Arealentwicklungen aus der Agglomeration Zürich wurde in der vorliegenden Arbeit untersucht, was die *kooperative Planung* zu den kommenden Herausforderungen beitragen kann. Unter *kooperativer Planung* wird die Zusammenarbeit zwischen Entwickler, Politik/Verwaltung und Bevölkerung verstanden, um gemeinsame Ziele zu erreichen.

Eine deutliche Mehrheit der befragten Experten ist der Meinung, dass die *kooperative Planung* in der untersuchten Agglomeration Zürich zunehmen wird. Durch den gemeinsamen Planungsprozess würden realisierbare Lösungen schneller gefunden und es gäbe bei der Umsetzung weniger Einsprachen. Die Experten empfehlen den Gemeinden, ihre Verwaltung mit personellen und finanziellen Ressourcen zu stärken, damit die Anforderungen der Siedlungsentwicklung erfüllt werden können. Sie befürworten weiter eine Mehrwertabgabe bei Aufzonungen im bestehenden Baugebiet. Auf diese Weise sei eine Beteiligung an Infrastrukturkosten oder öffentlichen Ausgaben denkbar. In der vorliegenden Arbeit werden Schwierigkeiten der Umsetzung *kooperativer Planung* sowie die Faktoren für einen Projekterfolg bei Arealentwicklungen beschrieben.

Die laufenden Arealentwicklungen mit *kooperativer Planung* wurden in Effretikon (*Areal Mittim*), in Regensdorf (*Areal Bahnhof Nord*) und in Wädenswil (*TUWAG Areal*) untersucht. In Interviews mit Politikern, Entwicklern und Interessengruppen der Bevölkerung wurden verschiedene Themen wie Planung, Leitbilder, Fachkompetenz, Baurecht, Organisation, Zusammenarbeit sowie Einflussfaktoren ergründet und die Ergebnisse in der Arbeit zusammengefasst. Es kann festgestellt werden, dass durch die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren Mehrwerte geschaffen werden. Die *kooperative Planung* wird von den Experten und den Akteuren der untersuchten Arealentwicklungen als Planungsinstrument empfohlen.

1 Einleitung

„Die Siedlungsflächen sind von 1985 bis 2009 um fast einen Viertel gewachsen. Ihre Zunahme fiel grösser aus als das Bevölkerungswachstum. Am stärksten betroffen waren die Agglomerationsgürtel.“¹

Die Baulandreserven in der Schweiz sind begrenzt. Dies führt zu vermehrten Umnutzungen und Verdichtungen in den bereits bebauten Gebieten. Durch den steigenden Flächenbedarf der Gesellschaft sind Immobilienentwickler, Bevölkerung und öffentliche Hand gefordert, neue Wege und Lösungen zu finden, um die anstehenden Bauvorhaben möglichst effizient umzusetzen². Ein mögliches Mittel hierzu ist die *kooperative Planung*, welche in dieser Arbeit ausführlich beschrieben und untersucht wird.

1.1 Problemstellung und Ausgangslage

Für wiederkehrende Bauaufgaben hat sich das formelle³ Planungsmodell bewährt. Werden jedoch grössere und komplexe Planungen durchgeführt, stösst die formelle Planung an ihre Grenzen. Für solche Aufgabenstellungen werden in Europa⁴ und den USA seit mehreren Jahren häufig andere informelle Verfahren genutzt. Eines dieser informellen Verfahren ist das sogenannte „*kooperative Planungsverfahren*“, mit welchem frühzeitig versucht wird, alle beteiligten Akteure einzubeziehen, um Arealentwicklungen besser zu koordinieren und die Erfolgchancen auf eine Realisierung zu erhöhen.

Während Diskurs und Erfahrungen zu *kooperativer Planung* sich in der Schweiz in erster Linie auf Kernstädte beziehen, sind für den Agglomerationsgürtel mit seinen beschränkten Verwaltungsressourcen und einem grösseren Bevölkerungswachstum die schweizweiten Herausforderungen des Siedlungsdrucks sowie der wenigen verfügbaren Flächen virulenter. Der Direktor der RZU⁵ hat im Juni 2014 im Rahmen eines Erfahrungsprozesses zur Siedlungsentwicklung bei innerer Verdichtung festgehalten, dass taugliche räumliche Konzepte, Programme sowie angemessene Planungsprozesse, um mit dieser Situation umzugehen, fehlen⁶. In dieser Arbeit soll daher der Nutzen *kooperativer* Entwicklungen in der Agglomeration vertieft untersucht werden.

¹ Bundesamt für Statistik (2013): Die Bodennutzung in der Schweiz, Nr. 002-0901, Neuchâtel 2013, S. 8

² vgl. Forum Raumentwicklung Nr. 1, 2013, Modellvorhaben, Nachhaltige Raumentwicklung

³ vgl. Kap. 2.4.1

⁴ vgl. Kap. 2.2.2

⁵ Angelus Eisinger, Direktor Regionalplanung Zürich und Umgebung RZU

⁶ vgl. Eisinger 2014, S. 5

1.2 Forschungsfragestellung

Ausgehend der erläuterten Probleme der Siedlungsentwicklung nach innen⁷ wird durch verschiedene Expertengespräche und anhand aktueller Arealentwicklungen aus der Agglomeration Zürich geklärt, welche Risiken und Chancen eine *kooperative Planung* bei der Entwicklung von Bauprojekten zusätzlich zum formellen Planungsmodell aufweist. Gibt es allenfalls alternative Planungsverfahren, mit denen die unterschiedlichen Akteure planen, oder haben Immobilienentwickler gar keine andere Wahl, als mit den informellen Planungsmodellen zu arbeiten?⁸

Im Weiteren wird untersucht, welche Faktoren der *kooperativen Planung* sich positiv auf eine „erfolgreiche Arealentwicklung“⁹ auswirken und welchen Beitrag die öffentliche Hand bietet, um besser mit dem Problem beschränkter Ressourcen und der übergeordneten Gesetzgebung umzugehen.

Ferner wird aufgezeigt, welche Faktoren und Organisationsformen eine kooperative Zusammenarbeit der Beteiligten fördern. Schliesslich soll überprüft werden, ob die *kooperative Planung* einen Mehrwert schafft und welche Instrumente eingesetzt werden können, um die Prozesse transparent und nachvollziehbar aufeinander abzustimmen.

Der Arbeit zugrunde liegt folgende Hypothese: Im Zusammenhang mit Siedlungsentwicklung und innerer Verdichtung sind solche Planungsprozesse erfolgreicher, in denen die betroffenen Akteure gemeinsam Ziele entwickeln und ihre jeweiligen Ressourcen in Zusammenarbeitsprozessen verfügbar machen.

1.3 Einordnung in der Immobilienökonomie

Die *kooperative Planung* würde man in der Immobilienökonomie am ehesten als institutionellen Aspekt der Projektentwicklung zuordnen. Bei komplexen Arealüberbauungen mit bestehender Bausubstanz sind jedoch noch zahlreiche zusätzliche Aspekte der Immobilienökonomie zu berücksichtigen. Da die „*kooperative Planung*“ immer Teil langer und intensiver Planungsprozesse ist, stehen in Bezug auf die langfristige Strategie (Portfolio-management) und die Funktion (Analyse, Bewertung, Finanzierung, Investition, Marketing) mehrheitlich Management-Aspekte im Vordergrund. In Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand¹⁰ und der Bevölkerung sind ausserdem interdisziplinäre Aspekte wie

⁷ vgl. Scholl 2007, Stadtgespräche, Thesen zur Innenentwicklung S. 81-86

⁸ vgl. Forester 1993, S. 79

⁹ vgl. Lampugnani 2013, Brauchbarkeit, Wertigkeit, Schönheit

¹⁰ vgl. Knoepfel u.a. 2012, S. 414-443

Rechtswissenschaften, Stadtplanung, Architektur und Gesellschaftspolitik von grosser Bedeutung. Aus diesem Grund wird die *kooperative Planung* in dieser Arbeit, in Anlehnung an das *Haus der Immobilienökonomie*¹¹, als Managementaufgabe verstanden.

1.4 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit ist in fünf Kapitel gegliedert und wird durch das Literaturverzeichnis und den Anhang abgeschlossen. Kapitel 1 leitet in das Thema der *kooperativen Planung* ein und beschreibt die Problemstellung, die Ausgangslage sowie die Forschungsfragestellung. Kapitel 2 befasst sich mit den theoretischen Grundlagen zur Fragestellung. In den betreffenden Unterkapiteln werden einzelne Begriffe und relevante Definitionen, ein Überblick über die *kooperative Planung*, die rechtlichen Grundlagen und deren Auswirkungen sowie der Planungsprozess ausgeführt. Im anschliessenden Kapitel 3 wird der Fallstudienansatz als Forschungsstrategie dargestellt. Darin wird die gewählte Methodik beschrieben und der gewählte Untersuchungsraum der Agglomeration inkl. dreier ausgewählter Fallstudien erklärt. Zusätzlich wird das methodische Vorgehen der Datenerhebung, der Auswertung und der Analyse beschrieben. Die Ergebnisse der Expertenbefragung und der Fallstudien werden im Kapitel 4 dargestellt. Im Kapitel 5 folgt eine Schlussbetrachtung über die *kooperative Planung* in der Agglomeration Zürich mit dem Fazit, einer Diskussion und einem Ausblick.

2 Theoretische Grundlagen

2.1 Begriffe und Definitionen

Im Verlauf dieser Arbeit wurde immer wieder festgestellt, dass Begriffe sehr unterschiedlich und ungenau verwendet werden. Deshalb werden im folgenden Abschnitt die wichtigsten Begriffe definiert, wie sie in dieser Arbeit verwendet werden.

2.1.1 Definition "Kooperation" und Beispiele aus der Wirtschaft

Kooperation (lat. cooperatio „Mitwirkung, Mitarbeit“)¹² ist die Zusammenarbeit besonders auf politischem und wirtschaftlichem Gebiet. Das zweckgerichtete Zusammenwirken von Handlungen der Partner soll Lösungen von Problemen ermöglichen, welche eine

¹¹ vgl. Schulte et al. 2005, S. 24

¹² vgl. Währing-Burfeind, Kooperation, in Fremdwörterlexikon, 2011

einzigste Partei nicht bewältigen könnte. Um das gemeinsam definierte Ziel zu erreichen, wird unter den Partnern ein zielorientierter Prozess festgelegt. Dieser Kooperationsprozess bedient sich kommunikativer Techniken und verläuft auf unterschiedlichen Ebenen: auf Akteursebene, auf Inhalts- und Einstellungsebene sowie auf Institutionsebene. Die Kooperation wird durch das alltägliche Handeln der Kooperationssteilnehmer und die vorherrschenden Machtverhältnisse definiert.¹³

Im Wirtschaftslexikon von Gabler wird zusätzlich auf die zeitliche Komponente sowie die Zielrichtung zwischen den Kooperationspartnern hingewiesen. Je nach Umfang und Intensität der Zusammenarbeit kann durch Kooperation der freie Wettbewerb unter Unternehmen behindert werden.¹⁴ Dies betrifft vor allem die Vergabe von Leistungen der öffentlichen Hand.

In der Betriebswirtschaftslehre werden verschiedene Formen der Zusammenarbeit von Unternehmen beschrieben: von der Kooperation zwischen gleichen oder unterschiedlichen Wirtschaftsstufen bis hin zur Kooperation auf eine bestimmte Dauer. Die Kooperation zwischen Unternehmen ist sehr verbreitet und wird seit Langem in unterschiedlichen Formen und Intensitätsstufen betrieben.

2.1.2 "Kooperative Planung" im Immobilienkontext

Der Begriff *kooperative Planung* wird im Immobilienkontext sehr unterschiedlich verwendet. Für diese Masterthesis wird vom Verfasser der Begriff wie folgt definiert:

„In komplexen Projektentwicklungen sind unterschiedliche Akteure mit teilweise divergierenden Interessen beteiligt, welche mit Hilfe einer informellen Planung zu einem transparenten und sachorientierten Entscheid gelangen. Die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren soll das Planungsgebiet positiv verändern und für alle Beteiligten einen langfristigen Nutzen bringen. Das Resultat dieser informellen Planung wird in einem von allen Akteuren anerkannten Entscheid festgehalten.“

Beim Abschluss einer *kooperativen Planung* sind die Erkenntnisse in einer verbindlichen Vereinbarung festzuhalten. In der Regel werden die gesetzlichen Rahmenbedingungen z. B. in einem Gestaltungsplan festgelegt. Eine zukunftsorientierte Planung soll dabei folgende Aspekte berücksichtigen¹⁵:

¹³ vgl. Werner 2012, S. 70

¹⁴ vgl. <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/kooperation.html> [abgerufen 16.5.2014]

¹⁵ vgl. Lübke 2010, S. 9

- sie soll sich an kulturellen, ökonomischen, ökologischen und sozialen Zielen orientieren;
- sie soll behutsam mit dem historischen Bestand umgehen und funktional wie räumlich integrative städtebauliche Konzepte mit guter Architektur stimulieren;
- sie soll der Lösung unterschiedlicher Probleme auf verschiedenen Massstabsebenen dienen, vom Areal über das Quartier bis zum Stadtraum;
- sie soll die notwendigen Veränderungen der Stadt mit den betroffenen Akteuren im Rahmen eines dauernden Prozesses kooperativ umsetzen.

2.1.3 Untersuchungsraum Agglomeration

In der Schweiz befinden sich Agglomerationen in einem steten Wandel. Unter einer Agglomeration versteht man ein zusammenhängendes Gebiet aus mehreren Gemeinden mit insgesamt mindestens 20'000 Einwohnern. Jede Agglomeration besitzt eine Kernzone mit einer Kernstadt (mindestens 10'000 Einwohner) und möglicherweise weiteren dazu gehörenden Gemeinden, welche mindestens 85 Arbeitsplätze auf 100 wohnhafte Erwerbstätige aufweisen. Diese Gemeinden müssen ferner entweder mindestens 1/6 ihrer Erwerbstätigen in die Kerngemeinde entsenden oder mit dieser baulich verbunden sein oder an sie angrenzen.¹⁶

Als Untersuchungsraum wurde für diese Arbeit der Agglomerationsperimeter Zürich ausgewählt. In der folgenden Darstellung ist erkennbar, wie viele Gemeinden zu diesem Perimeter gezählt werden; er reicht von Pfäffikon (Schwyz) bis an die nördliche Landesgrenze und von Bremgarten (Aargau) bis Turbenthal (Zürich).

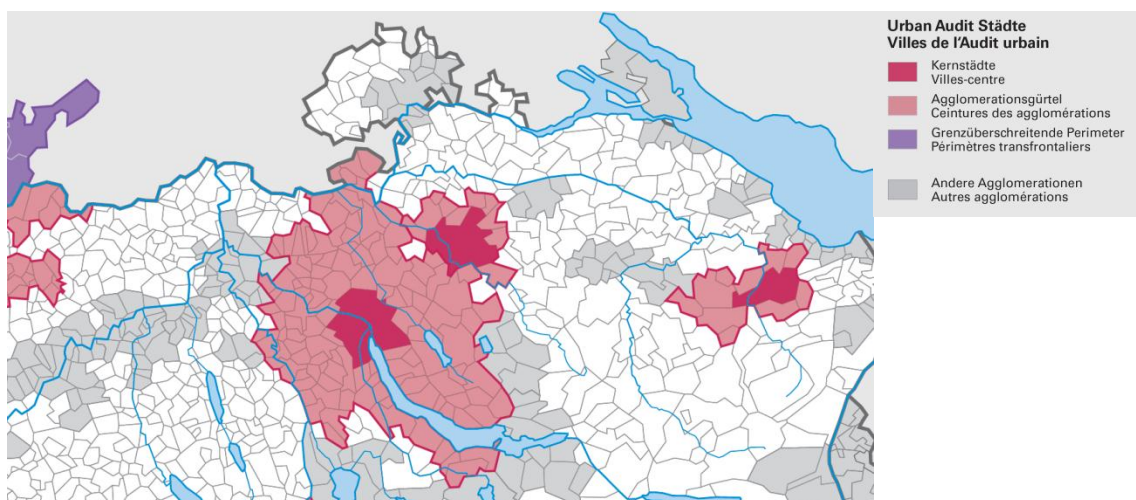


Abb. 1: Ausschnitt aus Urban Audit 2, © BFS, ThemaKart, Neuenburg 2012

¹⁶ Schuler 1997, Definition der städtischen Gebiete und Agglomerationen nach BFS

2.1.4 Begriff Arealüberbauungen

In diesem Abschnitt wird der Betrachtungsfokus auf ein einzelnes Areal gelegt. Es kann hierzu auf die gesetzliche Grundlage des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich zurückgegriffen werden. In Kap. 2.3.3 werden auszugsweise wichtige Gesetzestexte aufgeführt, die in Zusammenhang mit Arealentwicklungen von Bedeutung sind.

Für Arealüberbauungen¹⁷ sind im Planungsrecht verschiedene Rechte und Pflichten der beteiligten Parteien beschrieben, welche eine höhere Ausnützung zulassen aber auch zusätzliche Anforderungen enthalten. Ortsspezifische Rahmenbedingungen werden in einem Gestaltungsplan festgelegt und von Gemeinderat oder Gemeindeversammlung genehmigt.

2.1.5 Städtebau, gute Architektur

Städte und auch Ortschaften sind komplexe Gebilde und verändern sich als komplexe dynamische Systeme unaufhörlich. „The process of urban change is driven by volatile social, economic, and cultural forces on different scales – from local to global.“¹⁸ Dieser Wandel der gebauten Umgebung muss mit geeigneten Instrumenten geplant, koordiniert und umgesetzt werden. Die ortsspezifischen Gegebenheiten wie der räumliche Kontext, die Landschaft, die dort lebende Bevölkerung sowie kulturelle Eigenschaften sind zu berücksichtigen und sollen mit den neuen Anforderungen eine neue Wirklichkeit schaffen¹⁹. Die bestehenden Verhältnisse sollen nach Möglichkeit verstärkt und mit neuen Qualitäten ergänzt werden. Durch die Veränderung im städtischen Raum wird so eine Verbesserung der Lebensqualität erreicht²⁰.

Ein weiteres Ziel des Städtebaus ist nach Kees Christiaanse²¹ die Verdichtung in der Agglomeration Zürich: „*Wir haben im Grossraum Zürich die Situation, dass Baulandreserven weitgehend ausgeschöpft und neue Einzonungen kaum mehr möglich sind. Man muss also stärker verdichten und alte Gebäude ersetzen. Das ist der richtige Weg.*“

¹⁷ vgl. PBG Kanton Zürich, § 69-73

¹⁸ Koll-Schertzenmayer/Keiner/Nussbaumer 2003, S. 85

¹⁹ vgl. Joanelly 2014, NZZ "Synchronisierte Architektur"

²⁰ vgl. Jacobs 1966, S. 180-191

²¹ Kees Christiaanse, Professor für Städtebau, ETH Zürich

2.2 Überblick über die "kooperative Planung"

Es folgt ein Überblick über die Planungstheorie im Allgemeinen sowie die *kooperative Planung* im Speziellen. Weiter wird aufgezeigt, wie sich die Planung entwickelt hat und mit welchen Herausforderungen sie konfrontiert ist. Zum Abschluss folgt eine Differenzierung der einzelnen Zusammenarbeitsformen innerhalb der *kooperativen Planung*, damit eine eindeutige Abgrenzung möglich ist.

2.2.1 Planungstheorie

Es gibt verschiedene Ansätze zur Definition der Planungstheorie. Friedmann (1987) beschreibt die Planungstheorie folgendermassen: „Professional practice that specifically seeks to connect forms of knowledge with forms of action in the public domain“. Die Zielsetzung der Planungstheorien sei „to continually improve the practice of planning.“²² Friedmann weist 2011 im Kapitel „Planning Theory Revisited“²³ darauf hin, dass es sehr verschiedene Richtungen und dadurch auch sehr unterschiedliche Definitionen gibt. Diese Richtungen umfassen nicht nur die theoretische, physische Planung und Gestaltung, sondern auch neue Bereiche, die im Wandel der Zeit hinzugekommen sind. Dazu gehören unter anderem die Sozialpolitik, die Logistik, das Wohnungswesen, das Gesundheitswesen, die Regionalentwicklung, Netzerkbildungen, das Katastrophenmanagement, das Konfliktmanagement, die Infrastrukturplanung und die Umweltplanung. Da immer wieder zusätzliche neue Bereiche dazu kommen, wird sich die Planungstheorie im fortdauernden Austausch mit der Praxis andauernd weiterentwickeln, und die Begriffserklärung verändert sich somit stetig. Eine aktuelle kurze Definition vom Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin lautet: „Planungstheorie ist [...] eine kritisch-reflektive Beschäftigung mit der Stadt- und Regionalplanung als gesellschaftlich-politischer Handlungsbereich.“²⁴ Diese unterschiedlichen Definitionsansätze zeigen, dass eine umfassende, eindeutige und zeitübergreifende Definition nicht möglich ist.

Als Antwort auf die grosse Urbanisierung im 19. Jahrhundert lieferte die Stadtplanung der Moderne im 20. Jahrhundert die Theorie der funktionalen und ästhetischen Prinzipien

²² Friedmann 1993, 1998, zit. in Koll-Schertzenmayer/Keiner/Nussbaumer 2003, S. 11

²³ vgl. Friedmann 2011, S. 129-141

²⁴ vgl. Gualini 2014, <http://www.planningtheory.tu-berlin.de/> [aufgerufen am 12.5.2014]

des Städtebaus. Die Planungstheorie wurde in den 1950er Jahren im komplexen Austausch mit der Praxis weiterentwickelt und hat sich durch die Urbanisierung rasch verbreitet. Die Geschichte der Planungstheorie sowie deren richtigen Umsetzung in die Praxis werden von Hillier und Healey²⁵ umfassend beschrieben und dokumentiert. In den Debatten über die Planungstheorie wird vor allem die Sorge um die Verbesserung der Umweltbedingungen für Mensch und Umwelt thematisiert. Healey schreibt: „The planning idea focuses on deaming alernative futures about place qualitaties, their potentials, and possibilities.“²⁶

Die aktuelle Forschung beleuchtet, wie in der zunehmend globalisierten Welt die komplexen Beziehungen und Interaktionen zwischen den einzelnen Staaten und Unternehmen zu gestalten sind.²⁷ Diese Beziehungen und Interaktionen führen zu einer gegenseitigen Abhängigkeit der Beteiligten voneinander aber auch zu einem höheren Potenzial, ein Netzwerk für neue Beziehungen zu schaffen. Aus diesen Interaktionen leitete sich eine Lenkungsfunktion von Staaten und Unternehmen ab, welche als Governance²⁸ bezeichnet wird. Man versteht darunter die staatliche Lenkung, die Beziehung zwischen Staaten und Unternehmen sowie kooperative Formen der Zusammenarbeit, welche in unterschiedlichen Strukturen auftreten und kombiniert werden können.²⁹

Im Immobilienbereich lassen sich solche Beziehungen zum Beispiel bei komplexen Projektentwicklungen gut illustrieren:

Ein Grundeigentümer oder Investor möchte auf einem Areal eine Überbauung realisieren. Politik und Öffentlichkeit haben neben den gesetzlichen noch orts- oder nutzungsspezifische Anforderungen an das Projekt. Die Nachbarschaft wägt Vor- und Nachteile der räumlichen Veränderung kritisch ab. Durch den Aufbau eines Netzwerks mit wechselseitigen Beziehungen und gemeinsamen Perspektiven zwischen allen Beteiligten hat das Projekt eine grössere Wahrscheinlichkeit, realisiert zu werden.

Ein wachsender Teil der Fachleute sind heute der Ansicht, dass durch Governance-Prozesse die Zusammenarbeit gefördert, nicht aber vordefinierte Ziele verfolgt werden sollen³⁰. Denn in diesem Beziehungsrahmen kann mit breiter Akzeptanz Neues und Innovatives entstehen. Bei grösseren Entwicklungsgebieten führen formelle Planungsmodelle

²⁵ vgl. Hillier/Healey 2010, Planning Therory

²⁶ vgl. Hillier/Healey 2010, S. 37

²⁷ vgl. Van Wezemael 2014, S. 9

²⁸ Governance von frz. gouverner, „verwalten, leiten, erziehen“

²⁹ vgl. Benz 2009, S. 50-55

³⁰ vgl. Peters 2004, Perspektiven Planungstheorie

zwar zu einem bewilligungsfähigen Projekt, vermögen aber nicht auf die ortsspezifischen, gesellschaftlichen und städtebaulichen Qualitäten zu reagieren.³¹

In der folgenden Tabelle wird dargestellt, wie sich die Governance Planung von der üblichen Planung unterscheidet.³²

	Anweisung und Kontrolle	Governance
Einflussform	Bestimmen, Eintreten	demokratischer Entscheid
Beteiligte / Zielgruppe	Kunden	Staatsbürger
Entscheidungsansatz	Regulation	Kollaboration
Form der Zusammenarbeit	Wettbewerb	Zusammenarbeit
Zugrundeliegendes Machtsystem	Hierarchien	Netzwerke
Wie wird Wachstum beeinflusst	Vorgegebenes- und limitiertes Wachstum	Wachstumsmanagement, smartes Wachstum

Tab. 1: Eigene Darstellung, übliche und Governance Planung

Der Begriff der *kooperativen Planung* ist sehr eng mit einem Governance-Prozess verbunden, und er bildet eine wichtige Grundlage um die aktuellen Herausforderungen zu meistern.

2.2.2 "Kooperative Planung" in Europa

Seit rund 40 Jahren werden in vielen Ländern von verschiedenen Akteuren Formen der *kooperativen Planung* gefordert und auf unterschiedliche Weise angewendet³³. Der Fokus der Beteiligten liegt hauptsächlich auf dem Städtebau und der Stadtentwicklung, zum Beispiel im Rahmen von Verkehrserschliessungen, Stadterneuerung und Entwicklungsgebieten³⁴. Zwischen den 1970er bis 1990er Jahre lag der Schwerpunkt vor allem bei der Beteiligung der Bewohner am Planungsprozess mit dem Ziel der „Demokratisierung der Planung“. Diese Form der Planung hat sich seit den 1990er Jahren durch die neuen Methoden der Stadtplanung verändert: Die Entwicklung ging von der *Beteiligung* durch frühzeitige Informationen und Mitsprache über gemeinsame Planungen bis hin zu mehr *Kooperation* zwischen verschiedenen Akteuren der Stadtgesellschaft bei der Konzeptentwicklung und Realisierung von Projekten³⁵.

³¹ vgl. Fischer/Forester 1993, S. 66-71

³² vgl. Verma 2010, in Hillier/Healey, S. 402

³³ vgl. Forester 1993, S. 24-34

³⁴ vgl. Küpper u. a. 2008, S. 127-129

³⁵ vgl. Healey 2007, S. 13-35, Urban 'regions' and their governance

Durch das formelle Planungsrecht – auch „top-down-Planung“ genannt – werden bei umfangreichen Projekten die Anforderungen und Bedürfnisse der Bevölkerung und Investoren nicht oder zu wenig berücksichtigt. Ausserdem dauert die dazu erforderliche Anpassung der gesetzlichen und administrativen Vorgaben sehr lange und kann nicht flexibel genug auf aktuelle gesellschaftliche Anforderungen reagieren.³⁶ Die Entwicklung zeigt somit erneut, dass sich der Begriff der *kooperativen Planung* stetig wandelt und immer neu erklärt und definiert werden muss.

2.2.3 Beispiel "Stadtforum" Berlin

Fünf Jahre nach der Wende von 1989 wurde in Berlin das "Stadtforum" ins Leben gerufen, um die „richtigen Entwicklungskonzepte“ schnell und optimal auszuarbeiten und diese im Anschluss effizient umzusetzen. Da Politik und Verwaltung nicht genügend Wissen und Ressourcen hatten, um diese Aufgabe zu bewältigen, wurde ein "Stadtforum" aus verschiedenen Persönlichkeiten und Fachleuten gebildet. Monatlich wurden die anstehenden Themen der Stadtentwicklung von 50 bis 100 Personen besprochen und diskutiert. Die unterschiedlichen Akteure führten mit dieser Form der *kooperativen Planung* einen öffentlichen Diskurs über die Entwicklungskonzepte und konnten so die Akzeptanz gegenüber anderen Ansichten und Argumenten erhöhen.³⁷ Dieses Beispiel dokumentiert, dass in einer *kooperativen Planung* auch schnelle Prozesse möglich sind und die beteiligten Akteure viel Wissen einbringen. Durch die Zusammenarbeit zwischen Politik, Fachleuten, Interessengruppen und betroffenen Persönlichkeiten war in Berlin eine effiziente Problemlösung möglich. Die Entwicklungskonzepte für Berlin wurden somit nicht diktiert, sondern erarbeitet und verhandelt und deshalb von einer breiten Öffentlichkeit getragen.

In anderen deutschen Städten spielte die *kooperative Planung* bis im Jahr 2000 mit wenigen Ausnahmen eine untergeordnete Rolle. Bis dahin wurden komplexe Projekte häufig inkrementell mit Hilfe eines Public-Privat-Partnership (PPP) Modells umgesetzt. Bei vielen dieser rein projektorientierten Planungen ging der Blick auf das Quartier und die Stadt verloren oder die Projekte wurden am Ende mangels ausreichender Akzeptanz der Öffentlichkeit nicht umgesetzt. Heute ist in Deutschland die kooperative Stadtentwicklung

³⁶ vgl. Lübke 2010, S. 13

³⁷ vgl. Fassbinder 1997, S. 12-15

für viele der Hoffnungsschimmer, um den Herausforderungen der Städte entsprechend eine positive Entwicklung zu ermöglichen.³⁸

2.2.4 Beispiel "Zürich-West"

In Zürich hat die Stadtentwicklung Mitte der 1990er Jahre eine breite Diskussionsgrundlage zwischen Politik, Verwaltung und den Privaten geschaffen, welche unterschiedliche Interessen aufnehmen und durch Absprachen Entwicklungsprojekte ermöglichen sollte.³⁹ Das Ziel war die Formulierung von Empfehlungen und Vorschlägen für die Quartierentwicklung in *Zürich West*, welche die Transformation von Industrie- in eine gemischte Nutzung verfolgte. Es wurde ein Forum aus Vertretern von Politik, Wirtschaft, Verwaltung, Grundeigentümern und gesellschaftlichen Gruppierungen gegründet, welche in einem kooperativen Planungsverfahren Lösungen für die Aufwertung des Gebietes suchte. Der neu geschaffene Planungsprozess funktionierte aufgrund der dort herrschenden Offenheit und der gegenseitigen Anerkennung der beteiligten Akteure gut und führte zu einer Aufwertung und baulichen Neuausrichtung in *Zürich West*. Dabei blieben die partikularen Interessen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft bestehen: Die Stadt wollte mehr Wohnraum und öffentliche Bereiche, die privaten Interessen fokussierten sich auf rentable Büro- und Dienstleistungsräumlichkeiten. Zwischen 1995-2013 wurden von privaten Investoren über 90% des gesamten Investitionsvolumens bei Neubauprojekten getätigt.⁴⁰ Dieser kooperative Planungsprozess wurde durch die Stadtentwicklung auch in anderen Quartieren eingesetzt⁴¹ und funktionierte aufgrund der engen Zusammenarbeit zwischen Stadt und Investoren gut.

2.2.5 Herausforderungen in der kooperativen Planung

Die beschriebenen Beispiele zeigen, dass *kooperative Planungen* im Immobilienbereich bereits seit Jahren unterschiedlich eingesetzt werden⁴². Eine systematische Anwendung des kooperativen Ansatzes, wie z. B. in der Industrie und Wirtschaft, konnte sich trotzdem

³⁸ vgl. Lübke 2010, S. 12-14

³⁹ vgl. Devecchi 2012, S.48-54

⁴⁰ vgl. Hochparterre 12/2013, Themenheft Zürich West, S. 42

⁴¹ vgl. Meier/Roth 1999, Kooperative Entwicklungsplanung Quartier Leutschenbach

⁴² vgl. Scholl 2007, Stadtgespräche, zur Innenentwicklung Stuttgart, Leipzig, Frankfurt, München, Zürich

noch nicht durchsetzen. In der Literatur^{43, 44} werden die folgenden Anwendungsschwierigkeiten aufgelistet⁴⁵, welche in dieser Arbeit genauer untersucht werden sollen.

- (1) *Kooperative Planung* ist kompliziert und bedarf einer anderen Steuerung als das formelle Planungsmodell. Politik und Verwaltung halten sich lieber an den bestehenden Prozess mit bereits existierenden Entscheidungsgremien.
- (2) Entscheide im Rahmen der *kooperativen Planung* erfolgen in einem „Abwägungsprozess“ zwischen den unterschiedlichen einbezogenen Interessen. Dies führt zu Unsicherheiten darüber, ob die so erarbeitete Lösung mehrheitsfähig ist.
- (3) Politiker und Behördenvertreter sind demokratisch gewählt und nehmen für sich in Anspruch, bereits heute dem „Gemeindewohl“ entsprechend zu handeln. Die rechtlichen Grundlagen innerhalb der bestehenden Planungsmodelle sind theoretisch ausreichend, um Projekte wie z. B. Arealentwicklungen umzusetzen.
- (4) Das Fachwissen zur Auswahl geeigneter Planungsmodelle ist in vielen Fällen nicht vorhanden. Personelle Ressourcen können in den meisten Fällen ebenso wenig abgerufen werden.

Die aufgeführten Schwierigkeiten beziehen sich in erster Linie auf Politik, Verwaltung und Behörden. In den folgenden Experteninterviews und Fallstudien werden zusätzlich die Herausforderungen für Entwickler, Investoren und die Bevölkerung untersucht.

2.2.6 Differenzierung der Zusammenarbeitsformen

Je nach örtlicher Situation und den beteiligten Akteuren kann der Umfang der Zusammenarbeit sehr stark variieren. Folgende Intensitätsstufen sind in der Kooperation möglich⁴⁶:

- (1) Informationsaustausch;
- (2) Erfahrungsaustausch;
- (3) Absprachen;
- (4) Gemeinschaftsarbeiten ohne Ausgliederung von Planungsaufgaben;
- (5) Gemeinschaftsarbeiten mit Ausgliederung von Planungsaufgaben;
- (6) Gütergemeinschaft;
- (7) Bildung eines Kooperationsmanagements;

⁴³ vgl. Fassbinder 1997, S. 43-46

⁴⁴ vgl. Lübke 2010, S. 10-11

⁴⁵ vgl. Kap. 3.4.5 Befragung Fallstudie

⁴⁶ vgl. <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/kooperation.html> [abgerufen 16.5.2014]

(8) Gemeinschaftsgründung;

(9) rechtliche Ausgliederung des Kooperationsmanagements.

Die Intensitätsstufen (7) und (9) beziehen sich auf die gesamte Kooperationsinstitution und deren Organisationsgrad, die restlichen Intensitätsstufen auf die Art und Weise der Kooperationsbeziehungen. Die in dieser Masterthesis untersuchten Fallstudien waren alle zeitlich begrenzt und erreichten Intensitätsstufe (5).

Eine weitere Differenzierung der einzelnen Zusammenarbeitsformen kann durch die Verwendung der folgenden Begriffe erreicht werden.

Informationsabgabe: Betroffene und Bevölkerung werden durch Infoblätter, Ausstellungen, Veranstaltungen oder die Medien über das Bauvorhaben informiert.

Erfahrungsaustausch: Im Rahmen eines Erfahrungsaustausches werden nicht nur Informationen abgegeben, sondern zusätzlich die Meinungen und Erfahrungen der betroffenen Bevölkerung erkundet. Dies kann im Rahmen von Gesprächen, Befragungen, Interviews oder über eine Datenerhebung geschehen. Heute könnte z. B. ein Blog eingesetzt werden, damit die Fragen und Meinungen effizient beantwortet und gegebenenfalls gesteuert werden können.

Partizipation: Bei partizipativen Verfahren werden planerische Fragen mit unterschiedlichen Bevölkerungsschichten besprochen und es wird so nach möglichen Lösungen gesucht. Es gibt unterschiedliche Ansätze, wie die Beteiligung der Bevölkerung erfolgen kann, z. B. in Arbeitsgruppen, in Planungszellen oder durch Planungs- und Zukunftswerkstätten. Die Themen sollen jeweils von einem Steuerungsausschuss zusammen mit Fachleuten sorgfältig vorbereitet sein und ein breites und heterogenes Teilnehmerfeld der Bevölkerung ansprechen. An einer Veranstaltung können die so vorbereiteten Themen vorgestellt werden und die Teilnehmenden die Möglichkeit erhalten, sich persönlich zu engagieren und gemeinsam Lösungsansätze zu suchen. Der Vorteil dieses Vorgehens ist, dass eine breite Bevölkerungsschicht die unterschiedlichen Ansichten und Interessen im Gespräch diskutiert und eine gemeinsam getragene Lösung sucht. Problematisch kann sein, wenn es zu Manipulationen kommt oder die erarbeiteten Resultate ohne Wirkung bleiben.

Kooperation: Im Rahmen der Kooperation werden komplexe Projektentwicklungen von unterschiedlichen Akteuren in einem informellen Planungsprozess bearbeitet. Für die teilweise divergierenden Interessen sollen transparente und sachorientierte Lösungen ge-

sucht werden. Das Planungsgebiet kann so innerhalb der gegebenen gesetzlichen Vorgaben positiv verändert werden. In der Regel werden die Bedingungen in einem Gestaltungsplan festgelegt. Im Rahmen der Kooperation werden typischerweise nicht Positionen und Ansichten vertreten, sondern gemeinsame Lösungen gesucht, welche allen Beteiligten einen langfristigen Nutzen – im Sinne einer „Win-Win-Lösung“ – bringen. Im Rahmen einer Kooperation sollten Ziele ebenso wie das Ausmass der Zusammenarbeit im Vorfeld definiert werden.

Public-Privat Partnership (PPP): Falls sich die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Akteuren (Gemeinden, Kantone, Bund) und privaten Akteuren (Privatpersonen bis grössere Unternehmen) über einen längeren Zeitraum zieht und betroffene Leistungsbe- reiche definiert wurden, spricht man von Public-Privat Partnership. Beide Seiten in einem Public-Privat Partnership bringen in die Kooperation sowohl eigene Ressourcen als auch Fachwissen ein. Die zu erbringenden Leistungen, Kosten, Termine und Risiken werden in einem Vertrag festgelegt. Im Immobilienbereich der Schweiz hat sich das PPP-Modell noch nicht durchgesetzt.

Mediation, Vermittlung: Durch Mediation wird in Konfliktsituationen versucht, mit allen Beteiligten eine einvernehmliche Lösung zu finden. Die Vermittlung durch eine Drittperson ohne Eigeninteressen bietet eine gute Möglichkeit, um wichtige Beziehungen langfristig zu schonen und konsensorientierte Lösungen aufzuzeigen. Durch diesen informellen Einigungsversuch können Alternativen schneller und kostengünstiger als in langen Gerichtsverfahren gefunden werden. Es ist jedoch erforderlich, dass alle Konfliktparteien frühzeitig in den Mediationsprozess einbezogen werden und überhaupt an einer Einigung interessiert sind.

2.3 Rechtliche Grundlagen und Auswirkungen auf die Planung

Mit diesem Unterkapitel soll dem Leser ein Überblick über die bestehende Gesetzgebung für einen formellen oder informellen Bewilligungsprozess ermöglicht werden. Es stellt sich die Frage, ob – und allenfalls wie – die Gesetzgebung die *kooperative Planung* in Zukunft stärker berücksichtigen muss. Im Rahmen dieser Arbeit werden verschiedene Ansätze überprüft und im Kap. 2.3.4 beschrieben. Der oben genannten Fragestellung wird im Rahmen der unter 3.4.4 beschriebenen Interviews ebenfalls nachgegangen.

2.3.1 Europäische und übergeordnete Gesetzgebung

In der vorliegenden Arbeit wird das Untersuchungsgebiet auf die Agglomeration Zürich und damit auf eine Teilregion der Schweiz begrenzt. Trotzdem ist zu beachten, dass die europäische Gesetzgebung ebenso wie internationale Verträge einen grossen Einfluss auf die mögliche räumliche Entwicklung in der Region haben. So beeinflussen europäische Gesetze, wie zum Beispiel das neue An- und Abflugregime auf den Flughafen Zürich, die Lärmbelastung und damit die Lebensqualität in dicht besiedelten Gebieten der Agglomeration Zürich. Die räumliche Entwicklung der Agglomeration Zürich endet nicht an der nördlichen Landesgrenze zu Deutschland, sondern muss auch die süddeutschen Interessen berücksichtigen. Deshalb sind diese Gebiete ausserhalb der Schweiz ebenfalls in eine übergeordnete Planung einzubeziehen und sollten in einem regelmässigen Austausch untereinander stehen.

2.3.2 Bundesebene, Raumplanungsgesetz

Auf Bundesebene wurde am 3. März 2013 die Teilrevision des neuen Raumplanungsgesetzes (RPG 1), welche eine haushälterische Nutzung von Boden verfolgt, mit einem deutlichen Mehr von den Stimmberechtigten angenommen. Seit Mai 2014 ist die Revision dieses Gesetzes mit den folgenden drei wichtigsten Änderungen in Kraft:

- (1) Überarbeitung der Richtpläne mit dem Ziel, die innere Siedlungsentwicklung zu fördern und zu grosse Bauzonen zu reduzieren;
- (2) Einführung einer Mehrwertabgabe bei Einzonungen;
- (3) Keine Vergrösserung der Bauzonen bis zur Genehmigung der neuen Richtpläne.

Aufgrund dieser neuen Gesetzesbasis werden nun in der Raumplanungsverordnung (RPV) die inhaltlichen Fragen präzisiert und geregelt. Die konkreten Umsetzungen müssen als Folge der Limitierung der Bauzonen und der Einführung der Mehrwertabgabe noch ausgearbeitet werden. Politisch besteht ein breiter Konsens, welcher eine effiziente Nutzung des Baulandes und einen geringeren Landverbrauch pro Kopf fordert. Ob die zukünftigen Umsetzungsbestimmungen zu den gewünschten Ergebnissen einer inneren Verdichtung und besseren Ausnützung des Bodens führen, bleibt offen.

Der Bundesrat sieht bereits die nächste Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) vor, welche voraussichtlich noch im Jahr 2014 in die Vernehmlassung verschickt wird. Darin sind Anpassungen der folgenden sieben Bereiche vorgesehen: Bundesplanung, kantonale Richtplanung, Schutz und Nutzung von Böden, Bauen ausserhalb der Bauzone, Planung

in funktionalen Räumen, Bauen und Planen im Untergrund, Koordination von Raumplanung und Umweltschutz. Die Kantone ebenso wie Fachpersonen aus dem Raumplanungswesen sind der Meinung, dass die Umsetzung des RPG 1 die personellen Ressourcen noch stark fordert und dass voraussichtlich auf eine weitere Gesetzesänderung verzichtet werden soll.

2.3.3 Kantonale Ebene, Planungs- und Baugesetz

Die Kantone erlassen eine kantonale Ausführungsgesetzgebung zum Bundesgesetz über die Raumplanung. Im Kanton Zürich werden Ziele und Zweck der Raumplanung durch das Planungs- und Baugesetz⁴⁷ (PBG) geregelt. Dieses legt auch die Planungsmittel für die Aufteilung des Bodens, die Erschliessung, die Ausstattung sowie für die Ausübung der zulässigen Bodennutzung fest. Weiter regelt das PBG Zuständigkeiten und Verfahren im Bereich der Raumplanung sowie das öffentliche Baurecht.⁴⁸

In § 18 PBG wird der Grundsatz der **Richtplanung** wie folgt beschrieben: „Die Richtplanung soll die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des Menschen und für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen schaffen...“⁴⁹. Mit diesem Instrument sollen durch Koordination und die Formulierung langfristiger Ziele hohe Transparenz und straffe Verfahrensabläufe erreicht werden. Die Richtpläne bilden ein zentrales Instrument zur Steuerung der langfristigen räumlichen Entwicklung des Lebensraums im Kanton. Sie sind behördenverbindlich⁵⁰ und ermöglichen eine frühzeitige Information der Bevölkerung über die räumliche Entwicklung.

Im Kanton Zürich wurde im März 2014 vom Kantonsrat die Gesamtrevision des Richtplans in einer Sondersession behandelt und der Richtplan wurde neu festgesetzt. Der betreffende Beschluss sieht vor, dass das Siedlungsgebiet – trotz Bevölkerungswachstum – nicht weiter ausgedehnt werden soll. Stattdessen soll eine konsequente Siedlungsentwicklung nach innen vorangetrieben werden, um eine weitere Zersiedelung der Landschaft einzudämmen. Mit der Annahme der Kulturlandinitiative im Kanton Zürich hatten sich die Stimmberechtigten bereits vorher für einen sorgfältigen Umgang mit dem Landschaftsraum ausgesprochen.

⁴⁷ Fassung vom 22. Oktober 2012 (OS 68, 189; ABl 2011, 1161). In Kraft seit 1. Juni 2013.

⁴⁸ vgl. PBG Kanton Zürich, § 1

⁴⁹ PBG Kanton Zürich, § 8

⁵⁰ vgl. PBG Kanton Zürich, § 19

Auch die Voraussetzungen und Bedingungen für **Arealüberbauungen**⁵¹ sind im PBG beschrieben. Bauten und Anlagen sowie deren Umschwung müssen besonders gut gestaltet sowie zweckmässig ausgestattet und ausgerüstet sein. Auf folgende Merkmale ist besonders zu achten: Beziehung zum Ortsbild sowie zur baulichen und landschaftlichen Umgebung; kubische Gliederung und architektonischer Ausdruck der Gebäude; Lage; Zweckbestimmung; Umfang und Gestaltung der Freiflächen; Wohnlichkeit und Wohnhygiene; Versorgungs- und Entsorgungslösung; Art und Grad der Ausrüstung.

Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne⁵² bieten eine weitere Möglichkeit, entsprechende Gebiete nach einheitlichen Gestaltungsgrundsätzen zu realisieren. Die Vorschriften und Bestimmungen können von der Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abweichen. Je nach Gemeindeordnung werden diese Beschlüsse von dem Gemeinderat, dem grossen Gemeinderat, der Gemeindeversammlung oder per Urnenabstimmung erlassen, geändert oder aufgehoben.

2.3.4 Kommunale Ebene, Bau und Zonenordnung

Die Gemeinden im Kanton Zürich sind verpflichtet, eine eigene Bau- und Zonenordnung (BZO) zu erlassen, welche die Überbaubarkeit und die Nutzweise von Grundstücken definiert, soweit diese nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt sind⁵³. Die Gemeinden können damit sowohl die Nutzungsanordnung als auch die Ausnützung selbst mit Ausnützungs- oder Baumassenziffern eigenständig festlegen. Für Arealüberbauungen sind im Rahmen der BZO Mindestarealflächen festzulegen. Die Bauvorschriften auf kommunaler Ebene können von der Regelbauweise abweichen.

Wenn ein grösseres und zusammenhängendes Siedlungsgebiet überbaut werden soll, sind für eine *kooperative Planung* ausserhalb der Regelbauweise unterschiedliche gesetzliche Anwendungsmöglichkeiten vorhanden.

Gesetzlich definierte Anwendungsmöglichkeiten für <i>kooperative Planung</i>	Ziel	Zustimmungsgremium
Arealüberbauung (gemäss Bestimmungen PBG und BZO)	Ausnützungsbonus	Ordentliches Verfahren
Sondernutzungsplan	Besondere Nutzungsarten, Sonderbauvorschriften	GR, GV (Genehmigung Kt.)
Gestaltungsplan (gemäss Regelbauweise Arealüberbauung)	Gestaltung, Abmessungen/ Nutzweise festlegen	GR

⁵¹ vgl. PBG Kanton Zürich, § 69-73

⁵² vgl. PBG Kanton Zürich, § 79-87

⁵³ vgl. PBG Kanton Zürich, § 45

Gestaltungsplan (ausserhalb Regelbauweise Arealüberbauung)	Ausnützung, Gestaltung, Abmessungen/Nutzweise festlegen	GR, GV (Genehmigung Kt.)
Bauzonenänderung (z. B. Areal neuer Bauzone zuordnen)	Ausnützung, Nutzweise, Abmessungen festlegen	GR, GV (Genehmigung Kt.)

Tab. 2: Eigene Darstellung der Anwendungsmöglichkeiten für kooperative Planung

Anhand der rechtlichen Grundlagen konnte aufgezeigt werden, wie vielschichtig deren Einflüsse auf eine Projektentwicklung sein können. Es besteht ein breiter Konsens, dass eine konsequente Siedlungsentwicklung nach innen ohne weitere Zersiedelung verfolgt werden soll. Auf kantonaler und kommunaler Ebene stehen verschiedene gesetzliche Möglichkeiten für die Umsetzung einer *kooperativen Planung* zur Verfügung.

2.4 Planungsprozesse und Organisation

Nach der Beschreibung der Rechtsgrundlagen im vorangehenden Unterkapitel werden nun die Planungsprozesse der informellen Instrumente (z. B. der *kooperativen Planung*) sowie der formellen Instrumente und Verfahren erläutert. Dies soll ermöglichen, den Unterschied zwischen beiden Formen von Planungsprozessen besser herauszuarbeiten. Im zweiten Abschnitt werden drei Aufgabentypen der Planung mit den jeweils entsprechenden Organisationsformen beleuchtet. Abschliessend wird ein tragfähiger Lösungsprozess für komplexe und vielschichtige Fragestellungen vorgestellt.

2.4.1 Formelle und informelle Instrumente/Verfahren

Damit planerische Fragestellungen gelöst werden können, müssen die richtigen Instrumente und Verfahren gewählt werden. Dazu macht das Lehrmodul der ETHZ *Formelle und informelle Instrumente & Verfahren in der Raumplanung*.⁵⁴ folgende Aussagen:

Formelle Instrumente und Verfahren gehören in der Raumplanung zum primären Regelungsbereich des öffentlichen Planungs- und Baurechts. Sie sind geprägt durch festgelegte Verfahrensschritte und Beteiligungsstrukturen. Der Themenkatalog, zu dem planerische Aussagen getroffen werden, ist vorgegeben, und zum jeweiligen Planungsraum sind umfassende inhaltliche Aussagen erforderlich. Das Planungsergebnis formeller Verfahren erzeugt eine Bindungswirkung und somit auch eine grosse Planungssicherheit – je nach Instrument – für die Behörden bzw. Rechtssicherheit auch für die Bürger. Typische

⁵⁴ vgl. Stellmacher 2011, S. 2, 7, 9

Aufgaben der formellen Instrumente und Verfahren sind: Eigentumsrechte schützen, Entwicklungsziele festlegen, Rechtssicherheit herstellen, Baurecht schaffen und Bebauung regeln.

Informelle Planungsinstrumente und Verfahren unterliegen nicht vorgegebenen Verfahren des öffentlichen Planungsrechts, so dass sie je nach Anlass, Thema, Akteurskonstellation und räumlicher Situation flexibel ausgestaltet und an die jeweiligen Bedingungen angepasst werden können. Informelle Planung ist im Ablauf nicht bzw. nicht in der Genauigkeit geregelt wie die formelle Planung. Sie ist sowohl für die Vorbereitung der formellen Planung als auch darüber hinaus unverzichtbar. Typische Aufgaben der informellen Planungsinstrumente sind: Lösungen erkunden, Kompromisse aushandeln, Akzeptanz herstellen und Konflikte lösen.

Als **Planungsprozess** wird die Klärung und Lösung von raumbedeutsamen Aufgaben während eines bestimmten Zeitraumes bezeichnet. Dazu werden formelle und informelle Elemente miteinander kombiniert.

2.4.2 Aufgabentypen und organisatorische Aspekte

Anhand von anschaulichen Beispielen werden drei Aufgabentypen⁵⁵ der Planung erklärt und miteinander verglichen. Diese sind Routineaufgaben, Projektaufgaben und komplexe Aufgaben. Zusammen mit den jeweils eingesetzten Organisationsformen können die Vor- und Nachteile der Aufgabentypen in Bezug auf die *kooperative Planung* dargestellt werden.

Routineaufgaben sind wiederkehrende Aufgaben, welche in festgelegten Prozessen erledigt werden. Die einzelnen Arbeitsschritte bei Routineaufgaben können dadurch effizient und mit grosser Verlässlichkeit abgeschlossen werden. Dabei helfen zweckmässige Regelungen und Praktiken, um vergleichbare Lösungen oder Resultate erreichen zu können. Typische Routineaufgaben sind z. B. Bewilligungen für ein Wohngebäude oder Auflagen der Feuerpolizei. Für Routineaufgaben werden mehrheitlich Stab- oder Linienorganisationen, die hierarchisch über mehrere Ebenen organisiert sind, auf unbeschränkte Dauer eingesetzt. In der Planung spricht man von der Top-Down-Planung. Dadurch entsteht eine klare Struktur mit formeller Weisungsbefugnis von oben nach unten. Die Gefahren dieser Organisationsform sind die Trägheit von Meldungen und Weisungen über die verschiedenen Hierarchiestufen sowie der Verlust des Informationsumfangs.

⁵⁵ vgl. Scholl 1995, S. 45

Bei **Projektaufgaben** können die einzelnen Aufgaben nicht immer nach den gewünschten Prozessen erledigt werden. Hier braucht es Flexibilität und Kreativität um die besten Lösungen oder Alternativen zu finden. Denn auch wenn das Ziel eines Projekts bekannt ist, kann nicht garantiert werden, dass die dem Projekt zugrundeliegenden Annahmen richtig sind. Ein Wettbewerbsverfahren oder ein Bauprojekt sind gute Beispiele für Projektaufgaben. Als Organisationsformen werden bei Projektaufgaben neben der Stab- oder Linienorganisationen ebenfalls Matrixorganisationen eingesetzt. Bei Matrixorganisationen liegt der Schwerpunkt nicht auf administrativen Regeln, sondern auf projektspezifischen Herausforderungen. Diese ermöglichen, einzelne Aufgaben schnell, optimal und mit Hilfe direkter Informationen zu lösen. Die Risiken bei der Gestaltung der Matrixorganisation liegen bei nicht klar definierten Arbeitsabläufen und der Durchsetzung von Verantwortlichkeiten ohne klare Hierarchiebeziehungen.

Müssen **komplexe Probleme** gelöst werden, kann nicht direkt auf vorhandenes Wissen oder gemachte Erfahrung zurückgegriffen werden. Bei diesen vielschichtigen Fragestellungen ist der Einsatz einer Problemlösungsstrategie⁵⁶ sinnvoll. Mittels Ad-Hoc-Organisationen können besonders schwierige Aufgaben gelöst oder neuartige Ideen entwickelt werden. Ein wesentliches Merkmal von Ad-Hoc-Organisationen ist ihre Unabhängigkeit von bestehenden Organisationen und Interessen. Durch die gemeinsame Erarbeitung einer Fragestellung unterschiedlicher Gesichtspunkte, Hierarchien oder Fachgebiete, können neuartige Lösungen gefunden werden. Problematisch kann jedoch die Menge an Informationen sein. Es sollte sichergestellt werden, dass die „richtigen“ Informationen verarbeitet und der ganzen Organisation zur Verfügung gestellt werden.

2.4.3 Lösung von komplexen und vielschichtigen Fragestellungen

Für Planer und andere Gruppierungen wie Politiker, Verwaltung, Grundeigentümer oder Bevölkerung wird das Lösen komplexer Probleme vermehrt zu einer wichtigen Aufgabe. Bei Projektentwicklungen oder bei Planungen generell kommt es jedoch immer wieder vor, dass bereits von Anfang an Lösungen fest in den Köpfen verankert sind. Dies kann z. B. der Wunsch nach einem belebten und attraktiven Zentrum sein, welches mit öffentlichen Nutzungen im Erdgeschoss eine höhere Personenfrequenz anstrebt. Sind jedoch

⁵⁶ vgl. Kap. 2.4.3 Lösung von komplexen und vielschichtigen Fragestellungen

die richtigen Probleme erkannt und gelöst worden? Mit Hilfe eines Problemlösungsprozesses sollte es möglich sein, Wege aufzuzeigen, um Situationen zu analysieren und entscheidende Fragestellungen zu ergründen.⁵⁷

„Das Problem zu erkennen, ist wichtiger als die Lösung zu erkennen, denn die genaue Darstellung des Problems führt zur Lösung.“⁵⁸

Vorgeschlagen wird eine Problemlösungsstrategie basierend auf der Lehre „Komplexe Probleme lösen“⁵⁹ von Schönwandt (die vollständigen Stichworte zu den einzelnen Schritten sind im Anhang 1 aufgeführt):

- (1) Missstand bestimmt, „Problems First“
- (2) Wirkungsmechanismus und Zusammenhang
- (3) Begriffe und gemeinsame Sprache finden
- (4) Feinwerkzeuge wie Garantoren, Restriktionen, Arena, Agenda und Prognosen
- (5) Denkfallen identifizieren

Die Wirksamkeit dieser Problemlösungsstrategie konnte durch zahlreiche erfolgreiche Anwendungen in Praxis und Lehre messbar nachgewiesen werden.⁶⁰ Das theoretische Fundament⁶¹ dieser Herangehensweise wurde von Schönwandt veröffentlicht und später in praktische Handlungsanweisungen übertragen⁶².

3 Fallstudienansatz als Forschungsstrategie

Die Daten zur Überprüfung der Hypothese (Kap. 1.2) wurden aus verschiedenen Experteninterviews sowie aus Fallstudien über *kooperative Planung* in der Agglomeration Zürich gezogen und anschliessend ausgewertet. Im Rahmen der Ergebnisse wird die Hypothese überprüft, und – wo möglich – werden Erfolgsfaktoren und Handlungsempfehlungen für die *kooperative Planung* abgeleitet.

3.1 Fallstudienansatz mit qualitativer Methodik

Auf die Anregung der Studienkommission hin wurde zunächst erwogen, einen quantitativen Zusammenhang zwischen *kooperativer Planung* und bewilligten bzw. nicht bewilligten Gestaltungsplänen aufzuzeigen. Da die einzelnen Fälle als Prozesse zu begrenzt

⁵⁷ vgl. von Both 2005, S. 237-238

⁵⁸ Zitat Albert Einstein

⁵⁹ vgl. Schönwandt u. a. 2013, S. 16-183

⁶⁰ vgl. Schönwandt u. a. 2013, S. 7

⁶¹ vgl. Schönwandt 2002, Planung in der Krise

⁶² vgl. Schönwandt 2011, S. 14-26

und sehr heterogen sind und sich damit der vergleichbaren Logik des quantitativen Paradigmas entziehen, erscheint ein quantitativer Vergleich mit Kontrollgruppen „mit kooperativer Planung“ und „ohne kooperative Planung“ nicht zielführend. Zusätzlich wäre nur ein kleiner Teil der Kontrollgruppe „mit kooperativer Planung“ überhaupt durch quantitative Aussagen belegt, denn *kooperative Planung* kann ebenfalls innerhalb der bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen, mit Sondernutzungsplänen oder Zonenplanänderungen, angewendet werden⁶³. Fälle *kooperativer Planung*, die in einer früheren Planungsphase, also vor einem Bewilligungsverfahren, abgebrochen werden, sind somit nicht belegt und könnten damit nicht berücksichtigt werden. Ein quantitativ vergleichender Ansatz würde also viele Fragestellungen ganz ausblenden. Somit würde das zu untersuchende Universum verzerrt und Missinterpretationen Vorschub geleistet.

Die in der Masterthesis angewendete „Fallstudien-Forschungsmethodik“ stützt sich auf Informationen, Dokumente, Prozesse und einen Kontext, welche untersucht und beschrieben werden. Der Ansatz ist vor allem dort gut geeignet, wo sich viele einzelne Informationen und Beobachtungen nicht eindeutig quantifizieren lassen⁶⁴. In der vorliegenden Arbeit wird eine Auswahl verschiedener Fälle untersucht, um unterstützt von Expertengesprächen und Interviews schlüssige Aussagen über die *kooperative Planung* zu gewinnen.

3.2 Untersuchungsraum Agglomeration

Heute leben gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung in Städten und im Agglomerationsgürtel. Rund vier von fünf Arbeitsplätzen befinden sich in diesen urbanen Gebieten. Städte und Agglomerationen haben ein hohes Potential für gesellschaftliche, politische, wirtschaftliche und kulturelle Innovationen. Sie stehen aber gleichzeitig auch zahlreichen Herausforderungen gegenüber. Das Wachstum der Bevölkerung seit den 1970er Jahren erfolgt in der Agglomeration und nicht mehr in den Kernstädten.

⁶³ vgl. Kap. 2.3.4 Gesetzlich definierte Anwendungsmöglichkeiten für kooperative Planung

⁶⁴ vgl. Hangartner 2007, S. 15-19

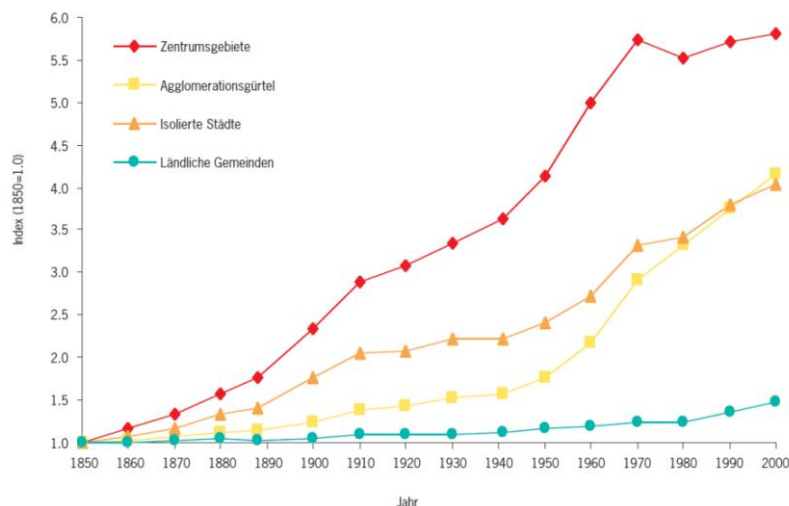
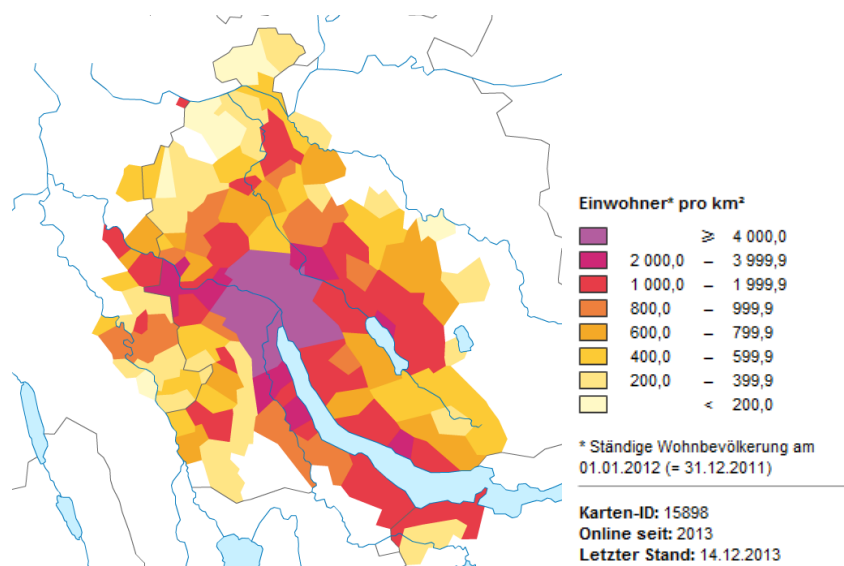


Abb. 2: © BFS - Arealstatistik, Bevölkerungsentwicklung in den Zonentypen

Aus dieser Bevölkerungsentwicklung ergaben sich für die Agglomerationen aufgrund der steigenden Verkehrs- und Umweltbelastung, dem schnellen Wachstum der Siedlungsgebiete, den sozialen Veränderungen sowie der mehrheitlich angespannten öffentlichen Finanzlage zusätzliche Aufgaben.

Neben dem Bevölkerungswachstum ist in Agglomerationen auch eine hohe Zunahme an Siedlungsfläche zu verzeichnen: Zwischen 1985 und 2009 nahm die Siedlungsfläche um insgesamt 23,4% zu. Während das Wachstum 1985–1997 13,0% betrug, schwächte es sich von 1997 bis 2009 leicht ab und erreichte noch 9,2%.⁶⁵



⁶⁵ vgl. Bundesamt für Statistik 2013, Arealstatistik, S. 8-9

Abb. 3: © BFS - Arealstatistik, Bevölkerungsdichte Agglomeration Zürich, abgerufen 17.07.2014

Infolge des strukturellen Wandels und der begrenzten Landreserven sind Agglomerationen vermehrt gefordert, Lösungen zur weiteren Siedlungsentwicklung und inneren Verdichtung zu suchen.

3.3 Auswahl der Fallstudien

Für die Auswahl der Fallstudien in der Agglomeration Zürich wurden verschiedene Kriterien aufgestellt: Die untersuchten Fallstudien sollten aus unterschiedlichen Gemeinden stammen und geografisch möglichst die ganze Agglomeration berücksichtigen. In den Gemeinden sollen verschiedene Projekte für die weitere räumliche Entwicklung bestehen. Politik und Bevölkerung sollten den notwendigen Handlungsbedarf für die Veränderungen erkannt haben. Häufig befinden sich solche Orte in einer Phase starken Wachstums oder in einem Veränderungsprozess⁶⁶. Es sollten verschiedenen komplexere Projekte mit oder ohne *kooperative Planung* durchgeführt worden oder in Bearbeitung sein, damit ein breites Fachwissen vorausgesetzt werden kann. Bei der Auswahl der Fallstudie innerhalb einer Gemeinde wurde darauf geachtet, dass bereits ein umfassender Planungsfortschritt besteht: Ideal ist die Phase kurz vor oder nach der Festlegung des Gestaltungsplans. So können aktuelle und gleichzeitig möglichst umfangreiche Erfahrungen mit der *kooperativen Planung* erfasst werden. Ergänzend müssen genügend Dokumente und Informationen über das Areal zugänglich sein, und die Politiker sowie Entwickler/Grundeigentümer sind bereit, über die gemachten Erfahrungen und Schwierigkeiten zu sprechen. Es wurden folgende Areale für die weiteren Untersuchungen ausgewählt: Effretikon Areal Mittim, Regensdorf Areal Bahnhof Nord, Wädenswil TUWAG Areal.

⁶⁶ vgl. Van Wezemael 2010, S. 49-54



Abb. 4: © GIS-ZH, Kanton Zürich, Übersichtskarte, abgerufen 17.07.2014

3.4 Methodisches Vorgehen der Datenerhebung

Im folgenden Unterkapitel wird das methodische Vorgehen bei der Datenerhebung beschrieben. In einem ersten Schritt wurden verschiedene Gemeinden in der Agglomeration betrachtet, um mehr über die Herausforderungen bei der Umsetzung der Planungsfragen zu erfahren. Es folgten vertiefte Recherchen bis schliesslich eine Selektion von drei Gemeinden vorgenommen wurde. Anschliessend konnte jeweils eine geeignete Arealentwicklung für eine vertiefte Untersuchung ausgewählt werden. Im Rahmen dieser wurden zuerst Expertenbefragungen durchgeführt, anschliessend folgte eine vertiefte Untersuchung der Fallstudien.

3.4.1 Datenerhebung Gemeinde, Politik und Verwaltung

Vor der Befragung im Rahmen der Fallstudien wurden die wichtigsten Kennzahlen wie Bevölkerungszahl, Gemeindefläche und Steuersatz der betroffenen Region recherchiert. Die Organisation der einzelnen Planungs- und Bewilligungsabteilungen innerhalb der Verwaltung wurde hinsichtlich möglicher Rollenkonflikte untersucht, damit allfällige Problemfelder im Bewilligungsverfahren angesprochen werden konnten. Es ist z. B. möglich, dass in derselben Bauabteilung die Konzepte für die regionale Entwicklung erarbeitet, Projekte im Rahmen von Arealentwicklungen mitgestaltet und diese anschliessend selbst für die Bewilligung vorbereitet werden. Gegebenfalls werden gleichzeitig sogar

noch die Interessen der gemeindeeigenen Liegenschaftsverwaltung vertreten. Schliesslich wurden anhand der aktuellen Tagespresse mögliche Problemfelder in der Politik oder wichtige Themen der Bevölkerung gesucht.

3.4.2 Datenerhebung über Arealüberbauungen innerhalb einer Gemeinde

Für die Fallstudien wurden solche Gemeinden gewählt, die mehrere grössere Arealüberbauungen abgeschlossen oder in Bearbeitung haben, da dies auf eine breite Erfahrung und vorhandenes Fachwissen bei komplexeren Bauvorhaben schliessen lässt. Die Datenerhebung erfolgte jeweils in Bezug auf mehrere Projekte innerhalb der Gemeinde. In den entsprechenden Interviews⁶⁷ wurden in der Regel 3-5 Projekte behandelt. Jeweils ein aktuelles Projekt stellte sich im Gespräch mit den politischen Vertretern als gutes Beispiel für die *kooperative Planung* heraus.

Aus diesen ausgewählten Arealentwicklungen wurden vertiefte Daten erhoben wie z. B. wichtige Kennzahlen, Analyse vom Umfeld und Mikrolage, Nachbarschaft, städtebauliche Herausforderungen, rechtliche Rahmenbedingungen, vorhandene Berichte und Gutachten, Einbezug von Interessengruppen, gewähltes Planungsverfahren sowie Zusammensetzung der Eigentümerschaft.

3.4.3 Datenerhebung zur Entwicklung, Raumplanung und Architektur

Die beteiligten Entwickler wurden nur nach den wichtigsten Unternehmensdaten befragt. Dabei zeigte sich ein sehr heterogenes Bild der Zusammensetzung der jeweiligen Projektentwickler:

- In Effretikon übernahm der Immobilienentwickler *Hänseler Immokonzept AG* die alleinige Entwicklung vom *Areal Mittim*. Nach Abschluss der Arealentwicklung werden Investoren die Realisation der einzelnen Baufelder übernehmen.
- Beim *Areal Bahnhof Nord* in Regensdorf erarbeitet die Gemeinde zusammen mit 12 verschiedenen Grundeigentümern einen privaten Gestaltungsplan. Da neben einer höheren Verdichtung auch eine Ansiedlung von Industrie, Gewerbe und Wohnen erreicht werden soll, hat sich in der Zwischenzeit ebenfalls der Kanton eingeschaltet, um vor einer Festsetzung des Gestaltungsplans die gesetzlichen Voraussetzungen und die anfallenden Infrastrukturkosten zu regeln. Für die Erstel-

⁶⁷ vgl. 3.4.5 Befragung Fallstudien

lung der Fallstudie Regensdorf wurde die *Gretag AG* als Interviewpartnerin ausgewählt, da dieses Unternehmen am Planungsprozess seit Beginn beteiligt ist und ein grosses Interesse an einem festgesetzten Gestaltungsplan hat, um die eigenen Projekte realisieren zu können.

- In Wädenswil hat die *TUWAG AG* einen privaten Gestaltungsplan für das firmeneigene *TUWAG Areal* erarbeitet. Das Areal bleibt nach der Realisation des Bauvorhabens im Eigentum der *TUWAG AG* und wird neben Flächen für das Kleingewerbe und Dienstleistungsflächen zusätzliche Schul- und Laborflächen an die *ZHAW* vermieten.

Dazu wurden Daten über die Raumentwicklung und Architektur aus öffentlich zugänglichen Ausschreibungsunterlagen und Wettbewerbsverfahren sowie Berichten zusammengetragen. Die Ziele der jeweiligen Arealüberbauung wie z. B. Architektur, Wirtschaftlichkeit, Nutzen, Raumprogramm, Nachhaltigkeit oder soziale Anforderungen wurden als zusätzlicher Bestandteil der Studie ebenfalls recherchiert und untersucht.

3.4.4 Befragung Experten

Die Befragung der Experten zur *kooperativen Planung* wurde mit Hilfe eines qualitativen Fragebogens⁶⁸ durchgeführt. Durch 14 Experteninterviews konnten die Themenbereiche der jeweiligen Fallstudien präzisiert und zielgerichtet formuliert werden. Eine repräsentative und signifikante Aussage zur *kooperativen Planung* ist mit diesem Vorgehen zwar nicht möglich, die Aussagen sind jedoch ein zusätzlicher Beleg für oder gegen die Resultate der Fallstudien bzw. ergänzen die Datenbasis zur Thematik.

Der *Fragebogen 1 (Experten)* war in folgende Themenbereiche gegliedert:

1. Allgemeine Aspekte der „*kooperativen Planung*“
Fragen zu Bedeutung, Zusammenarbeit, Erreichung der Ziele, Vorteile.
2. Analyse und Formulierung von Leitbildern
*These: Bei der Formulierung von Leitbildern wird auf eine sorgfältige Datenerfassung und Analyse verzichtet. Stattdessen wird anhand der vorhandenen Projektideen (z.B. Belegung von Zentrum mit Grossverteiler, Platz mit Strassencafé) eine Zielvorstellung formuliert.*⁶⁹

⁶⁸ vgl. Anhang: Fragebogen 1 (Experten)

⁶⁹ vgl. Van Wezemael, u. A. 2014, S.44-45

Fragen zu Datenerfassung, Leitbildern, Grundlagen, Beteiligten an der Erarbeitung der Leitbilder und Ziele.

3. Fachkompetenz der Verwaltung und Politik

These: Infolge mangelnder finanzieller und personeller Ressourcen bei Verwaltung und Behörden werden Arealentwicklungen erschwert.

Fragen zu Unterstützung, Ressourcen, Bewilligungsprozess.

4. Baurecht und Verdichtung

Fragen zur Einschätzung der Einsparungen, zu gesetzlichen Grundlagen, innerer Verdichtung, Mehrwertabgaben.

5. Faktoren für den Erfolg oder Misserfolg der „kooperativen Planung“

Fragen zu Erfolgsfaktoren, Gewinn und Vorteilen der Planung, Empfehlungen.

Der Fragebogen wurde durch Experten aus den Bereichen Entwickler und Investoren, Raum- und Ortsplaner, Architekten und Verwaltung ausgefüllt. Bei deren Auswahl wurde auf ein fundiertes Fachwissen sowie eine breite Erfahrung mit dem Thema geachtet.

Die Daten wurden entweder aus Telefongesprächen erfasst oder aus den vier ausgefüllten Fragebogen gewonnen. Von den 15 angefragten Unternehmen bzw. Personen konnten 14 Expertenmeinungen dokumentiert werden.

Entwickler, Investoren	Antworten	
Andreas Binkert, Partner Verwaltungsrat Nüesch Development Daniel Grando, Leiter Development Consulting Halter Immobilien AG Martin Hofer, Geschäftsführer Verwaltungsrat Wüest&Partner Alexander Muhm, Geschäftsleitung Immobilienentwicklung SBB Christoph Sättler, PSP Asset Manager	mündlich mündlich	schriftlich schriftlich schriftlich
Raumentwickler, Berater		
Lukas Bühlmann, Direktor VLP-ASPAN Daniel Christoffel, Architekten und Raumplaner SIA FSU Angelus Eisinger, Direktor der RZU Dieter Zumsteg, Geschäftsführer Planwerkstatt	mündlich mündlich mündlich mündlich	
Architekten, Städteplaner		
Stefan Cadosch, Präsident SIA Fabienne Hoelzel, Forschungsstelle Institut für Städtebau der ETHZ Ute Schneider, Director KCAP Zürich, Prof. Christiaan	mündlich mündlich	schriftlich
Verwaltung		

Caspar Bresch, Teamleitung Nord, Amt für Städtebau Zürich	mündlich	
Wilhelm Natrup, Kantonsplaner/Amtschef, Amt für Raumentwicklung	mündlich	

Tab. 3: Liste der befragten Fachleute

3.4.5 Befragung Fallstudie

Basierend auf der Auswahl von Arealentwicklungen⁷⁰ in Effretikon, Regensdorf und Wädenswil wurden zuerst Interviews mit den politischen Vertretern geführt, anschliessend mit den beteiligten Entwicklern und schliesslich mit betroffenen Interessengruppen⁷¹. Die Konstellation der drei verschiedenen Akteure wurde im Vorfeld wie folgt entworfen.

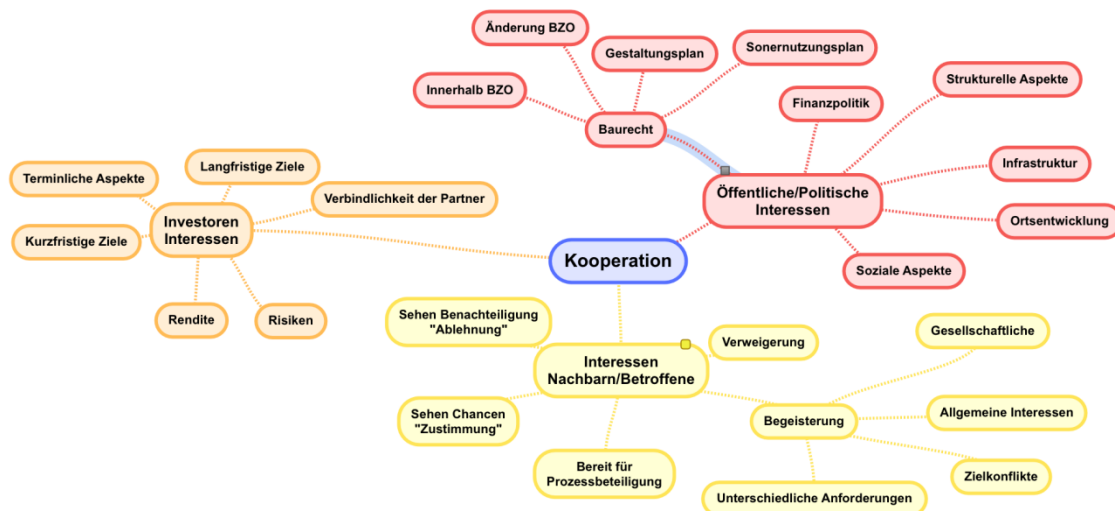


Abb. 5: Eigene Abbildung der Akteurskonstellation

Wie im *Fragebogen 2 (Fallstudie)*⁷² ersichtlich ist, wurden bewusst offene Fragen gestellt, welche die Interviewpartner zu möglichst offenen und individuellen Aussagen führen sollten. Die offenen Fragen ermöglichten ausserdem eine gute Berücksichtigung unterschiedlicher Konstellationen⁷³ innerhalb der erforschten Fälle und haben eine individuelle Gesprächsführung ermöglicht.

Der *Fragebogen 2 (Fallstudie)* war in folgende Themenbereiche gegliedert:

1. Allgemeine Aspekte der „kooperativen Planung“
2. Analyse und Formulierung von Leitbildern
3. Fachkompetenz der Verwaltung und Politik

⁷⁰ vgl. 3.4.2 Datenerhebung über Arealüberbauung innerhalb der Gemeinde

⁷¹ vgl. Van Wezemael, u. A. 2014, S.55

⁷² vgl. Anhang: Fragebogen 2 (Fallstudie)

⁷³ vgl. Datko 2009, S. 64-67

4. Baurecht und Verdichtung
5. Organisation und Zusammensetzung des Gremiums
6. Zusammenarbeit und Kommunikation
7. Schlussfrage zu Erfolg und Vorteilen der *kooperativen Planung*

Die Interviews mit den Gesprächspartnern dauerten jeweils rund 60 Minuten und wurden digital aufgezeichnet.

Die folgende Aufstellung ermöglicht einen Überblick über die Interviewpartner und deren Hintergrund als Vertreter von Politik und Verwaltung, Entwicklern und Investoren oder Bevölkerung und Interessengruppen.

Politik/Verwaltung	Entwickler/Investor	Bevölkerung/Interessen- gruppe
Effretikon, Areal Mittim		
Ueli Müller, Stadtpräsident Reinhard Fürst, Hochbau-vor- stand	Martin Meili, Hänssler Immo- konzept AG	Martin Scharsach, <i>Forum 21</i>
Regensdorf, Areal Bahnhof Nord		
Max Walter, Gemeindepräsi- dent	Felix Ruhier, Gretag AG Verschiedene Grundeigentümer (Mobimo, Gericke Immobilien AG, Gretag Immobilien AG, Immobilienamt Kt. ZH, Brütsch-Rüegger, Halter Immo- bilien AG)	Felix Ruhier, Interessengruppe Grundeigentümer Industrie Re- gensdorf (IGIR)
Wädenswil, TUWAG Areal		
Philipp Kutter, Stadtpräsident Gilbert Brossard, AL Planung und Bauen	TUWAG Areal, Heiner Treich- ler Geschäftsführer	Nur Einzelinteressen der Be- wohner mit verschiedenen Ein- wendungen zum GP, es wurde keine Befragung mit Einzelper- sonen geführt

Tab. 4: Übersicht der Interviewpartner innerhalb der Fallstudien

3.5 Auswertungen und Analyse

Das folgende Unterkapitel beschreibt das Vorgehen der Datenanalyse, Datenaufbereitung sowie Datenauswertung. Im Rahmen der Generalisierung werden die Erkenntnisse in all-gemeingültige Aussagen transformiert.

3.5.1 Qualitative Inhaltsanalyse

Die als erstes in Interviews erhobenen Daten⁷⁴ über Gemeinde, Arealentwicklungen und Investoren waren grundlegend für die Spezifizierung der Fragestellung. Basierend auf dieser qualitativen Analyse war es möglich, Hintergründe und Projektgrundlagen genauer zu erfassen und schneller zu den relevanten Fragestellungen vorzudringen.

3.5.2 Datenaufbereitung der Expertengespräche

Der „*Fragebogen 1 (Experten)*“ wurde mit Hilfe der teilweise vorgegebenen Antwortmöglichkeiten qualitativ ausgewertet. Zuerst wurden die Antworten zusammengefasst und kodiert. Damit war es möglich, die Antworten zu generalisieren, in Kategorien zusammenzufassen und diese einer Rücküberprüfung zu unterziehen. Auf diese Weise konnten die unterschiedlichen Expertenmeinungen dokumentiert und mit Hilfe der Vorüberlegungen zu der jeweiligen Fragestellung überprüft werden.

3.5.3 Datenaufbereitung der Fallstudien

Die Daten der Fallstudien wurden aufbereitet, indem die jeweiligen Antworten der Experten zu den Fragen aus dem „*Fragebogen 2 (Fallstudie)*“ zusammengefasst, dem jeweils thematisch entsprechenden Bereich zugeordnet und anschliessend mit Hilfe des Kodierleitfadens (siehe Anhang 4) kodiert und mengenmässig ausgewertet wurden. Infolge der offenen Fragestellungen und der verschiedenen Konstellationen der Fallstudien waren nicht alle Aussagen eindeutig einem allgemeinen Code zuzuordnen. Der Verfasser hat die Zuordnung des Codes sinngemäss vorgenommen oder bei Unklarheit auf eine Zuordnung verzichtet.

Durch die Kodierung konnte ein grober Überblick über die untersuchten Arealentwicklungen geschaffen und es konnten Widersprüche in den Befragungen offengelegt werden. In einem weiteren Schritt wurden Auffälligkeiten der ausgewählten Fallstudien miteinander verglichen und vertieft analysiert.

3.5.4 Generalisierung

Im Anschluss an die Datenaufbereitung der Expertengespräche und Fallstudien wurden die Erkenntnisse in allgemeingültige Aussagen transformiert. Dies erfolgte durch Verein-

⁷⁴ vgl. Unterkapitel 3.4.1 bis 3.4.3

fachungen, Hervorhebungen von Einzelheiten, Zusammenfassungen und Klassifikationen der erfassten Daten. Durch dieses Vorgehen konnten die universellen Sachverhalte in vergleichbaren Situationen ansatzweise identifiziert werden.

Die im Rahmen dieser Arbeit geführten Gespräche und untersuchten Fallstudien sind trotz vieler Gemeinsamkeiten der Thematik sehr heterogen was die Aufgabenstellung und den Prozess bis zur Erreichung eines Ziels betrifft. Die Aussagen spiegeln eine aktuelle Momentaufnahme verschiedener Erfahrungen und Ansätze der Zusammenarbeit verschiedener Akteure wider.

4 Ergebnisse

Im ersten Teil dieses Kapitels werden die Ergebnisse der Expertenbefragung in fünf thematischen Abschnitten beschrieben und jeweils mit einem Fazit zusammengefasst. Die Resultate der Fallstudien aus Effretikon, Regendorf und Wädenswil sind im zweiten Teil dieses Kapitels dargestellt.

4.1 Expertenmeinungen zur "kooperativen Planung"

Alle befragten Personen haben ein fundiertes Fachwissen sowie eine breite Erfahrung im Thema. Trotzdem wurden teilweise ganz unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Dies betraf zum Beispiel den Umgang mit Leitbildern, die Wahrnehmung der Verwaltung und Politik oder die Ressourcen der Baubehörden in den Agglomerationsgemeinden. Eine unterschiedliche Haltung infolge des beruflichen Hintergrundes hat sich nur bei der Beurteilung der fachlichen Unterstützung durch die Behörden gezeigt. Bei den anderen Themen waren die unterschiedlichen Antworten nicht durch die verschiedenen Berufskategorien erklärbar.

4.1.1 "Kooperative Planung", Zusammenarbeit, Ziele, Vorteile

Im Rahmen der Ergebnisbeschreibung wird zuerst auf die Bedeutung der *kooperativen Planung* für das Projekt, die Zusammenarbeit der einzelnen Akteure sowie die erlebte und gewünschte Rolle der Bevölkerung eingegangen. Anschliessend wird untersucht, ob sich die gemeinsamen Ziele durch die Vorteile informeller Planungsverfahren besser erreichen lassen.

Alle Experten sind der Meinung, dass die **Bedeutung der kooperativen Planung** in der Agglomeration zunehmen wird. Dies sei vor allem auf die ansteigende innere Verdichtung sowie die Transformation von Industrie- und Gewerbezone in gemischte Nutzungszonen zurückzuführen. Auf solchen Arealen seien die Akteure mit komplexen Fragestellungen konfrontiert, welche im Rahmen der formellen Planungsinstrumente nur bedingt beantwortet werden könnten. Darum sei die *kooperative Planung* als informelles Vorgehen eine sinnvolle Ergänzung. Ausserdem könnten Gemeinden und Städte die einzelnen Entwicklungsfelder mit Hilfe *kooperativer Planung* besser aufeinander abstimmen und eine höhere Akzeptanz bei den beteiligten Akteuren schaffen.

Die **Zusammenarbeit** zwischen Entwicklern, Behörden und Bevölkerung wurde unter den Experten sehr unterschiedlich erlebt. Mehrheitlich wird die Kooperation als sehr orts-, personen-, aufgaben- und nutzungsabhängig eingeschätzt. Gesamthaft kann die Zusammenarbeit als *unterschiedlich und leicht positiv* zusammengefasst werden. Die Zusammenarbeit funktioniere in den grösseren Agglomerationsgemeinden gut, in kleineren Gemeinden würden das nötige Fachwissen und eine professionelle Herangehensweise oft vermisst. Mehrfach wurde erwähnt, dass die Rollen der Behörden und Politiker nicht geklärt sei. Somit würden die Rollen von Bevölkerung, Beratern und der Bewilligungsinstanzen teilweise durch Einzelpersonen vertreten. Auch in grösseren Gemeinden könnten die Rollen und Interessen der Akteure häufig nicht klar zugeordnet oder gelebt werden.

Die **Rolle der Bevölkerung** wird von den Experten als sehr wichtig beurteilt. Die Bevölkerung müsse vor allem bei komplexen Planungen frühzeitig und zielgruppengerecht eingebunden werden. Für die angemessene Beteiligung der Bevölkerung müssten Gesellschaft oder Politik noch ein geeignetes Gefäss finden, welches alle Altersgruppen und Interessen gleichwertig berücksichtigen. Die Bürger sollten als Nutzer, Kunden und Empfänger in einem laufenden Prozess informiert und ernst genommen werden. Falls die Auswirkungen und besonders der gesellschaftliche Gewinn nicht nachvollziehbar seien, würde eine Veränderung häufig abgelehnt. Die Entwickler müssten die öffentlichen Interessen auch ausserhalb des Planungssperimeters berücksichtigen und im Hinblick auf Renditeerwartungen realistisch sein. Alle beteiligten Akteure sollten erreichbare Ziele und keine Wunscherfüllung erwarten.

Die Experten gaben ebenfalls an, dass die **gemeinsamen Ziele**, wenn sie von allen Beteiligten akzeptiert und verfolgt würden, mehrheitlich erreichbar wären. Falls vor einer ge-

meinsamen Planung keine Einigkeit über die Ziele herrsche, sei das Projekt zum Scheitern verurteilt. Im gemeinsamen Planungsprozess würde die Rolle der Entwickler als stärker und professioneller eingeschätzt, so dass die anderen Akteure ihre Positionen nicht mit dem gleichen Nachdruck vertreten könnten. Hier müssten Politik, Behörden und Bevölkerung das nötige Fachwissen aufbauen, um als gleichwertige Partner die vereinbarten Ziele verfolgen zu können. Als häufige Schwierigkeiten wurden fehlende Kompromissbereitschaft, mangelnde Kommunikation, ungenügende Zusammenarbeit, wechselnde Verbindlichkeit sowie andere, irrationale Gründe genannt. Auch gesetzliche Rahmenbedingungen wie z. B. das Umweltschutzgesetz auf Bundesebene könnten das Erreichen der vereinbarten Ziele verhindern. Ein positives Resultat könne nur durch „Geben und Nehmen“ erreicht werden.

Eine deutliche Mehrheit der Experten sieht **Vorteile** in der informellen Planung: Elf Personen beurteilten den Nutzen dieser Zusammenarbeit als positiv, zwei als neutral, eine als negativ. Als grosse Vorteile wurden die Klärung der Fragestellung, das Ausgleichen der Interessen sowie der Abbau von Widerständen erwähnt. Zusätzlich wurde festgestellt, dass durch informelle Planung die Zusammenarbeit gestärkt und neue Erkenntnisse gewonnen würden (vgl. zu diesem Punkt das Beispiel vom "Stadtforum" Berlin im Kap. 2.2.3). Problematisch an der informellen Planung wird beurteilt, dass die rechtliche Verbindlichkeit fehle und das Ergebnis nur eine Planungsrichtung vorgäbe.

Fazit kooperative Planung, Zusammenarbeit, Ziele, Vorteile: Es wird erwartet, dass die Bedeutung der *kooperativen Planung* in der Agglomeration zunehmen wird. Was die Zusammenarbeit angeht, müssen die Behörden ihr Fachwissen hin zu einer professionellen Herangehensweise noch verstärken. Zur Beteiligung der Bevölkerung sollen geeignete Gefässe gesucht werden. Wenn alle Akteure realistische Ziele verfolgen, ist es möglich, in einem gemeinsamen Prozess von „Geben und Nehmen“ ein positives Resultat zu erreichen. Die *kooperative Planung* wird als informelles Vorgehen bei komplexen Planungsaufgaben als positiv beurteilt.

4.1.2 Analyse und Formulierung von Leitbildern für Arealentwicklungen

Im folgenden Abschnitt wird der Stellenwert von Analysen und Leitbildern beschrieben. Dazu hat der Verfasser folgende These für die Expertenbefragung aufgestellt: Bei der Formulierung von Leitbildern wird auf eine sorgfältige Datenerfassung und Analyse verzichtet. Stattdessen wird anhand der vorhandenen Projektideen (z. B. Belegung des Zentrums mit Grossverteiler, Platz mit Strassencafé) eine Zielvorstellung formuliert.

Grundsätzlich erachten alle Experten eine sorgfältige **Datenerfassung und Analyse** als notwendig. Vier befragte Experten sind der Meinung, dass regionale Leitbilder oder Entwicklungsleitbilder auf Gemeindeebene in einer ersten Phase auch ohne Daten, Zahlen oder Fakten möglich seien. Die Überprüfung und Verifizierung von Leitbildern könne durch konkrete Datenerfassung in einer zweiten Phase erfolgen. Bei der Grösse eines Areals sei eine umfassende Analyse der vorhandenen Rahmenbedingungen zwingend erforderlich. Die aufgestellte These über die Datenerfassung und Analyse wurde von den Experten weder bestätigt noch widerlegt. Der Einsatz von Leitbildern ist in vielen kleinen und ländlichen Gemeinden jedoch noch nicht genügend verbreitet.

Zur Erarbeitung eines **Leitbildes** seien folgende Grundlagen erforderlich:

- Fachliche Analyse des Gebiets (stadtbauliche und soziale Aspekte, Infrastruktur, Gesellschaft, Immobilienmarkt, Finanzen usw.)
- Formulieren von Schwachstellen und Problemen sowie Festlegen von Prioritäten
- Workshop und Austausch mit der Bevölkerung
- Politischer Wille und „Zukunftsvision“

Der Einbezug von starken Persönlichkeiten oder Leitfiguren wird von den Experten unterschiedlich bewertet. Je nach Prozessdesign könnten diese für ein Leitbild hilfreich oder hinderlich sein.

Die Mehrheit der befragten Experten ist ferner der Auffassung, dass Verwaltung, Politiker, Fachleute (Raumplaner, Architekten, Verkehrsplaner usw.), Grundeigentümer und Interessengruppen (Quartiersverein, Ortsverein usw.) bei der Erarbeitung von Leitbildern beteiligt sein sollten.

Leitbilder in Agglomerationsgemeinden verfolgen ortspezifische und themenbezogene Ziele. Nach Einschätzung der Experten stehen zurzeit die Themen "Umnutzung des Industrie- und Gewerbegebiets" und "innere Verdichtung" bei vielen Gemeinden im Fokus der zukünftigen Raumentwicklung.

Fazit Analyse und Formulierung von Leitbildern: Die These über fehlende Datenerfassung und Analyse bei Leitbildern konnte weder bestätigt noch widerlegt werden. Dieser Aspekt wird von den Experten nicht als problematisch erachtet. Der Einsatz von Leitbildern in grösseren Agglomerationsgemeinden wird positiv beurteilt, in kleinen und ländlichen Gemeinden besteht ein Verbesserungspotential. Zur Erarbeitung von Leitbildern wird neben der Beteiligung von Fachleuten der Austausch mit der Bevölkerung als

erforderlich eingestuft. Die Themen "Umnutzung des Industrie- und Gewerbegebiets" sowie "innere Verdichtung" stehen in vielen Gemeinden im Mittelpunkt der aktuellen oder zukünftigen Planung.

4.1.3 Fachkompetenz der Verwaltung und Politik

Bei den folgenden Erhebungen standen die Fachkompetenz und Ressourcen von Verwaltungen und Behörden im Vordergrund. Es wurde untersucht, ob es Schwachpunkte gibt und wo bzw. wie diese behoben werden können.

Nach Einschätzung der Experten gibt es genügend **inhaltliche Unterstützung** durch Fachleute und Behörden bei komplexen Planungsverfahren in Agglomerationsgemeinden. In kleineren Gemeinden wurde die Leistungsfähigkeit der Behörden als kritisch beurteilt. Kritisierte Punkte bei vielschichtigen Planungen waren die Regulierungsdichte, die Komplexität der geforderten Planungsergebnisse, das ungenügende Fachwissen von jungen Mitarbeitern bei den Behörden und die falsche Einschätzung der Folgen von erlassenen Vorgaben.

*These vom Verfasser: „Nachhaltige Arealentwicklungen“ werden infolge mangelnder **finanzieller und personeller Ressourcen** durch die Verwaltung und Behörden erschwert.*

Diese These wurde von den Experten elfmal bestätigt, einmal teilweise bestätigt und zweimal verneint. Für eine ausgewogene Planung sei die Ortskenntnis innerhalb der Verwaltung ausgebaut werden, denn externe Fachleute haben nur einen kurzfristigen Blick auf die Herausforderungen von Bauprojekten. Bei unzureichenden Ressourcen müssten sich die Gemeinden auf die wenigen grossen und entscheidenden Bereiche konzentrieren. Auf die Frage, ob **Baubehörden** und/oder der Stadtrat für die Beurteilung der Bauvorhaben personell und fachlich verstärkt werden sollten, gab es keine eindeutige Antworttendenz. Die Zusammensetzung und Arbeitsweise von Verwaltung und Politik seien sehr unterschiedlich. Mehrfach wurde eine höhere Fachkompetenz von Bewilligungsbehörden gewünscht, z. B. ein Baukollegium. Es wurde aber auch geäussert, dass keine Veränderungen nötig seien.

Fazit Fachkompetenz der Verwaltung und Politik: Die inhaltliche Unterstützung durch Fachleute und Behörden bei komplexen Planungsfragen sei ausreichend. Allerdings erschweren knappe finanzielle und personelle Ressourcen bei Verwaltung und Behörden die Arealentwicklungen. Diese Ressourcen sollten also erhöht werden.

4.1.4 Baurecht, Verdichtung und Mehrwertabgabe

In diesem Abschnitt werden baurechtliche Aspekte beleuchtet und verschiedene Möglichkeiten für eine sinnvolle innere Verdichtung ergründet. In diesem Zusammenhang ist es interessant, wie sich die Experten zu einer Mehrwertabgabe – infolge einer höheren Ausnutzung vom Siedlungsgebiet – äussern.

Obwohl es keinen empirischen Nachweis dafür gibt, sind alle Experten der Meinung, dass es mit einer *kooperativen Planung* tendenziell **weniger Einsprachen** gäbe. Die dafür genannten Gründe seien: Die Ziele seien vertraut, die einzelnen Interessen seien bekannt und würden diskutiert, grössere Planungssicherheit, die Beteiligten verstehen das Projekt als "ihr" Projekt, die Gegner würden angehört, die Stakeholder und die Verwaltung und Politik würden eingebunden.

Die befragten Personen sind der Meinung, dass keine neuen **gesetzlichen Grundlagen** für das informelle Planungsverfahren benötigt werden, da sie als Instrument und Verfahren keine Rechtswirkung entfalten.

Auf die Frage, mit welchen **baurechtlichen Massnahmen** man eine höhere bauliche Dichte erreichen könne, wurden folgende drei Punkte am häufigsten genannt:

- Grössere Ausnützung von zentrumsnahen Arealen
- Quartierweise Erhöhung der Ausnützung (auch über verschiedene Bauzonen)
- Beratung und Motivation der Grundeigentümer

Ein ökonomischer Umgang mit Bauland sei wichtig. Darum sollten Entscheide über die innere Verdichtung erst nach differenzierter Betrachtung gefällt werden.

Von den 14 befragten Experten befürworten 12 eine **Mehrwertabgabe** bei Aufzonungen im bestehenden Baugebiet. Bei den Befürwortern einer Mehrwertabgabe liegt der gewünschte Anteil der Abgabe im Durchschnitt bei 35%.

[Anmerkung des Verfassers: In mehreren Kantonen oder Gemeinden gibt es eine festgelegte Mehrwertabgabe, die höchste Abgabe kennt Basel Stadt (50%) und die tiefste festgelegte Abgabe kennt Genf (15%).]⁷⁵

Fazit Baurecht, Verdichtung und Mehrwertabgabe: Bei Bauvorhaben mit *kooperativer Planung* gibt es weniger Einsprachen. Für eine innere Verdichtung der Bauzonen ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich; dafür eignen sich zentrumsnahe Areale, quartierweise Verdichtung sowie Beratung und Motivation der Grundeigentümer. Eine

⁷⁵ vgl. Wenger 2011, S. 50

deutliche Mehrheit der Experten ist für eine Mehrwertabgabe bei Aufzonungen in dem bestehenden Baugebiet.

4.1.5 Erfolgsfaktoren und Handlungsempfehlung

Zum Abschluss der Experten-Befragung wurden die Einfluss- und Erfolgsfaktoren ebenso wie der Gewinn und die Vorteile von *kooperativen Planungen* ermittelt.

Aspekte, welche den grössten Einfluss auf einen **Projekterfolg** haben, seien:

- Gute Vorbereitung und Klärung der Prozesse
- Auswahl und Bekenntnis der Akteure für das Bauvorhaben
- Definition gemeinsamer Ziele und Formulierung von Erwartungen
- Städtebau, Quartierverträglichkeit und Ökonomie
- Offene Kommunikation
- Früher Einbezug der Bevölkerung und Steuerung des öffentlichen Dialogs
- Gegenseitiger Respekt und Vertrauen

Ein Projekt sei erfolgreich, wenn alle beteiligten Akteure mit dem erreichten Ziel zufrieden sind und der Aufwand im positiven Verhältnis zum Ergebnis steht. Die Zusammenarbeit sollten zu Win-Win Lösungen führen, in welchen Mehrwerte geschaffen und die Lebensqualität gesteigert würden.

Aus Sicht der Experten sind **Gewinn und Vorteil** der *kooperativen Planung*, dass aussergewöhnliche Projekte realisiert würden, welche mehr zu leisten vermögen als ein "Bauen nach Gesetz". Auf diesem Weg könnten unter Berücksichtigung aller relevanten Aspekte massgeschneiderte Lösungen für die Herausforderungen der inneren Verdichtung gefunden werden. Denn wenn durch ein Projekt ein Mehrwert für die Nutzer des Quartiers entstehe, profitierten davon ebenfalls der Investor und die Gemeinde oder Stadt. Durch das gemeinsame Vorgehen würde Vertrauen aufgebaut. Dies führe zu einer grösseren Identifikation und somit zu mehr Planungssicherheit. Politische Hürden würden schneller genommen und Ziele auf diesem Weg schneller erreicht.

Eine deutliche Mehrheit der Experten kann die **kooperative Planung weiterempfehlen**. Einschränkungen bei dieser Beurteilung gab es dort, wo sich Entwickler in Abhängigkeit zur Gemeinde gefühlt haben. In der Stadt Zürich wird angestrebt, möglichst viele Projekte mit Hilfe formeller Planungsverfahren umzusetzen und das kooperative Vorgehen nur sehr zurückhaltend zu nutzen, um sich nicht der Kritik auszusetzen, eine einzelne Partei zu bevorzugen.

Fazit Erfolgsfaktoren und Handlungsempfehlung: Es konnte aufgezeigt werden, welche Faktoren für den Projekterfolg notwendig sind und ein erfolgreiches Projekt ausmachen. Es sind Win-Win Lösungen für alle Akteure, gute Kommunikation, eine hohe Identifikation mit dem Ort und damit verbunden eine schnellere Zielerreichung. Eine deutliche Mehrheit der Experten empfiehlt die *kooperative Planung*.

4.1.6 Beurteilung der Expertenergebnisse

Nach der Auswertung der Experteninterviews kann in einer ersten Beurteilung in Bezug auf die Forschungsfragestellung aufgestellte Hypothese welche besagt, dass kooperative Planungsprozesse erfolgreicher sind, bestätigt werden. Es gibt bei komplexen Arealentwicklungen keine vergleichbaren Planungsalternativen zur *kooperativen Planung*. Die grössten Risiken liegen bei den verfügbaren Ressourcen in der Verwaltung, den hohen Erwartungen der Entwickler und beim Einbezug der Bevölkerung. Es wurden verschiedene Faktoren für einen Projekterfolg aufgezeigt und eine Mehrheit der Experten kann die *kooperative Planung* weiter empfehlen. Für den Fall einer Aufzoning im bestehenden Baugebiet spricht sich die Mehrheit der Experten für eine Mehrwertabgabe aus. Erfolgreiche Arealentwicklungen führen zu Win-Win Lösungen für alle Akteure, zu guter Kommunikation, einer hohen Identifikation mit dem Ort und zu einer schnelleren Zielerreichung.

4.2 Ergebnisse der Fallstudien Effretikon, Regensdorf, Wädenswil

4.2.1 Angewendete Formen der Kooperation

Im folgenden Abschnitt werden die untersuchten Areale sowie die unterschiedlichen eingesetzten Formen der Kooperation beschrieben. Es wird aufgezeigt wie es zum Entscheid der kooperativen Planung gekommen ist, und welche Vorteile die Akteure beim gewählten Planungsverfahren sehen.

Effretikon Areal Mittim

Im Zentrum von Effretikon versuchte die Stadt schon lange eine Entwicklung zur Aufwertung rund um den Bahnhof anzustossen.⁷⁶ Diese begann mit der Arealentwicklung Hinterbühl Süd⁷⁷, welche durch die Verweigerung eines Liegenschaftenskaufs von Seiten

⁷⁶ vgl. Van Wezemael 2010, S. 49-50

⁷⁷ vgl. Huber 2003, S. 14-21

der Stimmbürger abgelehnt wurde. Wenig später wurde die Idee der Zentrumsentwicklung mit einem Projekt von *Hans Hänseler* für ein Wohn- und Geschäftshaus beim stark frequentierten Bahnhof wieder belebt. Die Stadt verpflichtete *Hänseler*, in seine Planung das ganze Zentrum inkl. dem Areal Hinterbühl einzubeziehen. Zusätzlich setzte die Stadt eine Begleitgruppe ein, welche die Bedürfnisse der Öffentlichkeit einbringen sollte, und man hoffte, auf diese Weise eine zufriedenstellende Lösung für die Zentrumsentwicklung zu finden. Anfangs 2009 wurde das erste Projekt „Mittim“ von den *CH Architekten* präsentiert. Von der Bevölkerung wurde das Projekt aufgrund des gewählten Planungsverfahrens und der darin vorgeschlagenen Hochhäuser heftig diskutiert. Im Parlament und bei der Bevölkerung hätte eine so umfassende Zentrumsplanung ohne Wettbewerbsverfahren keine Chance auf eine Realisation gehabt. *Hänseler* versuchte deshalb, zusammen mit der Stadt in einem begrenzten Studienauftrag neue Lösungsansätze zu finden, um die Akzeptanz des Bauvorhabens zu steigern. Das daraus resultierende Konzept von *Staufer & Hasler* überzeugte die Jury am meisten und stellt nun die Basis für einen Gestaltungsplan dar. Die Bevölkerung von Effretikon ist positiv auf eine Veränderung und Entwicklung im Zentrum eingestellt, aber die geplanten Hochhäuser von *Staufer & Hasler* werden immer noch intensiv diskutiert. Bei der öffentlichen Auflage des Entwurfs zum privaten Gestaltungsplan im Herbst 2013 gingen verschiedene Einwendungen durch Privatpersonen, Parteien und Organisationen ein.



Abb. 6: Situation *Areal Mittim* Effretikon, Info-Veranstaltung 31.10.2013

Bis ein rechtskräftiger Gestaltungsplan vorliegt, sind noch einige weitere Arbeitsschritte notwendig. „Konsens scheint darüber zu bestehen, dass sich im Effretiker Stadtzentrum

etwas entwickeln muss und die Lage eine bauliche Verdichtung erfordert. Kontrovers sind die Meinungen, wie dies passieren soll.“⁷⁸

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- Erfahrung mit Arealentwicklungen: Erfahrungen
- Entscheid zur *kooperativen Planung*: nach Projektverlauf
- Vorteile des Planungsverfahrens: gross

Regensdorf Areal Bahnhof Nord

In Regensdorf liessen sich in den 50er Jahren viele Industriebetriebe auf dem *Areal Bahnhof Nord* nieder und waren dort lange Zeit als Produktions- sowie Fabrikationsunternehmen erfolgreich. Infolge der wirtschaftlichen Veränderungen wandelte sich das Gebiet allerdings immer mehr in ein Dienstleistungs- und Handelsgebiet, welches sich nicht optimal auf dem Markt positionieren konnte. Als Folge davon beschloss der Gemeinderat, eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer Wirtschaftsentwicklungs-Strategie einzusetzen. 2006 wurden zusammen mit Vertretern aus Industrie, Gewerbe und Grundeigentümern der „Masterplan Hard“ sowie der „Masterplan Arbeitsplatzgebiete Regensdorf“ erarbeitet und verabschiedet. Kurz darauf wurde die Interessengemeinschaft Grundeigentümer Industrie Regensdorf (IGIR) gegründet, welche bis heute eine aktive Vertreterin der Eigentümerinteressen auf dem *Areal Bahnhof Nord* geblieben ist. In einem weiteren Schritt suchte die Gemeinde 2009 mit Hilfe einer Testplanung Lösungen für eine bessere Verbindung zwischen Dorfzentrum und dem Bahnhofgebiet. Bei dieser war nicht vorgesehen, das Industriegebiet nördlich des Bahnhofs einzubeziehen. Alle beteiligten Teams sahen auf dem Industriegebiet *Areal Bahnhof Nord* jedoch ein grosses Potential für die weitere Entwicklung von Regensdorf. Am überzeugendsten wurde diese Idee vom *Dürig Architekten* mit dem Projekt „Parkway“ umgesetzt. Das Resultat aus der Testplanung stellte für die Grundeigentümer und die Gemeinde die Vision für die weitere Entwicklung von Regensdorf dar und inzwischen auch die Basis für die Ausarbeitung eines Gestaltungsplans.

⁷⁸ Illnau-Effretikon Zentrumsentwicklung, Medieninformation 2013 [Online abgerufen am 23.6.2014]



Abb. 7: Situation Areal Bahnhof Nord Regensdorf, Themenheft Hochparterre Mai 2014

Nach rund zehn Jahren Planungszeit steht die Gemeinde zusammen mit den Grundeigentümern und dem Kanton kurz vor der definitiven Festlegung eines Gestaltungsplans. Das Planungsgebiet ist mit 20 Hektaren mehr als doppelt so gross wie das der Europaallee beim Hauptbahnhof Zürich. In Regensdorf stand vor allem die *kooperative Planung* zwischen der Politik und den Grundeigentümern im Vordergrund. Die Bevölkerung wurde über die Planungsschritte informiert.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- Erfahrung mit Arealentwicklungen: Erfahrungen
- Entscheid zur *kooperativen Planung*: Bewusster Entscheid
- Vorteile des Planungsverfahrens: Sehr gross

Wädenswil TUWAG Areal

Im Jahr 1978 stellte die Tuchfabrik Wädenswil die Produktion auf dem *TUWAG Areal* (Reidbach) ein. Seitdem hat sich ein vielfältiger Nutzungsmix mit lokalen Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben, Start-up-Unternehmen sowie der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) entwickelt und etabliert. Diese Nutzungsänderung wurde 2001 in einem Gestaltungsplan festgehalten, welcher vor allem Regelungen zu den bestehenden Bauten auf dem Areal beinhaltete. Für die weitere Entwicklung mit Neu- und Ersatzbauten wurde in den letzten Jahren von der Grundeigentümerin TUWAG Immobilien AG ein neuer privater Gestaltungsplan ausgearbeitet. Durch diese neuen rechtlichen Grundlagen wird die gemischte Nutzung beibehalten und für die ZHAW die Möglichkeit der Schulnutzung auf dem bestehenden Campus geschaffen.

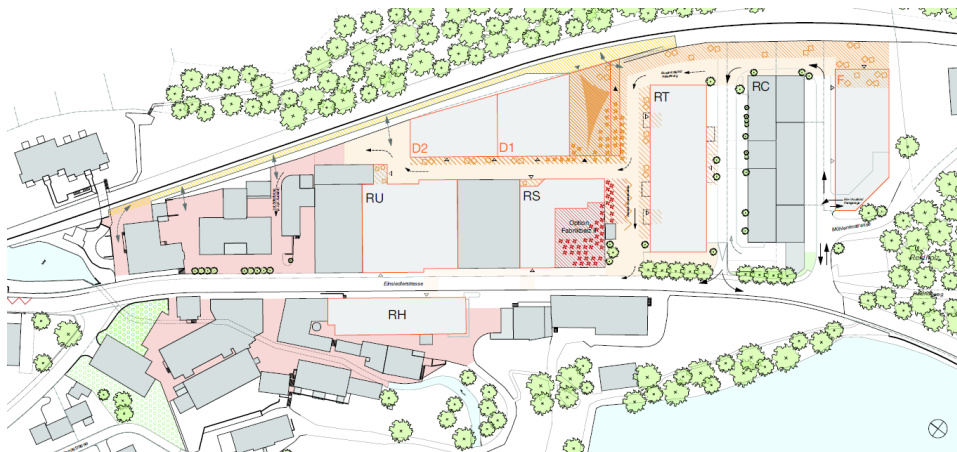


Abb. 8: Situation *TUWAG Areal*, Privater Gestaltungsplan Reidbach, 9. 9. 2013

Der Standort und die angestrebte Schulnutzung decken sich mit den übergeordneten Zielen der Räumlichen-Entwicklungsstrategie (RES) und stärken Wädenswil in der neuen Positionierung als Bildungsstandort. Durch die Verdichtung des Busfahrplans und einer neu geplanten SOB-Haltestelle wird eine Erschliessung mit öffentlichem Verkehr erreicht. Bei der Erarbeitung des Gestaltungsplans war auch die Ortsbildkommission der Stadt Wädenswil involviert; diese nahm grundsätzlich positiv Stellung. Die Nachbarschaft wurde durch Veranstaltungen und Zeitungsartikel informiert. Nach der öffentlichen Auflage wurden 2012 für die Bevölkerung zwei Orientierungsveranstaltungen über den überarbeiteten Gestaltungsplan durchgeführt. Der Gemeinderat (Parlament der Stadt Wädenswil) hat im Februar 2014 den Gestaltungsplan Reidbach des *TUWAG Areals* festgesetzt.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- Erfahrung mit Arealentwicklungen: Erfahrungen
- Entscheid zur *kooperativen Planung*: nach Projektverlauf
- Vorteile des Planungsverfahrens: neutral

Fazit Angewendete Formen der Kooperation: In allen drei Gemeinden sind umfangreiche Erfahrungen mit Arealentwicklungen gemacht worden. In Regensdorf erfolgte der Entscheid für eine *kooperative Planung* bewusst, in Effretikon und Wädenswil hat sich die Zusammenarbeit erst im Projektverlauf deutlich abgezeichnet. Die Vorteile vom Planungsverfahren wurden in Regensdorf als sehr gross, in Effretikon als gross und in Wädenswil als neutral beurteilt.

4.2.2 Analyse und Leitbilder

In diesem Abschnitt wird beschrieben, welche Analysen über die jeweiligen Areale durchgeführt wurden und was die Erkenntnisse daraus waren. Darauf aufbauend wird die Bedeutung von Leitbildern für die Entwicklung der Areale ergründet. Die Interviewpartner beurteilten dazu die Wichtigkeit jeweils auf einer Skala von „komplett unwichtig“ bis „extrem wichtig“.

Effretikon Areal Mittim

Für das *Areal Mittim* in Effretikon gab die Stadt bei der *Ernst Basler Partner AG* eine Studie in Auftrag, in welcher verschiedene grössere Areale auf dem Stadtgebiet in Hinblick auf wirtschaftliche und soziale Themen sowie auf Nachhaltigkeit hin untersucht wurden. Ausserdem wurden die Stadtentwicklung und die Auswirkungen der Raumentwicklung in Effretikon auf die Stadtfinanzen untersucht. Als Ergebnis der Studie entstand ein Entwicklungsleitbild mit Aussagen über das prognostizierte Bevölkerungswachstum in Effretikon sowie über die Notwendigkeit, das Zentrum von Effretikon aufzuwerten. Die Entwicklung des *Areals Mittim* ist ein Planungsschwerpunkt in diesem Entwicklungsleitbild. Rückblickend wurde mit Hilfe der Studie ein „Gefühl“ der Behörden bestätigt. Diese gab mehr Sicherheit bei der Umsetzung der nötigen Planungsschritte. Für den Entwickler *Hänseler* ist das Leitbild für das *Areal Mittim* wichtig, es hätte jedoch flexibler formuliert werden müssen. Er weist darauf hin, dass sich die Marktanforderungen und Rahmenbedingungen laufend verändern und dies mit einem Leitbild vereinbar sein sollten. Z. B. sei vor sieben Jahren die Nachfrage für Büroflächen ganz anders eingeschätzt worden als heute, und auch die Wohnungsanforderungen hätten sich verändert. Es zeigte sich, dass die Rahmenbedingungen falsch eingeschätzt worden waren: Infolge der Lärmimmission von Bahn und Strasse habe der im Leitbild geforderte prozentuale Anteil am Wohnungsbau nicht erreicht werden können. Nach Einschätzung des Vertreters der Interessengruppe *Forum 21* seien sowohl die Existenz des Leitbildes als auch dessen Inhalt in der Bevölkerung nicht bekannt. Das *Forum 21* würde sich ferner eine regelmässige Weiterentwicklung des Entwicklungsleitbildes über das ganze Stadtgebiet wünschen.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- Analyse des Planungssperimeters: Ja
- Leitbilder für bauliche Entwicklung: Vorhanden
- Bedeutung von Leitbildern: Gross

Regensdorf *Areal Bahnhof Nord*

In Regensdorf gibt es ein übergeordnetes Leitbild, welches sich nicht nur auf die bauliche Entwicklung bezieht, sondern auch andere Themenfelder der politischen Führung aufnimmt. Das Leitbild wird regelmässig überprüft und angepasst. Politik und Verwaltung planen und entscheiden nach diesem.

Die separate Analyse auf dem *Areal Bahnhof Nord* hat ergeben, dass vor allem die Kosten für die Infrastruktur enorm seien und nicht allein durch die Gemeinde getragen werden könnten. Beim Ausbau der Wohnungen wurde bewusst ein hoher Standard angestrebt, um das durchschnittliche Steuereinkommen der Gemeinden erhöht werden könne. Weiter solle die Entwicklung nicht zu schnell erfolgen, damit die nötigen öffentlichen Investitionen (z. B. Schulraum) kontinuierlich finanziert werden können.

Das Ergebnis aus dem städtebaulichen Wettbewerb über das *Areal Bahnhof Nord* wurde ebenfalls in einem Leitbild festgehalten, welches ein klares Konzept für ein neues Stadtzentrum verfolge. Dies mache das Gebiet attraktiver für Grundeigentümer und zukünftige Investoren. Aufgrund dieses Leitbildes soll nun ein privater Gestaltungsplan über das ganze Areal festgelegt werden. Von der IGIR wäre bei diesem aktuellen Schritt ein grösseres Engagement der Gemeinde wünschenswert.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- Analyse des Planungssperimeters: Ja
- Leitbilder für bauliche Entwicklung: Vorhanden
- Bedeutung von Leitbildern: Gross

Wädenswil *TUWAG Areal*

Abgeleitet aus einer Analyse über das Stadtgebiet konnte Wädenswil im Jahr 2012 die Räumliche-Entwicklungsstrategie (RES) festlegen. Darin sind die Zukunftsvorstellungen für die Entwicklung sowie die Nutzungen über das gesamte Stadtgebiet beschrieben. Mit Hilfe einer ergänzenden Innenentwicklungsstrategie sollen diese Ziele parzellenscharf erstellt werden. Diese ist momentan in Erarbeitung. Auf dem *TUWAG Areal* wurden verschiedene Szenarien geprüft, und man hat sich schliesslich für die Weiterentwicklung als Bildungsstandort entschieden. Das Areal wurde vom Entwickler aufgrund der Bedürfnisse der ZHAW für zusätzliche Schul- und Labornutzung analysiert. Das Leitbild auf dem *TUWAG Areal* war deshalb für den Entwickler wie auch die Behörden sehr wichtig. Anhand des Leitbildes wurde ausserdem der private Gestaltungsplan für zusätzliche Neu-

bauten und Umnutzungen erarbeitet. Als ehemaliges Industriegebiet ist das Areal gut erschlossen, und es werden keine zusätzlichen Infrastrukturkosten erwartet. Für die bessere Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr hat sich der Eigentümer bereit erklärt, einen Beitrag für einen verdichteten Busfahrplan zu leisten.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- Analyse des Planungssperimeters: Ja
- Leitbilder für bauliche Entwicklung: Vorhanden
- Bedeutung von Leitbildern: Gross

Fazit Analyse und Leitbilder: In allen drei untersuchten Agglomerationsgemeinden existiert ein übergeordnetes Leitbild über das ganze Stadt- oder Gemeindegebiet. Analysen der jeweiligen Arealentwicklungen sind in diese Leitbilder eingeflossen. Die Wichtigkeit von Leitbildern wird von allen Beteiligten als gross eingeschätzt, wobei sich vor allem die Entwickler einen gewissen Umsetzungsspielraum wünschen.

4.2.3 Milizsystem und Kommunikation nach aussen

In diesem Abschnitt wird auf die Fachkompetenz von Verwaltung, Behörden und Politikern eingegangen. Gemäss der These, dass nachhaltige Arealentwicklungen infolge finanzieller und personeller Ressourcen durch die Verwaltung und Behörden erschwert werden (vgl. 4.1.3), sollen diese Ressourcen von Verwaltung und Milizsystem überprüft werden. Neben der Zusammenarbeit zwischen Behörden und Entwicklern wurde untersucht, wie die Kommunikation nach aussen erfolgte.

Effretikon Areal Mittim

Die finanziellen und personellen Ressourcen in der Verwaltung und bei den Milizpolitikern werden von den interviewten Vertretern der Stadt und dem Entwickler als gut eingeschätzt. Aufgrund ihrer Grösse ist in Effretikon eine professionelle Verwaltung möglich, und der Bauvorstand kann sich auf strategische Aufgaben konzentrieren. In kleineren Gemeinden ist die Trennung zwischen strategischen und operativen Aufgaben weniger gut umsetzbar.

Der Vertreter der Entwickler sagte aus, dass die Stadt ihre Ziele und Prioritäten klar formulieren könne. Problematischer seien die langen Planungszeiten über verschiedene Legislaturperioden, da neu gewählte Politiker oft auch neue Zielstellungen verfolgten. Das *Forum 21* würde sich von politischer Seite mehr Engagement wünschen und weist auf die Grenzen des Milizsystems hin. Dass der private Arealentwickler im Hinblick auf die

Kommunikation sehr aktiv, die Stadt aber eher zurückhaltend, wurde in der Bevölkerung als einseitig und problematisch wahrgenommen. Gemäss dem Vertreter des Entwicklers war die Kommunikation in einer Vereinbarung festgelegt worden, die Koordination der einzelnen Informationen lief aber nicht optimal ab.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- Personelle und finanzielle Ressourcen: Vorhanden (Entwickler, Stadt),
Knapp (*Forum 21*)
- Kommunikation nach aussen: Kritisch (individuell)

Regensdorf Areal Bahnhof Nord

Die Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und den Grundeigentümern in Regensdorf funktioniert gut, denn die Gemeinde verfügt über genügend personelle und finanzielle Ressourcen. Für die Gemeinde ist es wichtig, eine gute und kompetente Verwaltung für die operativen Themen zu haben, denn dann kann sich der Milizpolitiker um strategische Sachfragen kümmern und gleichzeitig den Kontakt zu Bevölkerung und Wirtschaft aufrechterhalten. Für die Grundeigentümer ist eine professionelle Leitung auf dem Bauamt ebenfalls sehr wichtig, damit sie dort einen kompetenten Ansprechpartner haben. Die Kommunikation wird bisher nicht abgestimmt; die IGIR informiert die eigenen Mitglieder und schaltet Informationen auf ihrer Webseite auf, die Gemeinde informiert unabhängig davon die Bevölkerung. Momentan läuft die Kommunikation mehrheitlich über die Parteien, das Gewerbe und die Standortförderung. Ein stärkerer Einbezug der Bevölkerung ist im Augenblick noch nicht erforderlich, da das Planungsgebiet gewerblich genutzt wird und die Einwohner der Veränderung gegenüber positiv eingestellt sind. Im Hinblick auf die Abstimmung über den privaten Gestaltungsplan sind gemeinsame Informationsveranstaltungen vorgesehen.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- Personelle und finanzielle Ressourcen: Vorhanden
- Kommunikation nach aussen: Positiv (individuell)

Wädenswil TUWAG Areal

Verwaltung und Politik schätzen die eigenen finanziellen und personellen Ressourcen als knapp und begrenzt ein. Infolge dieser knappen Ressourcen könnten die Grenzen zwischen strategischer (Politik) und operativer (Verwaltung) Führung nicht immer klar gezogen werden. Dies erschwere eine professionelle Umsetzung der Aufgaben und Projekte. Darum sei eine Verbesserung der Situation angedacht.

Der Entwickler beurteilt die vorhandenen Ressourcen der Stadt als ausreichend und war mit der Unterstützung durch Verwaltung und Politiker zufrieden. Die Zusammenarbeit mit den kantonalen Amtsstellen bei der Erarbeitung der Standortanalyse sowie der Änderung der Wald- und Gewässerabstandslinien wurde allerdings als kritisch beurteilt. Obwohl es sich um einen privaten Gestaltungsplan handelt, hat die Stadt zu den öffentlichen Informationsveranstaltungen eingeladen. Bei diesen haben Stadt, Entwickler und Architekt gemeinsam das Projekt vorgestellt.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- Personelle und finanzielle Ressourcen: vorhanden (Entwickler),
knapp (Verwaltung)
- Kommunikation nach aussen: positiv (koordiniert)

Fazit Milizsystem und Kommunikation nach aussen: In allen untersuchten Gemeinden wurde das Milizsystem als nicht kritisch beurteilt. Die Verwaltung verfügt über genügend personelle und finanzielle Ressourcen, nur Wädenswil sieht bei der Verwaltung noch Verbesserungspotential. Eine klare Trennung der operativen und strategischen Aufgaben ist nur in den grösseren Gemeinden möglich. Es ist anzunehmen, dass kleinere Gemeinden bei diesem Punkt Schwierigkeiten haben. Hinsichtlich der Kommunikation nach aussen wurden unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Generell kann jedoch festgestellt werden, dass die Wichtigkeit nicht unterschätzt wird.

4.2.4 Baurecht und Mehrwertabgabe

Der folgende Abschnitt ergründet die Möglichkeiten für gesetzliche Ergänzungen zur *kooperativen Planung*. Ferner wird untersucht, wie sich das informelle Verfahren auf mögliche Einsprachen ausgewirkt hat. Ebenfalls soll geklärt werden, ob es Möglichkeiten für eine Beschleunigung im Bewilligungsprozess gegeben hätte. Schliesslich wird die Frage über eine Mehrwertabgabe bei den untersuchten Arealentwicklungen behandelt.

Effretikon Areal Mittim

Gemäss Einschätzung der interviewten Akteure des *Areals Mittim* in Effretikon bedarf es keiner baurechtlichen Ergänzungen für die Umsetzung der *kooperativen Planungen*. Nach Abschluss der öffentlichen Auflage geht der Entwickler davon aus, dass es aufgrund des kooperativen Vorgehens weniger Einsprachen geben werde. Vor der definitiven Festlegung seien jedoch noch eine Abstimmung im Parlament und eine Urnenabstimmung

der Bevölkerung erforderlich. Der Spielraum für eine Beschleunigung des Bewilligungsprozesses sei allerdings begrenzt, denn durch den bestehenden Gestaltungsplan sei der Ablauf vorgegeben und könne nicht verkürzt werden. Nach Aussage des Entwicklers sollte der Prozess von Anfang an definiert werden, damit sich alle Akteure daran halten könnten.

Die Stadt hält eine Effizienzsteigerung durch Entwickler und Architekten bei der Umsetzung von Gesetzen, Anforderungen und Hinweisen der Verwaltung für möglich. Aufgrund der höheren Baumassenausnutzung beim *Areal Mittim* wurden ein Bushof für den öffentlichen Verkehr sowie ein Stadtpark als Mehrwertabgabe vorgesehen. Diese Vereinbarung ist noch vor der Festlegung des Gestaltungsplans abzuschliessen. Einzelne Bürger finden diese Forderungen an den Entwickler *Hänseler* zu hoch: „Man soll froh sein, wenn jemand die Situation verbessern will“. Andere empfinden die Aufzonung als Geschenk an den Entwickler, welcher „einen grossen Gewinn mache und der Stadt zu wenig zurückerstattung“. Das *Forum 21* sieht mit dem Bushof und Stadtpark gute Ansätze für einen Ausgleich zwischen der Mehrausnutzung und dem öffentlichen Interesse.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- | | |
|---------------------------------|--------------------------|
| ➤ Baurechtliche Ergänzungen: | Nicht nötig |
| ➤ Anzahl Einsprachen: | Tendenziell weniger |
| ➤ Mehrwertabgabe bei Aufzonung: | Wird umgesetzt (geplant) |

Regensdorf Areal Bahnhof Nord

Grundsätzlich werden die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen in Regensdorf für eine *kooperative Planung* als ausreichend beurteilt. Nur die Gemeinde wünscht sich betreffend der Festlegung der finanziellen Mehrwertabgabe eine rechtliche Ergänzung. Da für den Gestaltungsplan *Bahnhof Nord* hohe Infrastrukturkosten anfielen, wäre eine gesetzliche Vorgabe hilfreich, um das Resultat der Verhandlung für alle nachvollziehbar zu machen.

Auch der Entwickler wünscht sich, dass die Kostenfolgen vor der Abstimmung geregelt würde, damit die finanziellen Folgen für den Stimmbürger bekannt seien; denn wenn die Kosten für die Infrastruktur für die Gemeinde zu hoch würden, könnte das Projekt am Gestaltungsplan scheitern.

Da die Bevölkerung über die Presse und die Gemeinde gut informiert sei, werde mit einer Zustimmung gerechnet. Mit einem informellen Verfahren liesse sich die Anzahl der Einsprachen beim erarbeiteten Gestaltungsplan reduzieren. Eine Beschleunigung des Bewilligungsprozesses sei aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen schwer vorstellbar. Eine Mehrwertabgabe für die anfallenden Infrastrukturkosten sei sinnvoll, sie dürfe aber nicht als zusätzliche Einkommensmöglichkeit für die Gemeinde ausgestaltet werden.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- | | |
|---------------------------------|--------------------------------|
| ➤ Baurechtliche Ergänzungen: | Wünschenswert (Mehrwertabgabe) |
| ➤ Anzahl Einsprachen: | Tendenziell weniger |
| ➤ Mehrwertabgabe bei Aufzoning: | Wird umgesetzt (geplant) |

Wädenswil TUWAG Areal

Die interviewten Akteure des *TUWAG Areals* in Wädenswil sind der Meinung, dass für die *kooperative Planung* keine rechtlichen Anpassungen erforderlich sind. Die bestehenden Instrumente könnten genügend Anreize für eine optimale Lösung setzen. Lediglich was den Bewilligungsprozess für den Gestaltungsplan betreffe, wären Vereinfachungen wünschenswert.

Ob es mit *kooperativer Planung* weniger Einsprachen gäbe, könne nicht generell beantwortet werden. Aufgrund von den Stimmberechtigten angenommenen Gestaltungsplanes könne man jedoch davon ausgehen, dass die öffentliche Auflage und die Informationsveranstaltungen sich positiv ausgewirkt hätten. Nach Einschätzung des Entwicklers gäbe es aufgrund der inneren Verdichtung immer Nachbarn, welche einen Grund fänden, gegen ein Projekt zu rekurrieren.

Die Akteure nennen verschiedene Möglichkeiten, den Bewilligungsprozess zu beschleunigen. Von der Politik wird angeregt, dass die langen Planungsphasen in einem Gestaltungsplanverfahren verkürzt werden sollten, damit mehr massgeschneiderte und schnellere Entscheide möglich würden. Aus dem Blickwinkel der Verwaltung liessen sich die Verfahren durch ein besseres Management der Schnittstellen zwischen den einzelnen Arbeitsschritten verkürzen, denn es komme immer wieder vor, dass die Entscheide für das weitere Vorgehen zu spät verhandelt und getroffen würden.

Auf dem *TUWAG Areal* wurde als Mehrwertabgabe ein Betrag an eine Busverbindung vereinbart. Alle beteiligten Akteure befürworteten die Mehrwertabgabe grundsätzlich.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- | | |
|------------------------------|-------------|
| ➤ Baurechtliche Ergänzungen: | Nicht nötig |
|------------------------------|-------------|

- Anzahl Einsprachen: Tendenziell weniger
- Mehrwertabgabe bei Aufzonung: Wird umgesetzt (geplant)

Fazit Baurecht und Mehrwertabgabe: Die befragten Akteure sind grundsätzlich der Meinung, dass zur Förderung *kooperativer Planung* keine Ergänzung des Baurechts notwendig ist. Eine rechtliche Grundlage für die Festsetzung einer Mehrwertabgabe wäre für Regensdorf allerdings hilfreich. In allen Fallstudien wird davon ausgegangen, dass es mit dem kooperativen Verfahren weniger Einsprachen gibt. Für die Beschleunigung des Planungsprozesses gibt es wenig Spielraum, aber der Ablauf kann optimiert werden oder muss ggf. gesetzlich angepasst werden. Bei allen untersuchten Arealen wurde für die Aufzonung vom bestehenden Baugebiet eine Mehrwertabgabe vereinbart.

4.2.5 Organisation und Fachspezialisten

Im Rahmen der Fallstudien wurden auch Fragen der Leitung bei *kooperativen Planungen* sowie deren Organisation untersucht. Der Umgang mit auftauchenden Problemen oder Konflikten war ebenfalls von Interesse. Schliesslich wurde auch erfragt, auf welche Weise externe Fachspezialisten beigezogen wurden und wer die Honorare dafür übernahm.

Effretikon Areal Mittim

Die Entwicklung des *Areal Mittim* entstand auf der Basis eines privaten Gestaltungsplans, bei dem die Stadt den Planungssperimeter ausweitete. Die Grösse und Komplexität des Areals war eine grosse Herausforderung sowohl für den Entwickler als auch für die Stadt. Da der Einbezug der einzelnen Grundeigentümer in eine übergeordnete Planung schwierig ist, wäre es aus Sicht des Entwicklers einfacher gewesen, einzelne Gestaltungspläne zu entwickeln und diese untereinander zu koordinieren. Die Leitung für die Planung wurde durch den Entwickler übernommen. Die Rahmenbedingungen für den Gestaltungsplan wurden allerdings zusammen mit den Politikern und der Verwaltung entwickelt. Die Stadt und das *Forum 21* beurteilten Organisation und Zusammenarbeit als positiv, obwohl sich beide eine stärkere Position innerhalb der Projektentwicklung wünschten. Die Auswahl von Schlüsselpersonen, welche sicherstellten, dass sich alle Beteiligten mit dem Vorhaben identifizieren konnten und welche die Planung vor allem in kritischen Phasen unterstützten, war in diesem Projekt elementar. Die verschiedenen Fachbereiche der Planung wurden von Spezialisten bearbeitet,

welche mit einer möglichst neutralen und objektiven Sichtweise alle vorhandenen Interessen vertrat. Bei der Auswahl dieser Fachplaner ebenso wie bei inhaltlichen Themen nahm die Stadt grossen Einfluss. Bezahlt wurden die Planer allerdings vom Entwickler, was keiner optimalen Situation entspricht. Das *Forum 21* hat im Rahmen der öffentlichen Auflage des Gestaltungsplans eine Stellungnahme abgegeben. Diese Inputs hätten sie gerne, bereits in einer früheren Austauschphase, zum Projekt abgegeben.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- Leitung der Planung: Entwickler
- Organisation: Positiv
- Auswahl der Fachspezialisten: Kritisch

Regensdorf Areal Bahnhof Nord

In Regensdorf übernahm die Gemeinde die Führung der *kooperativen Planung*. Dies wurde sowohl vom Vertreter der IGIR (Grundeigentümer) als auch von der Gemeinde selbst als positiv beurteilt. Die Lösungen wurden mehrheitlich ausserhalb der Gremien gesucht und anschliessend in den gemeinsamen Sitzungen beschlossen. Für die Ausarbeitung des Gestaltungsplans setzten die Grundeigentümer zusätzlich einen kompetenten Fachmann als Gebietsmanager ein, auch um ihre Interessen deutlich platzieren zu können. Die Grundeigentümer sind nicht in der Gemeinde wohnhaft und können somit nicht an den politischen Entscheiden teilnehmen. Der Einfluss auf die Politik und die Bevölkerung war dadurch nur über die IGIR und mit Informationsveranstaltungen möglich. Die Grösse des Areals machte es schwierig, alle Interessen der Grundeigentümer gleichermassen zu vertreten. Deshalb haben sich die Grundeigentümer am Rande des Perimeters von der Planung zurückgezogen. Es wird sich zeigen, ob der private Gestaltungsplan wie vorgesehen umgesetzt werden kann. Bei der Auswahl der beigezogenen Fachleute gab es zwischen den Grundeigentümern und der Gemeinde keine Konflikte. Die Sitzungen verlaufen für beide Seiten gut.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- Leitung der Planung: Gemeinde
- Organisation: Positiv
- Auswahl der Fachspezialisten: Unproblematisch

Wädenswil TUWAG Areal

Beim *TUWAG Areal* übernahm der private Entwickler die Leitung der Planung. Die Grundeigentümer sind bekannte Personen in Wädenswil und können auf ein breites Netzwerk mit unterschiedlichen Beziehungen zurückgreifen. Dies war hilfreich beim Aufbau der Organisation des Projektes und hat das Vertrauen der Bevölkerung in den Gestaltungsplan erhöht. Die Eigentumsverhältnisse durch die Entwicklung bleiben unverändert, und für die bestehenden Nutzer des Areals wird sich durch den Zuwachs an Nutzfläche ebenfalls nicht viel ändern. Die Auswahl der Fachspezialisten erfolgte alleine durch den Grundeigentümer, und sie wurden auch von diesem bezahlt.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- | | |
|---------------------------------|-----------------|
| ➤ Leitung der Planung: | Entwickler |
| ➤ Organisation: | Positiv |
| ➤ Auswahl der Fachspezialisten: | Unproblematisch |

Fazit Organisation und Fachspezialisten: Die Grundeigentümer übernahmen grundsätzlich die Verantwortung für die Leitung der Planung. Am einfachsten war dies in Wädenswil möglich, denn je grösser die Areale sind, desto schwieriger wird die Koordination zwischen den Eigentümern. In Effretikon war die Leitung beim Entwickler, in enger Zusammenarbeit mit der Stadt. In Regensdorf übernahm die Gemeinde die Leitung über das Areal. Die Organisation der Planung wurde von allen Akteuren positiv beurteilt. Der Einbezug externer Fachspezialisten ist, wie der Fall Effretikon zeigt, bei unterschiedlichen Interessen zwischen Grundeigentümern und Stadt problematisch.

4.2.6 Schwierigkeiten und Erfolgsfaktoren der Zusammenarbeit

Im folgenden Abschnitt werden die Schwierigkeiten der Arealentwicklungen aus der Sichtweise der Akteure beschrieben. Es wird aufgeführt, welche Erfolgsfaktoren sich positiv auf die Zusammenarbeit auswirken und ob bzw. wie die Reaktionen der Bevölkerung in die Projektentwicklung eingeflossen sind.

Effretikon Areal Mittim

Für den Entwickler lagen die grössten Schwierigkeiten in der Grösse des Planungsperrimeters, der Unterschiedlichkeit der Grundeigentümer, den hohen Anforderungen der SBB für das Bauen beim Bahnhof und in der Integration der Begleitgruppen während des ganzen Prozesses. Die Vertreter der Stadt sehen die grössten Herausforderungen bei städtebaulichen Fragestellungen und der zukünftigen Nutzung des neuen Zentrums. Der Ort werde sich mit der angestrebten Dichte und den geplanten Hochhäusern verändern. Dies

führe in der Bevölkerung zu Fragen der Identität des bekannten Ortes. Auch ob die Bevölkerung das Angebot an Dienstleistungen und Einkaufsmöglichkeiten wirklich nutze, werde sich erst später zeigen, denn die Konkurrenz in der Region sei sehr gross. Eine weitere Herausforderung sei, dass für die Erschliessung des Areals noch nicht alle erforderlichen Schlüsselgrundstücke vertraglich gesichert seien. Bei der weiteren Entwicklung vom Zentrum würden auch angrenzende Grundstücke von den strukturellen Veränderungen betroffen sein; dies führe zu Spannungen und Widerständen in der Nachbarschaft. Als wichtigste Erfolgsfaktoren der Zusammenarbeit nannte der Entwickler, dass der Gewinn für alle spezifiziert werde, dass sichtbare Vorteile der Entwicklung aufgezeigt werden könnten und dass es gelinge, eine hohe Identifikation mit dem Projekt und Ort zu schaffen. Für die Vertreter der Stadt ist es wichtig, dass alle Beteiligten selbst an die angestrebte Lösung glauben, diese voll vertreten können und mit Begeisterung hinter dem Projekt stehen. Für das Forum 21 sind Erfolgsfaktoren der Bekanntheitsgrad des Projekts und eine objektive Sicht des Bauvorhabens. Auch die gemeinsame Erarbeitung eines Projektes wird als Erfolgsfaktor betrachtet.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- Beurteilung der Schwierigkeiten: Erheblich
- Erfolgsfaktoren: Positiv
- Reaktionen Bevölkerung: Neutral

Regensdorf Areal Bahnhof Nord

Für die Gemeinde Regensdorf stellten die Grundeigentümer, die mit der bestehenden Situation zufrieden wären und keine Veränderung wünschten, die grösste Schwierigkeit beim *Areal Bahnhof Nord* dar. Denn nicht alle Grundeigentümer sähen die gleichen Zukunftschancen und unterstützten den Gestaltungsplan. Die Gemeinde möchte jedoch, das gesamte Areal mit Hilfe des privaten Gestaltungsplans planen.

Für die IGIR sind die Verhandlungen der Verträge zur Mehrwertabschöpfung noch eine grosse Hürde. Hierfür müsste vor der Festlegung des Gestaltungsplans noch eine Lösung gefunden werden, da die hohen Infrastrukturkosten der Arealentwicklung für die Grundeigentümer problematisch seien. Diese müssten vorfinanziert werden, brächte aber nicht allen Grundeigentümern unmittelbar einen Nutzen. Es sei noch zu klären, wie die Kosten

über eine längere Dauer individuell auf die einzelnen Grundeigentümer übertragen werden könnten.

Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit waren von Seiten des Entwicklers die Vision für ein neues Stadtzentrum von *Dürig Architekten*, der persönliche Kontakt mit der Gemeinde und die Zusammenarbeit der Grundeigentümer mit dem Gebietsmanager. Für die Gemeinde ist wichtig, dass Verantwortung übernommen werde, ein offener Umgang herrsche, Anpassungen zugelassen und die Regeln nicht zu eng formuliert würde. Bei einem nächsten Projekt würde die Stadt die Grundeigentümer früher in die Planung involvieren. Da es sich bei der Arealentwicklung um eine Nutzungsänderung einer Gewerbe- und Industriezone handelt, wurde die Bevölkerung und betroffene Nachbarschaft nur am Rande beteiligt.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- Beurteilung der Schwierigkeiten: Erheblich
- Erfolgsfaktoren: Positiv
- Reaktionen Bevölkerung: -

Wädenswil TUWAG Areal

Für den Entwickler des *TUWAG Areal*s in Wädenswil war die grösste Schwierigkeit, die geforderten Nutzungsflächen der ZHAW für zusätzlichen Schulraum auf dem Areal zu planen. Die teilweise unter Denkmalschutz stehende Bausubstanz und die aktuellen Mieter sollten von den Veränderungen nicht beeinträchtigt werden. Die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Amtsstellen war zu wenig in den laufenden Planungsprozess eingebunden, und dadurch kamen Anforderungen an den Entwickler zu langsam oder zu spät. Die betroffene Nachbarschaft wurde über die Entwicklung informiert und ihre Bedürfnisse wurden, wo möglich, in die laufenden Planung integriert. Einzelne Partikularinteressen erforderten jedoch viel Energie und konnten nicht in allen Fällen berücksichtigt werden. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass es im Rahmen der Baubewilligung noch zu Einsprachen komme. Die Schwierigkeiten für die Politik lagen darin, die verschiedenen Vorstellungen zusammenzubringen, einen Prozess festzulegen und darin den Planungsstand jederzeit ablesbar und kontrollierbar zu halten.

Als Erfolgsfaktor, damit das Resultat von allen mitgetragen wird, wurde der rechtzeitige Einbezug der betroffenen Bevölkerung genannt. Für die Politik sind eine klare politische

Haltung, ein übergeordnetes Leitbild sowie ein Prozess, in welchem dargestellt ist, welche Personen wann in die Planung einbezogen werden, Erfolgsfaktoren für eine gute Zusammenarbeit.

Im Rahmen der öffentlichen Auflage des Gestaltungsplans wurde auf Anregung der Nachbarschaft die Gebäudehöhe der Neubauten um ein Geschoss reduziert.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- Beurteilung der Schwierigkeiten: Neutral
- Erfolgsfaktoren: Positiv
- Reaktionen Bevölkerung: Teilweise umgesetzt

Fazit Schwierigkeiten und Erfolgsfaktoren der Zusammenarbeit: Die Grösse des Planungssperimeters und die damit verbundenen unterschiedlichen Eigentümerinteressen stellten in Effretikon und Regensdorf eine grosse Schwierigkeit dar. Es fiel auf, dass für die Entwickler der Fokus der Herausforderungen auf das Areal begrenzt war. Die Vertreter der Stadt oder Gemeinde sahen Herausforderungen eher im Hinblick auf städtebauliche Fragestellungen und die zukünftige Nutzung oder Identität des Ortes. Die Integration der Begleitgruppen und der Bevölkerung war vor allem in Effretikon schwierig. Bei den anderen Arealen war die Anwohnerschaft weniger stark von den Planungsabsichten betroffen. Als Erfolgsfaktoren für eine gute Zusammenarbeit wurden folgende Themen genannt: gemeinsame Zielvorgaben, übergeordnete Planung im Sinne eines Leitbildes, transparente Prozesse, frühzeitiger Einbezug der Akteure, Flexibilität und eine offene Kommunikation.

4.2.7 Projekterfolg und Vorteile der "kooperativen Planung"

In diesem letzten Abschnitt der Ergebnisse aus den Fallstudien wird der Einfluss der *kooperativen Planung* auf den Projekterfolg beschrieben. Es wird untersucht, welche Faktoren und Themen bei den unterschiedlichen Arealentwicklungen entscheidend waren und worin diese sich unterscheiden. Zum Schluss wird auf den Gewinn und den Vorteil einer *kooperativen Planung* eingegangen.

Effretikon Areal Mittim

Für die Stadt Effretikon haben folgende Punkte den grössten Einfluss auf einen Projekterfolg: Die Begeisterung für das Projekt, die Vertretbarkeit der angestrebten Lösung, die rechtzeitige Einbeziehung und Berücksichtigung aller betroffenen Kreise und die gute Vorbereitung und Durchführung der Informationsveranstaltungen und Workshops.

Für den Entwickler ist das Projekt dann erfolgreich, wenn Investoren einsteigen und Chancen in der Projektentwicklung sehen, das Vorhaben realisiert und voll vermietet werden kann und die Bevölkerung positive Veränderungen wahrnimmt. Das Forum 21 hält die Entwicklung für gelungen, wenn das Projekt Bestandteil der Stadtentwicklung und eine Bereicherung für den Ort sei; ein übergeordnetes Leitbild sei ein wichtiger Bestandteil für die demokratische Legitimierung.

Der Gewinn und Vorteil der *kooperativen Planung* für die Stadt ist, dass am Schluss ein guter Kompromiss zwischen dem Entwickler, der Politik und der Bevölkerung gefunden werden konnte. Wenn alle Akteure gemeinsam eine Verbesserung erreichen wollen, sei man bereit, die eigenen Ziele zu überdenken und ggf. anzupassen. Das Forum 21 sieht den Vorteil der *kooperativen Planung* darin, dass die Ausnützung des Areals mit den öffentlichen Interessen abgeglichen werde, so dass es für alle Beteiligten eine positive Veränderung gebe. Für den Entwickler steht fest, dass grosse und komplexe Entwicklungen nur durch eine gegenseitige Zusammenarbeit funktionieren; um solche Veränderungen anzustossen und umzusetzen, brauche die Stadt private Entwickler und Investoren.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- Einfluss auf Projekterfolg: Begeisterung, Kompromissbereitschaft, Kommunikation
- Gewinn der *koop. Planung*: guter Kompromiss, Win-Win Lösung, Bereicherung für Ort

Regensdorf Areal Bahnhof Nord

Aus Sicht der Entwickler in Regensdorf hatten der städtebauliche Wettbewerb und die Zusammenarbeit mit der IGIR den grössten Einfluss auf den Projekterfolg; ohne die Vision und die Begeisterung für ein neues Zentrum für Regensdorf wäre die Entwicklung nicht möglich gewesen. Für die IGIR waren vor allem das gute Grundkonzept des Entwurfs, die sachliche Auseinandersetzung mit dem Ort und dessen Nutzung, die Möglichkeit neue Ideen aufzunehmen sowie die klare Zielvorgabe ausschlaggebend für den Projekterfolg.

Der grösste Gewinn der *kooperativen Planung* aus Sicht der IGIR ist, dass die Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Grundeigentümer Lösungen ermöglichte, welche al-

leine nicht realisierbar gewesen wären; dies sei eine wichtige Basis für die Weiterentwicklung der Gemeinde. Die Gemeinde sieht darin eine Möglichkeit, die Vision für ein neues Zentrum in Regensdorf umzusetzen.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- Einfluss auf Projekterfolg: Entwurf, Begeisterung, Zusammenarbeit
- Gewinn der koop. Planung: Win-Win Lösung, Bereicherung für Ort

Wädenswil TUWAG Areal

Gemäss der Einschätzung des Entwicklers war die zukünftige Schulraum- und Labornutzung der ZHAW entscheidend für den Projekterfolg; dazu haben die Positionierung von Wädenswil als Bildungsstandort, die Regionale Entwicklungsstrategie, sowie die Standortevaluation einen wichtigen Beitrag geleistet. Für den Entwickler war die Auswahl der Planer sehr wichtig sowie die Möglichkeit, mit Schlüsselpersonen schnell und direkt zusammenarbeiten zu können. Für die Politik stellte die *kooperative Planung* das ideale Instrument dar, um ausserhalb des formellen Baurechts Lösungen für die innere Verdichtung zu finden; diese gemeinsam erarbeiteten Lösungen müssten in einem demokratischen Prozess noch definitiv festgelegt werden und eine Mehrheit bei der Bevölkerung erreichen. Die knappen Landressourcen führten vermehrt zu *kooperativen Planungen*, in welchen mit massgeschneiderten Lösungen besser auf den Ort reagiert werden könne. Der Entwickler sieht Vorteile der *kooperativen Planung* darin, dass komplexe Fragestellungen gemeinsam erarbeitet würden und am Schluss alle beteiligten Parteien hinter dem Ergebnis stehen könnten.

Bewertung entsprechend dem Kodierleitfaden Kap. 3.5.3 und Anhang 4:

- Einfluss auf Projekterfolg: Entwurf, Zusammenarbeit
- Gewinn der koop. Planung: Win-Win Lösung

Fazit Projekterfolg und Vorteile der kooperativen Planung: Es war bei allen drei Fallstudien auffällig, dass der Einfluss der *kooperativen Planung* auf den Projekterfolg von Entwickler und Stadt oder Gemeinde unterschiedlich beantwortet wurde. Für den Entwickler sind monetäre und auf das Areal begrenzte Faktoren ausschlaggebend; für die Stadt oder Gemeinde sind es städtebauliche und nutzungsspezifische Fragen, welche oft über das betrachtete Areal hinausgehen. Der Vorteil der *kooperativen Planung* liegt in der gemeinsamen Erarbeitung von komplexen Problemstellungen zwischen Privaten, der

öffentlichen Hand und der Bevölkerung. Diese ermöglicht, dass mit der inneren Verdichtung ausreichend Qualitäten und Mehrwerte geschaffen werden, damit eine Arealentwicklung Realisationschancen bei der Bevölkerung hat.

5 Schlussbetrachtung

5.1 Fazit

Infolge der begrenzten Baulandreserven wird die innere Verdichtung in bereits bebauten Gebieten zu einer immer stärkeren Herausforderung. Mit Hilfe des formellen Planungsmodells können die anstehenden grossen und komplexen Arealentwicklungen in der vorhandenen Siedlungsstruktur nicht gelöst werden. Die *kooperative Planung* dagegen bezieht alle betroffenen Akteure frühzeitig ein und vermittelt die Möglichkeit, sich entsprechend der bestehenden Machtverhältnisse an der Planung zu beteiligen. Die aufgestellte Hypothese zur Forschungsfragestellung in Kap. 1.2, welche besagt, dass kooperative Planungsprozesse erfolgreicher sind, kann somit klar bestätigt werden. Die Ergebnisse der Untersuchung belegen dieses Resultat.

Nach Beurteilung der befragten Experten wird dieses Planungsvorgehen in der Agglomeration zunehmen. Demzufolge ist ein professioneller Umgang mit der Methodik der *kooperativen Planung* durch Politik und Verwaltung erforderlich. Gerade in bereits bebauten Gebieten müssen für die Beteiligung der Betroffenen und der Bevölkerung neue Gefässe gefunden werden. Die Grundlage jeder "guten" Arealentwicklung ist die Einbindung im städtebaulichen Kontext. Darum sind übergreifende Leitbilder eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung einer Gemeinde. Kleinere und ländliche Agglomerationsgemeinden haben bei der Ausformulierung dieser Leitbilder noch Verbesserungspotential. Knappe personelle und finanzielle Ressourcen der Verwaltungen und Behörden erschweren Arealentwicklungen und sollten aufgestockt werden. Nach Einschätzung der befragten Experten führt eine *kooperative Planung* zu weniger Einsprachen und eine deutliche Mehrheit der Befragten befürwortet Mehrwertabgaben bei Aufzonungen im bestehenden Baugebiet. Als wichtigste Faktoren für einen Projekterfolg nennen sie: Win-Win Lösungen, gute Kommunikation, eine hohe Identifikation mit dem Ort und eine schnelle Planungsphase. Eine deutliche Mehrheit der Experten empfiehlt die *kooperative Planung*.

In allen untersuchten Fallstudien wurde die *kooperative Planung* genutzt. Die Zusammenarbeit zwischen Behörden, Entwicklern und Bevölkerung war jedoch unterschiedlich

intensiv. Der Einfluss und die Beteiligung der Bevölkerung waren in Effretikon am stärksten, da es sich hier um eine bestehende Zentrumszone handelt. In allen drei Agglomerationsgemeinden gibt es ein übergeordnetes Leitbild über das ganze Stadt- beziehungsweise Gemeindegebiet sowie ein detailliertes Leitbild für die Arealentwicklung. Die Wichtigkeit von Leitbildern wird von allen Beteiligten hoch eingeschätzt, wobei sich vor allem die Entwickler einen ausreichenden Umsetzungsspielraum wünschen. In keiner der untersuchten Gemeinden wurde das Milizsystem kritisch beurteilt. Bei der Kommunikation nach aussen gab es unterschiedliche Erfahrungen, generell kann jedoch festgestellt werden, dass die Wichtigkeit in keinem der untersuchten Projekte unterschätzt wird. Es braucht grundsätzlich keine Ergänzung des Baurechts, für Regensdorf wäre jedoch eine rechtliche Ergänzung für die Berechnung der Mehrwertabgabe hilfreich. In allen Fallstudien wird davon ausgegangen, dass es mit einem kooperativen Verfahren weniger Einsprachen gibt. Bei allen Arealentwicklungen wurde eine Mehrwertabgabe für die geplante Aufzonung vereinbart.

Die Grundeigentümer übernahmen grundsätzlich die Verantwortung für die Planungsleitung. Am einfachsten war dies in Wädenswil möglich, denn je grösser die Areale waren, desto schwieriger war auch die Koordination zwischen den Eigentümern. In Effretikon wurde die Leitung vom Entwickler, in enger Zusammenarbeit mit der Stadt, in Regensdorf durch die Gemeinde übernommen. Der Vorteil der *kooperativen Planung* liegt in der gemeinsamen Erarbeitung von komplexen Problemstellungen zwischen Privaten, der öffentlichen Hand und der Bevölkerung. Die *kooperative Planung* ermöglicht, dass durch die innere Verdichtung ausreichend Qualitäten und Mehrwerte geschaffen werden, damit eine Arealentwicklung Realisationschancen bei der Bevölkerung hat.

5.2 Diskussion

Gemäss der Forschungsfragestellung wurden anhand von Expertengesprächen und aktuellen Arealentwicklungen aus der Agglomeration Zürich die Risiken und Chancen der *kooperativen Planung* untersucht. Der gewählte Fallstudienansatz mit qualitativer Methodik hat sich als richtig herausgestellt, denn für einen angemessenen quantitativen Vergleich wäre die nötige Datenbasis nicht vorhanden gewesen und sie hätte keine schlüssigen Resultate zugelassen. Bei der Auswertung der Fallstudien hat sich gezeigt, dass bei dem *Areal Mittim* die Bevölkerung am stärksten in die Planung einbezogen wurde. Um die Prozesse der Kooperation zwischen Politik und Verwaltung, Entwickler

und Investor und der Nachbarn und Bevölkerung besser untersuchen zu können, wären zusätzliche vergleichbare Areale hilfreich gewesen. Die drei untersuchten Areale mit ihren unterschiedlichen Ausgangslagen haben jedoch gut dokumentiert, wie heterogen die Konzepte, Programme und Prozesse sein können.

Die Expertengespräche haben einen weiteren wichtigen Beitrag zu den aktuellen Erfahrungen mit *kooperativer Planung* geleistet. Eine breitere und systematische Datenerfassung wäre notwendig, um eine fundierte Aussage zum Thema zu ermöglichen. Mit Hilfe der untersuchten Berufsgruppen war es möglich, viele Facetten der momentanen Erkenntnisse zur *kooperativen Planung* zu erfassen.

5.3 Ausblick

Im Rahmen der Arbeit wurde der Begriff der *kooperativen Planung* immer wieder kritisch hinterfragt oder unterschiedlich gedeutet. Es ist wichtig, dass alle verwendeten Begriffe klar definiert und von allen gleich verstanden werden. Um Missverständnisse und Vorurteile zu vermeiden, würde der Verfasser den Begriff der *kooperativen Planung* nicht mehr verwenden, sondern stattdessen den Begriff *Multi-Akteur-Planung* einführen und diesen bei jedem Gebrauch klar definieren. Dies würde sicherstellen, dass alle beteiligten Parteien dasselbe Verständnis vom Begriff haben und keine überholten Vorstellungen davon kursieren oder zu hohe Erwartungen in das Verfahren gesetzt werden. Der Begriff der *Multi-Akteur-Planung* wäre ähnlich wie die neuen Aufgaben der Siedlungsentwicklung nach innen und den Transformation in den Agglomerationen ein Zeichen für die veränderte Ausgangslage in der Planung.

Die betroffene Bevölkerung und die Stimmberechtigten müssen in den Prozess der Planung vermehrt eingebunden werden, denn für alle demokratischen Entscheide ist eine Mehrheit notwendig. Für eine breit abgestützte und angemessene Beteiligung der Bevölkerung fehlen momentan noch die richtigen Instrumente. Um sinnvolle Prozesse zu entwickeln, sind weitere Untersuchungen und Erfahrungen notwendig.

Eine deutliche Mehrheit der Experten ist für eine Mehrwertabgabe im bestehenden Siedlungsgebiet; zu diesem Thema ist von Ecoplan im April 2013 ein Fachbericht⁷⁹ erschienen. Wie ein möglicher Mehrwert der Bevölkerung zugutekommt, ist gesetzlich aller-

⁷⁹ Ecoplan 2013, Fachbericht „Mehrwert durch Verdichtung“

dings noch nicht geregelt. Weitere spannende Fragestellungen wären, wie sich der Mehrwert berechnen liesse, welcher Anteil der Mehrwertabgabe der Öffentlichkeit zusteht und wie dieser verwendet werden soll.

Literaturverzeichnis

Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2013): Die Bodennutzung in der Schweiz, Nr. 002-0901, Resultate der Arealstatistik, Neuenburg 2013

Benz, A. (2009): Politik im Mehrebenensystem, Wiesbaden 2009

Datko, G. (2009): Stadtmarketing als Instrument der Kommunikation, Kooperation und Koordination: Untersuchung kooperativer Stadtmarketingansätze mit Blick auf den Dreiländervergleich Deutschland-Österreich-Schweiz, Hamburg 2009

Devecchi, L. U. (2012): Von politischen Grabenkämpfen zur kooperativen Planung: Der Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklungspolitik hin zu einem urbanen Regime in Zürich, DISP, Vol. 48, Nr. 4, S. 45-55, 2012

Duden K. (2013): Kooperation, in Die deutsche Rechtschreibung, Bd. 1, 26. Aufl., Berlin 2013

Ecoplan, in Auftrag Verein Metropolitanraum Zürich (2013): Mehrwert durch Verdichtung, Darstellung und Diskussion möglicher Vorgehensweisen zum Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte, Bern 2013

Fassbinder H. (1997): Einübung in Kooperativer Planung (Harburger Berichte zur Stadtplanung 8), Dortmund 1997

Fischer, F./Forester, J. E. (1993): The argumentative turn in policy analysis and planning, London 1993

Forester, J. E. (1993): Critical theory, public policy, and planning practice, Albany 1993

Forum Raumentwicklung Nr. 1, 2013: Modellvorhaben, Nachhaltige Raumentwicklung. Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bern 2013

Friedmann, J. (1993): Toward a Non-Euclidian Mode of Planning. APA Journal 59:482-485

Friedmann, J. (2011): Insurgencies: Essays in Planning Theory, Routledge Chapman & Hall, London 2011

Hangartner, G. (2007): Urbanes Trendquartier oder gespaltener Sozialraum? Szenarien möglicher Auswirkungen des Novartis Campus auf das Basler St. Johann Quartier als Sozialraum, Neu-Ulm 2007

Healey, P. (2006): Collaborative Planning: shaping places in fragmented societies, New York 2006

Healey, P. (2007): Urban complexity and spatial strategies: towards a relational planning for our times, New York 2007

Hillier, J./Healey, P. E. (2010): The Ashgate research companion to planning theory: conceptual challenges for spatial planning, Farnham 2010

Huber, W. (2003): Effretikon - eine Stadt erwacht, in Hochparterre Nr.5, 2003

Jacobs, J. (1961): Tod und Leben grosser amerikanischer Städte, Ullstein Bauwelt Fundament (Hrsg.), Berlin 1966

Joanelly, T. (2014): Synchronisierte Architektur. Städtebau kann nicht durch isolierte Masterpläne erreicht werden, in: NZZ, Nr. 68, S. 59, 22. März 2014

Knoepfel, P./Cskos, P./Gerber, J.-D./Nahrath S. (2012): Transformation der Rolle des Staates, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 53. Jg., 3, S. 414-44, Baden-Baden 2012

Koll, M./Keiner, M./Nussbaum G. (2003): The Real an Virtual Worlds of Spatial Planning, Heidelberg 2004

Küpper, P./Küttner, L./Luther, J./Strauss, C. (Hrsg.) (2008): Erkennen – Steuern – Handeln: Antworten auf den demographischen Wandel, Teil 11, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 2008

Lampugnani, V. M. (2013): Brauchbarkeit, Wertigkeit, Schönheit. Auch in unsicheren Zeiten muss Architektur funktionieren und die emotionalen Bedürfnisse der Menschen befriedigen, in: NZZ, 3. August 2013, S. 52

Lübke, I. (2010): Kooperative Stadtentwicklung durch kooperative Planung: Erfahrungen aus europäischen Stadtregionen, Berlin 2010

Meier, U./Roth, W. (1999): Kooperative Entwicklungsplanung Quartier Leutschenbach, Hochbaudepartement der Stadt Zürich (Hrsg.), Zürich 1999

Peters, D. (2004): Zum Stand der deutschsprachigen Planungstheorie, in: Altrock, U./Güntner, S./Huning, S./Peters, C. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie, Berlin 2004

Roberts L. (2010): Kooperation in: Gabler Wirtschaftslexikon, Wiesbaden 2010

Scholl, B. (1995): Aktionsplanung: zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben in der Raumplanung, Zürich 1995

Scholl, B. (Hrsg.) (2007): Stadtgespräche, Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, ETH Zürich, Zürich 2007

Schönwandt, W. (2002): Planung in der Krise? Theoretische Orientierung für Architektur, Stadt- und Raumplanung, Stuttgart 2002

Schönwandt, W./Hemberger, C./Grunau, J./Voermanek, K./von der Weth, R./Saifoulline, R. (2011): Die Kunst des Problemlösens. Entwicklung und Evaluation eines Trainings im Lösen komplexer Planungsprobleme, in disP, 185, 2; 14-26, 2011

Schönwandt, W./Voermanek, K./Utz, J./Grunau, J./Hemberger, C. (2013): Komplexe Probleme Lösen, Berlin 2013

Schuler, M. (1997): Die Raumgliederung der Schweiz, Bundesamt für Statistik, Bern 1997

Schulte, K.-W./Bone-Winkel, S./Thomas, M. (2005) (Hrsg.): Handbuch Immobilien-Investition, 2. Auflage, Köln 2005

Stellmacher, F. (2011): Lehrmodul: Formelle und informelle Instrumente & Verfahren, ETH Zürich, Prof. für Raumentwicklung, Zürich 2011

Van Wezemaal, J. E. (2010): Zwischen Stadtplanung und Arealentwicklung. Governance-Settings als Herausforderung für die Planung. In: Standort – Zeitschrift für angewandte Geographie. 34(2): S. 49-54, Trier 2010

Van Wezemaal, J. E. (2014), CUREM MAS Real Estate, Planungstheorie – Handout, Zürich 2014

Van Wezemaal, u. A. (2014), Prozess Städtebau, Schlussbericht zum Forschungsprojekt "Urbane Brüche/lokale Interventionen" im Rahmen des NFP65 "Neue Urbane Qualität", Zürich 2014

Verma, N. (2010): Governance and Planning: A Pragmatic Approach, in Hillier, J./Healey, P. E.: The Ashgate research companion to planning theory: conceptual challenges for spatial planning, Farnham 2010

von Both, P. (2005): Ein systemisches Projektmodell für eine kooperative Planung komplexer Unikate, Karlsruhe 2006 (zugl. Diss. Univ. Karlsruhe 2005)

Wenger M. (2011): Mehrwertabgabe nutzen – gemeinnützigen Wohnraum schaffen. Masterarbeit Master of Advanced Studies in Real Estate Management, FH St. Gallen 2011

Werner, S. (2012): Steuerung von Kooperationen in der integrierten und sozialen Stadtentwicklung, Wiesbaden 2012 (zugl. Diss. Univ. Passau 2012)

Internetquellen

Gabler Wirtschaftslexikon (2014): Kooperation, in: Winter, E. (Hrsg.) 18 Aufl., Wiesbaden 2014. Online verfügbar unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/kooperation.html> [aufgerufen 16.5.2014]

Gualini E. unter: Planungstheorie und Analyse städtischer und regionaler Politiken 2014. Online verfügbar unter: <http://www.planningtheory.tu-berlin.de/> [aufgerufen am 12.5.2014]

Illnau-Effretikon, Zentrumsentwicklung Effretikon, Medieninformation zu Stadtratssitzung vom 5. Dezember 2013. Online verfügbar unter: (<http://www.ilef.ch/wirtschaft/stadtentwicklung/zentrumsentwicklung-effretikon/>) [aufgerufen am 23.6.2014]

Anhang

Anhang 1: Problemlösungsstrategie

Problemlösungsstrategie basiert auf der Lehre „Komplexe Probleme lösen“⁸⁰ von Schönwandt.

(1) Missstand bestimmen

- es muss eine präzise Problembestimmung erfolgen, „Problems First“
- gründliche Untersuchung der Ursachen für das Zustandekommen der Probleme
- den „Lösungsreflex“ möglichst lange unterdrücken und sich nicht mit den „falschen Problemen“ beschäftigen
- einen Überblick über alle Lösungen verschaffen und relevante Aspekte bearbeiten
- die Fragestellung nicht zu fest einengen
- bestimmen vom Ausgangszustand, Einstufen der Leidenden und deren Beeinträchtigung
- Ziel vom Endzustand, was sind die positiven Veränderungen zum Ausgangszustand
- was sind die erforderlichen Massnahmen um den Endzustand zu erreichen
- Untersuchen der politischen Agenda, welche Machtkonstellation kann das Projekt begünstigen oder behindern?

(2) Wirkungsmechanismus und Zusammenhang

- Die Wirkungsfelder vom Missstand festhalten und sortieren
- Massnahmen und mögliche Folgewirkungen formulieren
- Bewertung der Massnahmen und der anzunehmenden Wirksamkeit
- Kriterien festlegen wie Effizienz, Effektivität, Realisierungschancen oder mögliche Nebenwirkungen
- Erstellung einer Landkarte der Lösungen
- Die getroffenen Massnahmen dürfen sich nicht gegenseitig blockieren oder widersprechen

⁸⁰ vgl. Schönwandt u. a. 2013, S. 16-183

(3) Begriffe und gemeinsame Sprache finden

- Begriffe beschreiben und erklären, damit alle das Gleich verstehen
- Die Fakten der Planung festhalten
- Begriffe sind die „Träger unseres Wissens“
- Mit Veränderung der Begriffsdefinition lassen sich Probleme „wegdefinieren“
- Problemlösungsversuch mit unzureichenden Begriffen sind in der Regel zum Scheitern verurteilt

(4) Feinwerkzeuge

- Garantoren: Überprüfen der Fakten und Personen, die der Argumentation zugrunde liegen, die Glaubwürdigkeit der Garantoren kann Argumente stärken oder schwächen
- Restriktionen: Nicht bei hohen Hürden aufgeben oder schnell resignieren, Restriktionen sind nicht selten „Ausreden für Entscheidungsmüde“, die infolge von sogenannten „Sachzwängen“ nicht mehr entscheiden wollen.
- Arena und Agenda: Überblicken, welche Gruppen zu den Unterstützern und wer zu den Gegnern zählt, sich bewusst werden, welche Allianzen bestehen und wie bei Problemlösungen neue Spielräume geöffnet werden können. Mit dem Wissen, welche Thematik auf wessen Agenda steht, erweitert die Problemlösung beträchtlich.
- Prognosen: Realistische Prognosen aufstellen und sich nicht auf ungenaue Daten stützen. Oft wird die Wirkung einer Prognose überschätzt, da auf eine intuitive Einschätzung zurückgegriffen wird.

(5) Denkfallen

- Denkfallen sind überindividuelle Restriktionen unseres Denkorgans, die uns alle betreffen. Sie lassen sich nicht vermeiden oder abstellen, aber man kann sie identifizieren, wenn sie einem selbst oder anderen unterlaufen.

Anhang 2: Fragebogen 1, Fragen an Experten

Berufsgruppen

Entwickler und Investoren, Planungsbüros, Architekten, Ortsplaner, Verwaltung

Einleitung zur „kooperativen Planung“

Durch den steigenden Flächenbedarf der Gesellschaft sind Immobilienentwickler, Bevölkerung und öffentliche Hand gefordert, neue Wege und Lösungen zu finden, vorhandene Bauvorhaben möglichst effizient umzusetzen. Bei kleineren und üblichen Bauaufgaben hat sich das formelle Planungsmodell bewährt, wenn jedoch grössere und komplexe Planungen durchgeführt werden, stösst das formelle Planungsinstrument an seine Grenzen und es muss ein anderes Instrument eingeführt werden. Im Rahmen „kooperativer Planungsverfahren“ wird frühzeitig versucht, alle beteiligten Parteien (Investoren und Architekten, Politik und Verwaltung, Nachbarn und Bevölkerung) einzubeziehen, um Arealentwicklungen besser zu koordinieren und die Erfolgchancen auf eine Realisation zu erhöhen.

Dauer

Ca. 15 Minuten, schriftlich oder am Telefon

Gliederung

Der Fragebogen ist in folgende Themenbereiche gegliedert:

1. Allgemeine Aspekte der „Kooperativen Planung“
2. Analyse und Formulierung von Leitbildern
3. Fachkompetenz von Verwaltung und Politik
4. Baurecht und Fragen zu Verdichtung
5. Faktoren für den Erfolg oder Misserfolg der „Kooperativen Planung“

1. Allgemeine Fragen zur „kooperativen Planung“ als informelles Planungsinstrument für Gemeinden oder Städte in der Agglomeration Zürich.

1.1. Wird die Bedeutung von kooperativen Planungen in Agglomerationen zunehmen?

- ☐ Ja, weil ...
- ☐ Neutral, weil ...
- ☐ Nein, weil...

1.2. Wie beurteilen Sie die **Zusammenarbeit** zwischen Investor/Stadt/Bevölkerung im Rahmen der kooperativen Planung? (positiv, neutral, negativ)

Welche Bedeutung hat die Bevölkerung? ...

1.3. Wie beurteilen Sie die **Erreichung der gemeinsamen Ziele** von Investor/Stadt/ Bevölkerung einer kooperativen Planung? (positiv, neutral, negativ)

Welche Schwierigkeiten tauchen auf? ...

1.4. Sehen Sie Vorteile der kooperativen Planung als informelles Planungsinstrument bei Arealentwicklungen?

- ☐ Ja, welche ...
- ☐ neutral, weil ...
- ☐ Nein, weil ...

2. Fragen zur Analyse und Formulierung von Leitbildern für Arealentwicklungen.

These: Bei der Formulierung von Leitbildern wird auf eine sorgfältige Datenerfassung und Analyse verzichtet. Stattdessen wird anhand der vorhandenen Projektideen (z. B. Belebung von Zentrum mit Grossverteiler, Platz mit Strassencafé) eine Zielvorstellung formuliert.

2.1. Wäre eine sorgfältige Datenerfassung und Analyse für Leitbilder sinnvoll?

- ☐ Ja, weil ...
- ☐ Nein, weil ...

2.2. Was sind zwingende Grundlagen zur Erarbeitung eines Leitbildes?

- ☐ Fachliche Analyse vom Gebiet (stadtbauliche und soziale Aspekte, Infrastruktur, Gesellschaft, Immobilienmarkt, Finanzen usw.)
- ☐ Schwachstellen und Probleme formulieren und Prioritäten festlegen
- ☐ Workshop und Austausch mit Bevölkerung
- ☐ Politischer Wille und „Zukunftswünsche“
- ☐ Starke Persönlichkeiten, Leitfiguren
- ☐ weitere ...

2.3. Welche Personen sollten bei der Erarbeitung von Leitbildern beteiligt sein?

- ☐ Politiker
- ☐ Verwaltung
- ☐ Fachleute (Raumplaner, Architekten, Verkehrsplaner usw.)
- ☐ Grundeigentümer
- ☐ Stimmbürger
- ☐ Interessengruppen (Quartiersverein, Ortsverein usw.)
- ☐ Verbände (VCS, Heimatschutz usw.)
- ☐ Wirtschaft und Gewerbe
- ☐ Weitere

2.4. Welche Ziele werden am häufigsten in den Leitbildern verfolgt?

- ☐ Aufwertung des Zentrums
- ☐ Verbesserung der Einkaufsmöglichkeiten
- ☐ Förderung des Gewerbes
- ☐ Umnutzung des Industrie- und Gewerbegebiets
- ☐ Veränderung der Bevölkerungsstruktur, z. B. mehr Familien
- ☐ Günstiger Wohnungsbau
- ☐ Förderung von Wohneigentum
- ☐ Erhöhung der inneren Verdichtung und Ausnützung
- ☐ Nutzen bestehender Landreserven
- ☐ Erhöhung öffentlicher Einnahmen
- ☐ Weitere ...

3. Fragen zur vorhandenen Fachkompetenz der Verwaltung und Politik für komplexe Planungsfragen.

3.1. Gibt es genügend inhaltliche Unterstützung durch Fachleute und kantonale Behörden bei komplexen Planungsverfahren in Agglomerationsgemeinden?

- ☐ Ja, z. B. ...
- ☐ Nein, Nachholbedarf bei ...

3.2. These: Infolge mangelnder finanzieller und personeller Ressourcen bei Verwaltung und Behörden werden „nachhaltige Arealentwicklungen“ erschwert.

- ☐ Ja, (teilweise, regelmässig, häufig)
Problematisch war: ...
- ☐ Nein, weil ...

3.3. Sollen die Baubehörden und/oder der Stadtrat für die Beurteilung personell und fachlich verstärkt werden?

- ☐ Ja, ...
- ☐ Nein, ...

4. Fragen zum Baurecht für informelle Planungsverfahren, der baulichen Verdichtung und Mehrwertabgaben bei Aufzonungen.

4.1. Gibt es nach Ihrer Einschätzung weniger Einsprachen, wenn kooperative Planung eingesetzt wird?

- ☐ Ja, weil ...
- ☐ neutral, weil ...
- ☐ Nein, weil ...

4.2. Braucht es neue gesetzliche Grundlagen für informelle Planungsverfahren?

- ☐ Ja, weil ...
- ☐ Nein, weil ...

4.3. Durch welche baurechtlichen Massnahmen könnte eine höhere bauliche Verdichtung erreicht werden?

- ☐ Grössere Ausnützung von zentrumsnahen Arealen
- ☐ Erhöhung der Bauzonen-Ausnützung auf dem ganzen Stadtgebiet
- ☐ Quartierweise Erhöhung der Ausnützung (auch verschiedene Bauzonen)
- ☐ Erhöhung des Ausnützungsbonus bei Arealüberbauungen
- ☐ Ausnützungsbonus (für Gestaltung, Energie usw.) für alle Neubauten
- ☐ Minimale und maximale Ausnützung für Neubauten vorgeben
- ☐ Beratung und Motivation der Grundeigentümer
- ☐ Reduktion der Rekurs-Möglichkeiten auf Bauentschiede

4.4. Befürworten Sie eine Mehrwertabgabe bei Aufzonungen im best. Baugebiet?

☐ Ja, weil...

Falls ja, wieviel? ☐ 20% ☐ 35% ☐ 50% vom Mehrwert

☐ Nein, weil...

5. Zum Schluss noch zwei Fragen dazu, wie eine erfolgreiche kooperative Planung ablaufen sollte.

5.1. Welche Aspekte haben den grössten Einfluss auf einen Projekterfolg?

Wann war ein Projekt erfolgreich?

5.2. Was ist aus Ihrer Sicht der Gewinn/Vorteil der Kooperativen Planung?

Können Sie dieses Vorgehen weiter empfehlen?

Fragen zur Person

Position: ...

Wie lange? Jahre

Tätigkeit: ...

Region: ...

Anzahl unterstellte Mitarbeiter: ...

Anhang 3: Fragebogen 2, Fragen Fallstudien

Gesprächsdauer Fallstudien

Für die Interviews werden 60 Minuten bei den jeweiligen Gesprächspartnern eingeplant.

Gliederung

Die Fallstudie ist in folgende Themenbereiche gegliedert:

1. Allgemeine Aspekte der „kooperativen Planung“
2. Analyse und Formulierung von Leitbildern
3. Fachkompetenz der Verwaltung und Politik
4. Baurecht und Fragen zu Verdichtung
5. Organisation und Zusammensetzung des Gremiums
6. Zusammenarbeit und Kommunikation
7. Schlussfrage

Einleitung zur „kooperativen Planung“

Durch den steigenden Flächenbedarf der Gesellschaft sind Immobilienentwickler, Bevölkerung und öffentliche Hand gefordert, neue Wege und Lösungen zu finden, vorhandene Bauvorhaben möglichst effizient umzusetzen. Bei kleineren und üblichen Bauaufgaben hat sich das formelle Planungsmodell bewährt, wenn jedoch grössere und komplexe Planungen durchgeführt werden, stösst das formelle Planungsinstrument an seine Grenzen. Im Rahmen „kooperativer Planungsverfahren“ wird frühzeitig versucht, alle beteiligten Parteien (Investoren und Architekten, Politik und Verwaltung, Nachbarn und Bevölkerung) einzubeziehen, um Arealentwicklungen besser zu koordinieren und die Erfolgchancen auf eine Realisation zu erhöhen.

Arealentwicklungen (Illnau-Effretikon, Regensdorf, Wädenswil)

Bei den Fallstudien werden zu folgenden aktuellen Planungen Bezug genommen.

Stadtrat federführend:

- Auflistung der Arealentwicklungen in der Stadt oder Gemeinde

Diese privaten Planungen werden vom Stadtrat eng begleitet:

- Auflistung der Arealentwicklungen in der Stadt oder Gemeinde

1. Kooperative Planung

- 1.1. Würden Sie sagen, dass in diesen Projekten mit „kooperativen Planungsverfahren“ gearbeitet wurde?
- 1.2. War es ein bewusster Entscheid? Wie kam er zustande?
- 1.3. Welche Vorteile sehen Sie im „kooperativen Planungsverfahren“?
- 1.4. Können Sie sich eine langfristige oder zusätzliche Kooperation mit Investoren (PPP) vorstellen?

2. Analyse und Leitbilder

- 2.1. Ist eine vorgängige Analyse des Planungssperimeters, z. B. nach baulichen, sozialen oder gesellschaftlichen Aspekten, sinnvoll?
- 2.2. Haben Sie in Ihrem Projekt eine entsprechende Analyse durchgeführt? Was waren die Erkenntnisse?
- 2.3. Wie wichtig sind Leitbilder und Visionen für die Entwicklung von Arealen (z. B. auf einer Skala von 1-10, 1 bedeutet komplett unwichtig, 10 bedeutet extrem wichtig? Begründen Sie Ihre Beurteilung.
- 2.4. Wird nach Leitbildern oder Visionen in Ihrer Stadt oder Gemeinde geplant?
- 2.5. Werden die Folgekosten für Infrastruktur, Schulen usw. im Rahmen des Projekts abgeschätzt?
- 2.6. Haben Sie in Ihrem Projekt eine Erfolgskontrolle durchgeführt? Wer war oder sollte dafür zuständig sein?

3. Fragen zum Milizsystem und dem ehrenamtlichen Engagement

- 3.1. Mit beschränkten personellen und finanziellen Ressourcen sind die Verwaltung und das Milizsystem oft stark gefordert; wie könnte die Unterstützung für Milizpolitiker verbessert werden?
- 3.2. Können die zusätzlichen Anforderungen aus RPG und Richtplanung umgesetzt werden?
- 3.3. Wie aktiv war die Kommunikation bei den Projekten nach aussen? (Über Gemeinderat, Homepage)

4. Baurecht

- 4.1. Braucht es baurechtliche Ergänzungen, damit die kooperative Planung umgesetzt werden kann? (BZO, PBG, RPG). Welcher Art? Haben Sie konkrete Beispiele?

- 4.2. Gibt es nach Ihrer Einschätzung weniger Einsprachen, wenn kooperative Planung eingesetzt wird?
- 4.3. Gibt es aus Ihrer Sicht Möglichkeiten den Bewilligungsprozess von Bauvorhaben zu beschleunigen? Wie sehen diese aus?
- 4.4. Befürworten Sie eine Mehrwertabgabe bei Aufzonungen im best. Baugebiet?

5. Organisation und Zusammensetzung des Gremiums

- 5.1. Wenn in einem Projekt kooperative Planung eingesetzt wird, wer sollte Ihrer Meinung nach die Leitung der kooperativen Planung übernehmen?
- 5.2. Welche Organisationsformen haben sich in Planungsprozessen generell bewährt?
- 5.3. Gab es in Ihrem Projekt Konflikte? Wie konnten sie gelöst werden? (Hierarchische Organisation)
- 5.4. Wie wurden die Teilnehmer in Ihrem Projekt ausgewählt? Wer sind die wichtigen Schlüsselpersonen? Waren diese alle ins Projekt einbezogen?
- 5.5. Sollten die Projekt-Sitzungen von externen Fachspezialisten geführt werden, z. B. weil diese eine neutrale oder objektivere Sichtweise haben?

6. Zusammenarbeit und Kommunikation

- 6.1. Was sind die grössten Schwierigkeiten bei Bauvorhaben?
- 6.2. Was sind aus Ihrer Sicht Erfolgsfaktoren bei der Zusammenarbeit im Rahmen von Bauvorhaben?
- 6.3. Wenn Sie Ihr Bauvorhaben noch einmal neu umsetzen würden, was würden Sie anders machen?
- 6.4. Wie aktiv war die Kommunikation nach aussen? (Über Gemeinderat, Homepage)
- 6.5. Wurden die Reaktionen aus der Bevölkerung in der Projektentwicklung berücksichtigt?

7. Schlussfrage Projekterfolg und Vorteile

- 7.1. Welche Punkte haben den grössten Einfluss auf einen Projekterfolg?
- 7.2. Was ist aus Ihrer Sicht der Gewinn oder Vorteil der kooperativen Planung? Können Sie dieses Vorgehen weiter empfehlen? Worin sehen Sie Vorteile?

Anhang 4: Kodierleitfaden Fallstudien

Betrifft Kapitel 3.5.3 Datenaufbereitung der Fallstudien.

Oberkategorie	Unterkategorie	Code
<i>Kooperative Planung</i>	Erfahrung mit Arealentwicklungen	- Grosse Erfahrung - Erfahrung - Im Aufbau
	Entscheid zur <i>kooperativen Planung</i>	- Bewusster Entscheid - Nach Projektverlauf - Auf Empfehlung
	Vorteile des Planungsverfahrens	- Sehr gross - Gross - Neutral
Analyse und Formulierung von Leitbildern	Analyse des Planungsperimeters	- Ja - Teilweise - Nein
	Leitbilder für bauliche Entwicklung	- Vorhanden - Ansatzweise - Nicht vorhanden
	Bedeutung von Leitbildern	- Gross - Mittel - Niedrig
Milizsystem und Kommunikation nach aussen	Personelle und finanzielle Ressourcen	- Vorhanden - Knapp - Kritisch
	Kommunikation nach aussen	- Positiv - Zweckmässig - Kritisch
Baurecht und Mehrwertabgabe	Baurechtliche Ergänzungen	- Notwendig - Gewünscht - Nicht nötig
	Anzahl Einsprachen	- Tendenziell mehr - Neutral - Tendenziell weniger
	Mehrwertabgabe bei Aufzonungen	- Wird umgesetzt - In Diskussion - Nicht umgesetzt
Organisation und Fachspezialisten	Leitung der <i>kooperativen Planung</i>	- Gemeinde/Stadt - Entwickler - Nicht klar
	Organisation	- Positiv - Neutral - Negativ
	Auswahl der Fachspezialisten	- Positiv - Neutral - Negativ

Schwierigkeiten und Erfolgsfaktoren der Zusammenarbeit	Beurteilung der Schwierigkeiten	- Erheblich - Neutral - Bescheiden
	Erfolgsfaktoren	- Positiv - Neutral - Negativ
	Reaktionen der Bevölkerung	- Positiv - Neutral - Negativ
Projekterfolg und Vorteile der kooperativen Planung	Einfluss auf den Projekterfolg	- Entwurf - Begeisterung - Organisation - Zusammenarbeit - Kompromissbereitschaft - Kommunikation
	Gewinn der <i>kooperativen Planung</i>	- Win-Win-Lösung - Guter Kompromiss - Bereicherung für Ort

Tab. 5: Kodierleitfaden für die Fallstudien

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit mit dem Thema „Arealentwicklungen mit *kooperativer Planung* in der Agglomeration Zürich“ selbstständig verfasst und keine anderen Hilfsmittel als die angegebenen benutzt habe.

Alle Stellen die wörtlich oder sinngemäss aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften entnommen sind, habe ich in jedem einzelnen Falle durch Angabe der Quelle (auch der verwendeten Sekundärliteratur) als Entlehnung kenntlich gemacht.

Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen und wurde auch noch nicht veröffentlicht.

Kilchberg, den 18. August 2014

Michael Bucher