

Aus der Forschung

Zielführende Zusammenarbeit

Arealentwicklung mittels «kooperativer Planung» in der Agglomeration Zürich

Das grösste Wachstum bei der Siedlungsfläche erfolgte in den letzten Jahren in den Agglomerationen. Dies wird sich aufgrund der politischen Stossrichtung ändern, da die räumliche Entwicklung der Schweiz eine haushälterischere Nutzung des Bodens verfolgt und die innere Siedlungsentwicklung fördern will. Durch den steigenden Flächenbedarf sind Immobilienentwickler, öffentliche Hand und Bevölkerung gefordert, neue Wege und Lösungen für die vorhandenen Bauzonen zu finden.

Mithilfe von bestehenden formellen Instrumenten und Verfahren können die anstehenden grossen und komplexen Arealentwicklungen in der bestehenden Siedlungsstruktur nur beschränkt bewältigt werden. Denn diese Verfahren gehören zum Regelungsbe- reich des öffentlichen Planungs- und Baurechts und sind geprägt durch lineare Verfahrensschritte sowie festgelegte Strukturen. Das so erzielbare Planungsergebnis hat eine Bindungswirkung und erzeugt somit Planungssicherheit für Behörden und Rechtssicherheit auch für die Bürger.

Diese anscheinend grosse Planungssicherheit schränkt jedoch die beteiligten Projektentwickler und Behörden sowie die Bevölkerung bei komplexen Arealentwicklungen stark ein oder verhindert innovative Projekte.

Das Verfahren der kooperativen Planung dagegen bezieht alle betroffenen Akteure frühzeitig ein und ermöglicht, dass diese sich entsprechend der Bedeutung an der Planung beteiligen. Informelle Instrumente und Verfahren unterliegen nicht dem öffentlichen Planungsrecht, so dass sie je nach Anlass, Thema, Akteurskonstellation und räumlicher Situation flexibel ausgestaltet und an die jeweiligen Bedingungen angepasst werden können.

Typische Aufgaben der informellen Planungsinstrumente sind: Mehrwerte schaffen, Lösungen erkunden, Kompromisse aushandeln, Akzeptanz herstellen und Konflikte lösen. Der Prozess kann scheitern, wenn zu unrealistische individuelle Forderungen gestellt werden, der Planungssperimeter zu umfangreich ist oder zu grosse Versprechen gemacht werden.

Expertenbefragung und Fallstudien

Anhand von Expertengesprächen und laufenden Arealentwicklungen aus der Agglomeration Zürich wurde untersucht, was die kooperative Planung zu den kommenden Herausforderungen beitragen kann. Grundlage jeder «guten» Arealentwicklung sind die Einbin-

dung in den städtebaulichen Kontext, eine breite Vernetzung vor Ort und die Akzeptanz bei der Bevölkerung.

Eine wichtige Voraussetzung dafür sind übergreifende räumliche Leitbilder zur Entwicklung einer Gemeinde. Durch den gemeinsamen Planungsprozess werden realisierbare Lösungen schneller gefunden und gibt es bei der Umsetzung weniger Einsprachen. Experten empfehlen den Gemeinden ferner, ihre Verwaltung mit personellen und finanziellen Ressourcen zu stärken, um die Anforderungen der Siedlungsentwicklung besser erfüllen zu können. Sie befürworten weiter eine Mehrwertabgabe bei Aufzonungen im bestehenden Baugebiet, denn auf diese Weise ist eine Beteiligung an Infrastrukturkosten oder öffentlichen Ausgaben denkbar.

Die wichtigsten Faktoren für den Projekterfolg sind laut der Expertenmeinung «Win-win-Lösungen», gute Kommunikation, eine hohe Identifikation mit dem Bauort und eine schnelle Abwicklung der Planungsphase. Eine Mehrheit der befragten Experten empfiehlt die kooperative Planung.

In allen für die Arbeit hinzugezogenen Fallstudien (Effretikon, Regensdorf und Wädenswil) wurde die kooperative Planung eingesetzt. Die Zusammenarbeit zwischen Behörden, Entwicklern und Bevölkerung war in diesen drei Gemeinden unterschiedlich intensiv. Alle drei verfügten über ein übergeordnetes räumliches Leitbild für das ganze Gemeindegebiet sowie über ein detailliertes Leitbild zur Arealentwicklung. Die Bedeutung von Leitbildern wird von allen Beteiligten als hoch eingeschätzt. Vor allem die Entwickler wünschen sich ausreichenden Spielraum für die Umsetzung. Ein zu grosser Planungssperimeter kann den Prozess behindern oder verunmöglichen.

Die Ergänzung des bestehenden Baurechts ist für den Einsatz kooperativer Verfahren nicht nötig, jedoch wäre für die Berechnung der Mehrwertabgabe, z. B. infolge einer Aufzoning, eine übergeordnete Richtlinie hilfreich. Bei allen drei untersuchten Gebieten wurde eine Mehrwertabgabe für die geplante Aufzoning vorgesehen oder bereits vereinbart. Die Fallstudien zeigen, dass es mit einem kooperativen Verfahren weniger Einsprachen gibt und die Bevölkerung besser in den Planungsprozess eingebunden ist.

Zukünftige Arealentwicklungen

Der Begriff der kooperativen Planung wird häufig kritisch hinterfragt oder unterschiedlich gedeutet, da es keine

allgemeingültige Definition gibt. Es ist wichtig, dass dieser Begriff zu Planungsbeginn von allen gleich verstanden wird. Um Missverständnisse und Vorurteile zu vermeiden, kann der Begriff Multi-Akteur-Planung eingeführt und definiert werden. Dies würde sicherstellen, dass alle Akteure dasselbe Verständnis vom Begriff haben, und verhindern, dass 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 die Transformation in den Agglomerationen ein Zeichen für die veränderte Ausgangslage in der Planung.

Der Vorteil dieser Planung liegt in der gemeinsamen Erarbeitung von komplexen Problemstellungen zwischen Privaten, der öffentlichen Hand und der Bevölkerung. Für die Beteiligung der Bevölkerung müssen sinnvolle Prozesse weiterentwickelt werden. So lassen sich Mehrwerte und Qualitäten schaffen, die bei allen beteiligten Akteuren akzeptiert sind und letztlich auch realisiert werden können.

Michael Bucher

Dieser Beitrag basiert auf einer Abschlussarbeit, welche der Autor im Rahmen des MAS UZH in Real Estate am Center for Urban & Real Estate Management (Curem) der Universität Zürich verfasst hat.