

AREALE ENTWICKELN

Ohne Teamwork geht es nicht

Annemarie Straumann

Journalistin, Kommunikation VLP-ASPAN



Luzern Ost (im Bild) ist ein Entwicklungsschwerpunkt in der Region Luzern. Seine sieben Gemeinden haben ein gemeinsames Gebietsmanagement eingeführt und partizipativ ein «Leitbild für die Entwicklung von Luzern Ost 2030» erstellt. Foto: Gemeinde Ebikon.

Grosse, schon teilweise überbaute Areale oder Einfamilienhaus-Quartiere zu entwickeln, ist nichts für Amateure. Vor allem, wenn viele Grundeigentümer und Grenzsteine involviert sind. Für die Verdichtung sind solche «unternutzten» Areale von grosser Bedeutung. Dies zeigte eine Tagung der VLP-ASPAN am 26. Oktober 2016 in Luzern. Fachleute stellten aktuelle Beispiele aus der Region Luzern, aus Zug, der Ostschweiz und Baselland vor. Sie zeigten, welche Partnerschaften sie eingegangen sind und welche Prozesse es braucht, um grosse Areale zu entwickeln. Was viele fast nicht glauben konnten: Selbst kantonsübergreifende Partnerschaften zur Arealentwicklung sind möglich und können funktionieren.

Der Titel der Tagung – «Areale und Quartiere partnerschaftlich entwickeln» – war Programm. Denn die Erfahrung vieler Fachleute aus der Quartier- und Arealentwicklung zeigt: Ohne Teamwork von Gemeinde und Grundeigentümern und/oder von Nachbargemeinden untereinander käme so manches Entwicklungsprojekt im Siedlungsgebiet nicht vom Fleck. Projekte zur Innenentwicklung oder Verdichtung sind die Zukunft: Das revidierte Raumplanungsgesetz RPG setzt der weiteren Ausdehnung der Siedlungen enge Grenzen. Die Ausscheidung neuer Bauzonen wird künftig die Ausnahme sein. Also gilt es, bereits überbaute Areale weiterzuentwickeln.

Anders als beim Bauen auf der «grünen Wiese» gibt es im Siedlungsgebiet oft viele Grundeigentümer, die zuerst davon überzeugt werden müssen, den vorhandenen Boden besser auszunutzen. Hier braucht es die sogenannte «partnerschaftliche Entwicklung»: Gemeint sind einerseits Partnerschaften zwischen Gemeindebehörden, Investoren und Grundeigentümern, und andererseits – und je länger je mehr – Partnerschaften zwischen Nachbargemeinden. Oder gar Nachbarkantonen.

Teamwork Gemeindebehörde – Grundeigentümer

In Sempach LU ist die Partnerschaft zwischen Gemeindebehörden und Grundeigentümern Realität geworden. Die Stadt hat es gewagt, das schwierige Thema der Verdichtung von Einfamilienhaus-Quartieren anzupacken. «Das braucht Mut», lobte an der Tagung André Duss, Gebietsmanager im Kanton Luzern, die Sempacher Gemeinderäte.

In Sempach nahm die Gemeinde schon vor Jahren das Gespräch mit entwicklungswilligen Grundeigentümern im Quartier Feld/Feldmatt auf. Später zog sie die Hochschule Luzern bei, die das Projekt im Rahmen eines Modellvorhabens des Bundes seither begleitet. In einem Prozess mit den Grundeigentümern im Quartier, der Infoveranstaltungen, Gespräche und Workshops beinhaltete, einigte man sich auf ein Szenario namens «Naturblick». Ein Planungsteam setzte dieses in einen Bebauungsplan um, der jüngst im klassischen Mitwirkungsverfahren öffentlich aufgelegt wurde. Der Plan enthält Freihaltebereiche, wo nicht gebaut werden soll, und ermöglicht doch eine höhere Ausnutzung des Bodens. Drei Faktoren haben laut den Beteiligten besonders zum Erfolg dieses Prozesses beigetragen: Erstens, dass die Gemeinde klar in den Lead ging; zweitens, der Stadtrat von der Innenentwicklung überzeugt war und diese gut – und wiederholt gut – erklärte, und drittens, dass neutrale, professionelle Moderatoren den Prozess begleiteten.

Auch in Aesch BL gilt es, Eigentümer ins Boot zu holen. Hier haben zuerst einzelne Eigentümer ihr Interesse kundgetan, auf ihren Grundstücken etwas zu ändern. Aufgrund des bestehenden Quartierplans von 1977 war es für die Gemeinde aber nicht möglich, auf diese Anfragen einzugehen – zumal dieser Quartierplan ein riesiges Gebiet von 90'0000 m² abdeckt und für Änderungen ein Quorum der Eigentümer nötig ist. Der Quartierplan muss also angepasst werden, damit bauliche Erweiterungen überhaupt möglich werden. Die Gemeinde ergriff die Initiative. Sie lancierte – in Zusam-

menarbeit mit der Hochschule Luzern – ein dialogisches Verfahren und lud die vielen Eigentümerschaften zu Workshops ein. Die Gespräche wurden von professionellen, neutralen Personen moderiert. Aufgrund des unterschiedlichen Know-hows diskutierte man mit den institutionellen Eigentümern und den Privaten separat über Entwicklungsoptionen.

Das Ziel ist es nun, die Ergebnisse in formelle Verfahren zur Quartierplan-Anpassung zu übersetzen.

Gebietsmanager: die «Kümmerer» in der Region Luzern

In der Agglomeration Luzern lenken Gebietsmanager die raumplanerische Entwicklung in drei Regionen: Luzern Nord, Süd und Ost. Die Gebietsmanager sind Ansprech-, Informations- und Koordinationsstelle, gestalten Prozesse, vertreten die Interessen der Regionen nach aussen – und schaffen eine regionale Identität. So erklärt Nathalie Mil, Gebietsmanagerin von LuzernOst, ihre Aufgabe. Sie beschreibt die Gebietsmanager auch als «Kümmerer», die Treffen für die Gemeinden, den Kanton und Investoren organisieren und als Bindeglied wirken. Entscheidungsbefugnisse haben die Gebietsmanager nicht.

Die Luzerner Gebietsmanager arbeiten im Auftrag des regionalen Gemeindeverbands LuzernPlus. Diesem gehören 25 Gemeinden in der Agglomeration Luzern an. Der Verband besteht seit 2010 und ist der «regionale Entwicklungsträger» gemäss dem kantonalen Planungs- und Baugesetz. Er bietet den Gemeinden eine Plattform, um die Zusammenarbeit zu intensivieren. Sein Ziel ist die Stärkung der Region im Standortwettbewerb. LuzernPlus ist kein Raumplanungsverband, sondern ein Kooperationsverband mit einem breiten Themenfeld, wozu die Raumplanung gehört. Zum Beispiel arbeitet LuzernPlus im Agglomerationsprogramm mit.

Die Gebietsmanager wurden eingeführt, damit sich die drei Entwicklungsschwerpunkte Luzern Nord, Süd und Ost zukunftsorientiert und zusammenhängend entwickeln.

Weitere Informationen:

www.luzernplus.ch

www.metropolitanraum-zuerich.ch/infoletter/artikel-infoletter.html

(Infoletter vom Februar 2016)

Teamwork Gemeindebehörde – Grundeigentümer – Nachbargemeinde

Ein anderes Beispiel für eine partnerschaftliche Entwicklung zwischen Gemeinden und Grundeigentümern – und über Gemeindegrenzen hinaus – ist die «Stadtplanung Unterfeld Baar/Zug». Das Areal Unterfeld Baar/Schleife Zug (5.5 ha) ist eine der letzten zusammenhängenden Baulandreserven im Kanton Zug. Auf dem Areal ist ein neues Stadtquartier geplant, das Platz für rund 1'300 Bewohner und 1'500 Beschäftigte bietet, und die Stadt Zug und die Gemeinde Baar räumlich verbindet. In den Medien wurde das Vorhaben teils kontrovers diskutiert, geht es doch um eine hohe Verdichtung – Dichten bis zu einer Ausnutzungsziffer von 3,0 sind hier möglich. Die Zeitschrift Hochparterre setzte deswegen den Titel «Dicht auf der Grenze» in ihrem Sonderheft dazu.

Damit zusammengearbeitet wurde, brauchte es zunächst einen «sanften Anstoss» des Verwaltungsgerichts. Nach dessen Fingerzeig gingen die beiden Gemeinden dazu über, die Planung in diesem Gebiet zu koordinieren. Die Gemeinden übernahmen den Lead in einem Prozess, in den u.a. neun Planungsbüros, sechs Grundeigentümer, ein Stadt- und ein Gemeinderat sowie die SBB involviert waren. Nach fünf Jahren wurde 2016 ein Bebauungskonzept vorgelegt, das 15 Gebäude vorsieht (9 auf Baarer, 6 auf Zuger Boden, darunter bis 60 Meter hohe Hochhäuser. Weiter sind ein öffentlicher Park und ein Anteil gemeinnütziger Wohnungen geplant. Das Volk (in Baar) und das Parlament (in Zug) haben da-

rüber abzustimmen (im Februar 2017). Und obwohl dem Projekt hin und wieder ein rauher Wind entgegenblies, zeigten sich die Projektbeteiligten im Herbst 2016 doch optimistisch – eben auch, weil partnerschaftlich geplant worden sei.

Teamwork zwischen Gemeinden, Eigentümern und gar Kantonen

Nicht nur Nachbargemeinden, sondern auch Nachbarkantone sollten zuweilen kooperieren, um ein gut gelegenes Areal entwickeln zu können. Dass die kantonübergreifende Kooperation wirklich möglich ist, zeigt das Beispiel **Wil-West** im Kanton Thurgau. Das Areal (ca. 15 ha) soll in den nächsten 25 Jahren zu einem Wirtschaftsstandort mit überregionaler Ausstrahlung werden. Es liegt hauptsächlich im Thurgau, gehört aber mehrheitlich dem Kanton St. Gallen.

Diese Konstellation legte eine interkantonale Partnerschaft nahe. Zudem hat Zusammenarbeit in der Region Tradition. Zur besseren Erschliessung von Wil-West planen die Partner – eine Region, zwei Kantone, drei Gemeinden – einen Autobahnanschluss, neue Bahnhaltstellen und Wege für den Langsamverkehr. Wichtig war zunächst, dass die beteiligten Gemeinden des Agglomerationsprogramms Wil zustimmten, auf eine Erweiterung von Industrie- und Gewerbebezonen an anderen Orten zu verzichten, um dem Entwicklungsschwerpunkt Wil West die nötige Anziehungskraft zu verleihen.



Blick in den geplanten Park im Areal Unterfeld Baar/Zug, umrandet von 25 bis 60 Meter hohen Bauten. Hier soll gemeindeübergreifend ein neues Stadtquartier entstehen. Quelle/Visualisierung: www.unterfeld-baarzug.ch (Zugriff: 17.1.2017).



Das neue Stadtviertel soll dort entstehen, wo Baar und Zug ohnehin zusammenwachsen.

Quelle/Visualisierung: www.unterfeld-baarzug.ch (Zugriff: 17.1.2017).

Weitere Meilensteine in der Planungsgeschichte waren die Testplanung, die ganz von den Kantonen finanziert wurde, die Masterplanung, bei der die Arbeitsgruppen und der Steuerungsausschuss fachlich und topografisch breit abgestützt waren, sodann eine gemeinsame, von allen unterzeichnete Charta für die Arealentwicklung, sowie ein zusammen erarbeitetes Entwicklungskonzept.

Aktuell wird eine kantonale Nutzungszone vorbereitet. Bei den Infrastrukturprojekten für Wil-West sind die Planungen weit fortgeschritten; die Pläne wurden als Teil des Agglomerationsprogramms 3 Ende 2016 beim Bund eingereicht. Nach dem fast 10-jährigen gemeinsamen Planungsweg herrsche ein grosses Vertrauen zwischen Gemeinde-, Regions- und Kantonsvertretern – ein Vertrauen, das die Verbindlichkeit der gegenseitigen Zusagen erhöhe, sagten Projektbeteiligte an der Tagung.

Knacknuss: Einbezug der Bevölkerung

Der Einbezug der Bevölkerung ist eine Knacknuss in der Planung. «Nicht nur die Grundeigentümer, auch die Bevölkerung ist in die Entwicklung eines Areals einzubeziehen. Wenn das gelingt, hat man später weniger Einsprachen», sagt VLP-ASPAN Direktor Lukas Bühlmann. Doch wann soll wer konkret und in welcher Tiefe in die Planung einbezogen werden? Diese Frage beschäftigte auch die Region LuzernSüd. Hier, auf Boden der drei zusammengewachsenen Gemeinden Luzern, Horw und Kriens, soll ein «neuer» Stadtteil entstehen, der Raum für 15'000 Einwohner bietet – doppelt so viele wie heute.

Dies in einem Raum, der schon heute mit Verkehrsproblemen kämpft.

Planerische Grundlagen wie ein Leitbild, ein Studienauftrag und ein Entwicklungskonzept – und in LuzernSüd besonders wichtig: ein Verkehrskonzept – liegen vor, wichtige Grundeigentümer wie der Arealentwickler Mobimo sind einbezogen, und ein «Gebietsmanager» fungiert als Schnittstelle zwischen interessierten Unternehmen, Investoren und den drei Gemeinden (siehe Kasten «Gebietsmanager»). Doch die Bevölkerung macht noch kaum mit. Es gab zwar Info-Veranstaltungen und eine klassische Mitwirkung, aber keinen echten Einbezug. Für die Bevölkerung sei ein Zeithorizont von 15 bis 30 Jahren zu viel, sagte eine Gemeindevertreterin an der Tagung; die Leute wollten meist nur kurzfristig auf zwei Jahre hinaus mitdenken. Doch nun seien Workshops geplant.

Grosse Aufgabe: Leitbildprozess mit vielen Beteiligten

Eine zentrale Grundlage für eine Arealentwicklung ist idealerweise ein Leitbild. Es enthält die Entwicklungsvorstellung einer Gemeinde – oder mehrerer Gemeinden. In der Region LuzernOst haben es sieben Gemeinden geschafft, ihre räumlichen Fragen und gemeinsamen Aufgabenfelder in einem «Leitbild 2030» festzuhalten. Zu dessen Erarbeitung wurden alle Gemeinderäte einbezogen, die Gebietsmanagerin organisierte Workshops, Konferenzen und eine öffentliche Mit-



Und es funktioniert doch: Am Entwicklungsschwerpunkt Wil-West arbeiten zwei Kantone, eine Region und drei Gemeinden planerisch zusammen. Foto: Donald Kaden, Wil-West.

wirkung. Der Prozess wurde so gesteuert, dass es keine «Starken» und «Schwachen» gab: Zum Beispiel erhielt die grösste Gemeinde nicht mehr Stimmrecht als die anderen. Massgeblich zum Gelingen beigetragen haben laut den Beteiligten gewisse Schlüsselpersonen, welche die anderen mitreissen konnten. In ihrem Leitbild bekennen sich die sieben Gemeinden zur Zusammenarbeit in Fragen der räumlichen, wirtschaftlichen, verkehrlichen und landschaftlichen Entwicklung.

Auch die Luzerner Innenstadt soll eine Art Leitbild erhalten, obwohl das Endprodukt vielleicht nicht diesen Namen tragen wird. Die Stadt plant jedenfalls, unter Einbezug der wichtigsten Nutzergruppen (u.a. Anwohner, Wirtschaftstätige, Touristen) eine gemeinsame Vorstellung davon zu erhalten, wie die Innenstadt den verschiedenen Nutzergruppen gerecht werden kann. Es geht es darum, gemeinsam zu klären, was die Stadt langfristig attraktiv macht, und wo welche Nutzungen (und in welcher Intensität) stattfinden sollen. All dies dient dem Ziel, die Innenstadt als prosperierendes Zentrum der Zentralschweiz aufzuwerten. Zur Erarbeitung dieses Zukunftsbilds hat der Stadtrat ein «Forum attraktive Innenstadt» geschaffen, dessen Mitglieder die Nutzergruppen an einen Tisch bringen sollen. Dazu werden «Innenstadt-Konferenzen» durchgeführt, wo man an einer Karte arbeitet. Diese soll dereinst die Basis einer gemeinsamen Entwicklungsstrategie für die Innenstadt bilden. Der Weg zu einem druckreifen Produkt ist hier noch weit, doch ein Anfang scheint gemacht.

Erfolgsfaktoren der Arealentwicklung

Lassen sich die Erfolgsfaktoren einer Arealentwicklung benennen? Abschliessend und allgemein gültig wohl



Die Gemeinde Sempach LU arbeitet zusammen mit der Hochschule Luzern daran, solche Einfamilienhaus-Quartiere im Einverständnis mit den Grundeigentümern zu verdichten. Foto: Ulrike Sturm/Hochschule Luzern.

kaum. Doch der VLP-Tagung wurden einige zusammengetragen, die die Erfahrungen vieler Projektbeteiligter widerspiegeln (vgl. Kasten «Erfolgsfaktoren»). Häufig ist es offenbar so, dass die Gemeinde in den Lead gehen muss, um eine Entwicklung anzustossen. Zentral auch: Ohne Partnerschaften geht es wirklich nicht. Der Gemeinde oder einzelnen Privaten oder Investoren gelingt es kaum, allein ein bereits bebautes Areal mit vielen Grundeigentümern zu entwickeln. Häufig sollte man auch einfach «parat sein» und mit einem Teilgebiet beginnen, einem Teilgebiet der «Willigen»; und viel Zeit – vielleicht Jahrzehnte – für die Entwicklung des ganzen Areals einräumen.



VLP-ASPAN, RAUM & UMWELT (3/2016):
Organisationsmodelle der Innenentwicklung,
Bern, September 2016.

Erfolgsfaktoren der Arealentwicklung

- Partnerschaften (Gemeinden - Eigentümer - Investoren - Kanton).
- Ein gemeinsames Verständnis der Ausgangslage und des Ziels.
- Klarheit, wer welche Rolle spielt.
- Klarheit über alle Interessen, die im Spiel sind.
- Eine aktive und selbstsichere öffentliche Hand. Städte können das, kleine Gemeinden müssen das noch lernen. Idealerweise kann sich die Gemeinde auf ein Entwicklungskonzept abstützen und aktiv Bodenpolitik betreiben. Die Kantone sind wichtige Partner für die Gemeinden (Standortförderung).
- Eine effiziente, aufs Ziel fokussierte Organisation. Sowie eine Trägerschaft, die politisch verankert ist.
- Ein Gebietsmanager, der Impulse gibt, vernetzt und moderieren kann.
- Qualitative Verfahren (Wettbewerbe, Testplanungen), Kontinuität und Kreativität. Interdisziplinäres Denken.
- Ein gutes Vertrauensverhältnis zwischen den Partnern.
- Zum richtigen Zeitpunkt «parat» sein, um ein Areal entwickeln zu können.
- Das zivilgesellschaftliche Nadelöhr finden. Will heissen: Der Einbezug der Grundeigentümer und der Bevölkerung ist enorm wichtig, aber man muss transparent sagen, was möglich ist und was nicht.
- Wiederholen, wiederholen, wiederholen. Innenentwicklung muss immer wieder gut erklärt werden.