

# "Ohne konsequente Förderung der Innenentwicklung lassen sich Neueinzonungen nicht mehr legitimieren"

Autor(en): **Suter, Beat**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): - **(2013)**

Heft 3

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-957223>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# «Ohne konsequente Förderung der Innenentwicklung lassen sich Neueinzonungen nicht mehr legitimieren»

**BEAT SUTER**

dipl. Ing. FH in Raumplanung  
FSU/SIA, Geschäftsleiter Metron  
Raumentwicklung AG Brugg.

Interview geführt durch  
Denise Belloli und Henri Leuzinger,  
Redaktion COLLAGE.

**COLLAGE (C):** Wenn von Verdichtung die Rede, welche Messgrösse bietet sich an?

**BEAT SUTER (BS):** Im wesentlichen Einwohner pro Hektare – dafür bestehen die besten Datengrundlagen, Einwohner- und Gebäuderegister der Gemeinden und GIS-System der Kantone. Sie erlauben es, pro Quartier oder beliebige Perimeter präzise Auswertungen vorzunehmen. Einwohner pro Hektare sind auch eine gute Steuerungsgrösse, sei es bei der Definition von Zielvorgaben oder sei es bei der Erfolgskontrolle. Der Kanton Aargau kommt aktuell auf 45 Einwohner pro Hektare. Ein «Dichtepfad» für die Zukunft geht von einer Leistungssteigerung des nunmehr begrenzten Siedlungsraums aus, die messbar sein soll.

**C:** Genügen Einwohner pro Hektare, wie steht es mit Arbeitsplätzen?

**BS:** Bei Testuntersuchungen konnten wir mit georeferenzierten Daten des Betriebs- und Unternehmensregisters arbeiten. Bei den Arbeitszonen zeigen sich nicht überraschend grosse Unterschiede in den Dichten. Je nach Branche und Standort variiert die Arbeitsplatzbelegung stark. Für die Arbeitsplatzgebiete sehen wir denn auch andere Methoden und Strategien der Bauzonendimensionierung als bei den Mischzonen. Bei den Mischzonen kann der Durchmischungsanteil der einzelnen Zonen und Gebiete gut abgebildet werden. Die Durchmischungsanteile geben interessante Hinweise auf die Funktion der jeweiligen Gemeinde und Zone. Die Verfügbarkeit der Arbeitsplatzdaten muss voraussichtlich durch die Kantone gewährleistet werden. Ziel muss sein, dass in den Mischzonen die Dichte mit den Anteilen von Einwohnern und Beschäftigten und deren Summe gesteuert und beobachtet werden kann. In den reinen Wohnzonen kann der Arbeitsplatzanteil hingegen vernachlässigt werden.

**C:** Ständen für die Studie der Dichtebox bereits Datensätze verschiedener Siedlungstypen, etwa Einfamilienhausquartiere oder Mehrfamilienhaussiedlungen der 1950er-Jahre zur Verfügung?

**BS:** Erste Untersuchungen konnten wir mit Daten des Kantons St. Gallen vornehmen. Für die Dichtebox haben wir dann einzelne Aargauer Gemeinden untersucht und verglichen. Die Daten des Einwohner- und Gebäuderegisters haben die Gemeinden und auch der Kanton. Bei der Auswertung ist es wichtig, dass der Datenschutz gewährleistet wird. Der in der Dichtebox beschriebene Datensatz ist im Kanton Aargau bereits als Standard definiert. Der Kanton stellt ihn für alle Gemeinden zur Verfügung, insbesondere als Grundlage für die Ortsplanungsrevisionen.

**C:** Wenn es um Meilensteine auf dem Dichtepfad einer Gemeinde geht, wie werden die Werte definiert?

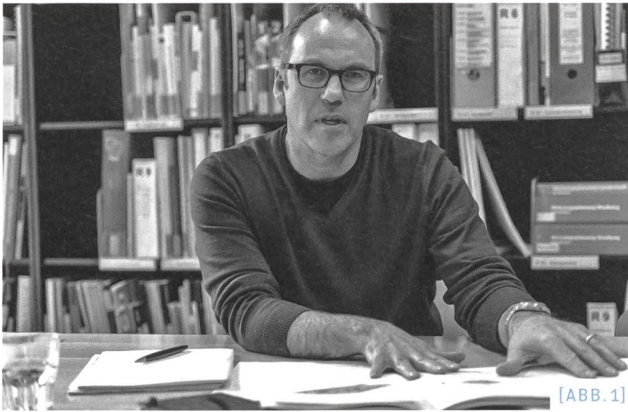
**BS:** Einwohnerdichtewerte erheben wir zunächst bei den Quartier- und Potenzialanalysen, die dann zu einer ganzen Palette von Ansätzen führen. Indizien sind die Dichte, dann aber auch die Altersstruktur der Bevölkerung und der Zustand der Bauten, Aspekte des Lärmschutzes, Baulücken, Bauzonenreserven usw. Wichtig ist danach die Feldarbeit im Quartier, ohne die geht gar nichts. Ausgehend von Siedlungstypen, ihren Merkmalen und Potenzialen schlagen wir dann differenzierte Verdichtungszielwerte vor, die natürlich je nach Quartier und Zonierung anders aussehen.

**C:** Wie fliesst die Variable «Wohnflächenverbrauch» in die Berechnung ein?

**BS:** Diese Problematik dreht sich um den Lebensstil, die individuellen Raum-Ansprüche und dergleichen – und diese lassen sich ja mit raumplanerischen Instrumenten schwer beeinflussen. Einfach gesagt geht es im Ergebnis darum, dass wir auf der mehr oder weniger gleichen Siedlungsfläche mehr Einwohner und Beschäftigte unterbringen können. Damit das geschieht, braucht es sicher mehr Wohnungen. Das ist auch für die Nutzungsregelung wichtig: wir wollen nicht ein paar Prozent mehr Bruttogeschossfläche für das grössere Fernsehzimmer, sondern zusätzliche Wohnungen. Die Typologien und Bauformen im Quartier und die städtebaulichen Lösungen stehen im Mittelpunkt der Strategien. Die Spielregeln, bzw. Nutzungsvorschriften sollen entsprechend den Zuwachs an Wohneinheiten fördern und nicht den individuelle Flächenzuwachs. Daher plädieren wir auch für die Messgrösse Einwohner (und Beschäftigte) pro Hektare und nicht die Geschossfläche.

**C:** Stichwort Erfolgskontrolle: Gibt es bereits einschlägige Fallbeispiele für die Wirkung der Verdichtungsstrategien?

**BS:** Die ersten georeferenzierten Daten mit denen wir arbeiten konnten, stammen von 2008, die Untersuchungen für die Dichtebox machten wir 2010. Die Pilotanwendungen laufen jetzt. Es ist also zu früh, um bereits eine Entwicklung abzulesen. Interessant ist hingegen, dass bereits heute unterschiedliche Planungsstrategien von Gemeinden ausgezeichnet verglichen werden können. So hat eine Gemeinde mit der Anwendung von Arealkonzepten und Sondernutzungsplanpflicht deutlich höhere Dichtewerte als die Gemeinde, die nur erschliesst, parzelliert und auf Einzel-Regelbauweise setzt. Interessant dürfte auch sein, ob der Bund in der Umsetzung der RPG-Revision Dichtevorgaben einführt, die dann über Kantone und Gemeinden heruntergebrochen werden. Mit anderen Worten: Erste gute Beispiele liegen vor, wie sie z. B. die Stadt Zürich 2012 in



[ABB. 1]

[ABB. 1] Beat Suter  
im Interview. (Foto:  
Henri Leuzinger)

der Broschüre DICHTER (siehe Publikationshinweis) sehr informativ veröffentlicht hat. Wenn es um die Verdichtung als Prozess geht, stehen wir noch am Anfang.

**C:** Eigentlich erstaunlich, denn Studien in Nationalen Forschungsprogrammen haben ja schon in den 1990er-Jahren einschlägige Forderungen aufgestellt und Lösungsvorschläge gemacht. 20 Jahre ist nichts passiert?

**BS:** Genau, solche Déjà-vu-Erlebnisse kennen wir auch. Dass die Raumplanung der Schweiz trotz aller guten Vorsätze nicht nachhaltig war, hat ja mehrere bekannte Gründe (Boden-Wertsteigerung, Mobilität, Gemeindeautonomie, Wachstum gleich Einzonung usw.). Klare politische Vorgaben gegen die Zersiedlung fehlten. Das ist nach dem 3. März 2013 der wesentliche Unterschied: Wir haben heute eine klare Willensbekundung der Gesellschaft, die Zersiedlungs-Maschinerie zu stoppen und die Entwicklung nach innen zu lenken. Diese Vorgabe fordert zurecht eine Neuausrichtung unserer Siedlungsplanung. Innenentwicklung geht klar vor Aussenentwicklung.

**C:** Verdichten, mehr Bauvolumen pro Flächeneinheit, das allein reicht nicht, es geht auch um die Qualität der verbleibenden Freiflächen. Einverstanden?

**BS:** Ganz klar, das Grundprinzip ist unbestritten: Auf gleicher Fläche mehr Nutzung und mehr Qualität erzeugen, darum geht's. «Zum Glück» könnte man sagen, haben wir es mit «unfertigen» Siedlungsräumen zu tun, die ein grosses Aufwertungspotenzial aufweisen. Dabei verschieben wir den Fokus von der individuellen Baubetrachtung auf das Quartier. Wenn wir mehr Nutzen für das Quartier erzeugen, steigen auch die individuellen Mehrwerte. Als Folge der Dichtebox haben wir erste einschlägige Pilot-Aufträge, bei denen wir eine Innenentwicklungsstrategie zu erarbeiten haben. Gefragt sind Steuerungsinstrumente für die Nachverdichtung und Siedlungserneuerung. Dabei sind sich diese Gemeinden als Auftraggeber durchaus bewusst, dass solche Studien nur interdisziplinär angegangen werden können. Es geht um Quartieranalysen, Freiräume, Städtebau, siedlungsverträgliche Verkehrsabwicklung, Nachhaltigkeit und immer auch ganz besonderes um die Qualitätssicherung.

**C:** Tatsache ist aber, dass in vielen Gemeinden die Ortsplanungsrevisionen noch ganz herkömmlich ablaufen. Wann beginnt der raumplanerische Klimawandel?

**BS:** Ich denke, die Kantone müssen nun klare Zeichen setzen und entsprechende Schwerpunkte fordern. Ohne eine Vorstellung über die konsequente Förderung und Umsetzung der Innenentwicklung, lassen sich Neueinzonungen nicht

mehr legitimieren. Auf Gemeindeebene muss der bestehende Siedlungskörper in den Fokus der Planungen gerückt werden. Eine Ortsplanung, die sich zweidimensional mit Zonierungen und Erschliessungen beschäftigt, ist in der Schweiz hoffentlich Geschichte. Zugegeben, es wird anspruchsvoller. Die Zersiedlung war einfacher zu bewerkstelligen als die Nachverdichtung. Die Erarbeitung der Ziele, Typologien, Spielräume, Qualitätsmerkmale und Umsetzungsmassnahmen für Quartiere und Areale im Sinne einer Innenentwicklungsstrategie werden zum Kernthema der Ortsplanung.

**C:** Wird eigentlich die METRON Dichtebox weiterentwickelt?

**BS:** Ja, wir haben weiterhin ein internes Entwicklungsprojekt am Laufen und in Werkstattgesprächen diskutieren wir Zwischenergebnisse und Ideen, auch beispielsweise mit unseren Juristen zu den planungsrechtlichen Aspekten. Durch die Pilot-Aufträge fliessen neue Bedürfnisse und Sichtweisen ein, welche die Vorschläge der Dichtebox hinterfragen und gleichzeitig weiter treiben. Nach dem exemplarischen Fokus auf die Quartiertransformation in der Dichtebox, beschäftigen wir uns aktuell stärker mit der Frage der Innenentwicklungsstrategie für eine Gesamtgemeinde und mit den Möglichkeiten einer 3D-Ortsplanung.

**C:** Bei der Abstimmung um die RPG-Revision wurde der Begriff der Dichte in der Propaganda emotional stark negativ besetzt bis hin zu unrealistischen Zerrbildern. Wie geht man damit um?

**BS:** Wir weichen diesem Begriff bewusst nicht aus, im Gegenteil. Wir verbinden Dichte immer mit Qualität. Die Leute haben auch begriffen, dass die Horrorszenarien nun wirklich nichts mit der Schweiz zu tun haben. Wir haben hierzulande rund 60 Prozent W2-Zonen niedriger Dichte, dann ein zweites Segment mit mittleren Dichten und schliesslich ein verhältnismässig kleines mit hoher urbaner Dichte. Wenn es uns gelingt, wesentliche Anteile der Siedlungen geringer Dichte dosiert auf die mittlere Stufe zu heben, dann erreichen wir enorme Potentiale. Und in den Agglomerationsgemeinden mit guter Erschliessung nehmen wir eine hohe Akzeptanz für urbane, städtebauliche Konzepte war. Beide Stufen, von tief zu mittel und von mittel zu hoch, ergeben realistische Potentiale. Die Gemeinden, welche die Verdichtung aber kategorisch ablehnen, können mit diesem Verhalten in Zukunft wohl kaum eine Einzonung von EFH-Parzellen begründen.

**C:** Konkret: Gebiete mit niedriger Dichte, oft ja kleinteilig strukturiert, auch im Bezug auf das Grundeigentum, verdichtend anzugehen, ist das nicht sehr aufwändig?

**BS:** Die interessantesten Quartiere sind jene älteren, in denen bereits der Strukturwandel im Gange ist, also nicht die Einfamilienhausgebiete der letzten 20–30 Jahre. Wenn gleichzeitig die Wohnqualität gesteigert wird, die Gebäudehüllen saniert werden müssen und eventuell noch Lärm- und Verkehrsfragen anstehen, dann steigen die Chancen. Einstiegsebene ist das Quartier, nicht der einzelne Hausbesitzer. Wenn es gelingt, die Verdichtungspotentiale konkret zu zeigen, auch dreidimensional, lässt sich anschliessend darüber verhandeln. Natürlich stehen wir hier auch erst am Anfang. Die Akzeptanz der Grundeigentümer und der Quartierbevölkerung muss gewonnen werden. Wir stellen auch einen Wandel in ihren Bedürfnissen als Grundeigentümer fest: Weg vom Haus auf Lebenszeit hin zum Lebensphasenmodell, was beispielsweise eine Nachfrage nach Alterswohnungen in den Gemeinden schafft.

C: Was hemmt die Verdichtung oder wo lässt sie sich nur schwer verwirklichen?

BS: Wir müssen uns eines vergegenwärtigen: Noch fehlen Erfahrungswerte, wir bewegen uns raumplanerisch im Neuland. Der Kanton Aargau hat erst kürzlich einen Workshop mit verschiedenen Planungsbüros durchgeführt, welche alle den Auftrag hatten, für aktuelle Ortsplanungsgemeinden Verdichtungspotentiale à la Dichtebox zu untersuchen. In allen ausgewählten Gemeinden lassen sich erfreulicherweise Potentiale feststellen: Reserven, Umstrukturierung, Brachen, Unternutzungen, städtebauliche Potentiale, Quartiertransformationen usw. Wer sucht, der findet. Die Vielfalt ist recht gross und die Schwerpunkte können gemeindespezifisch festgelegt werden. Ungeeignete Gebiete gibt es aber auch viele: schlecht erschlossen, periphere Lage, neue Bausubstanz, kein Zentrumsbezug, Ortsbild- und Denkmalschutz usw. Über die Gemeinde hinaus werden die Kantone zukünftig viel genauere Vorgaben für die Siedlungsentwicklung regeln müssen. Umfang und Verteilung des Siedlungsgebiets muss definiert werden und es ist zu erwarten, dass auch Dichtevorgaben gemacht werden. Positiv ist allerdings, dass der Schweizer Siedlungsraum so gross und vielgestaltig ist, dass uns die für Verdichtung geeigneten Gebiete sicher nicht ausgehen!

C: In den 1970er-Jahren setzten dichte Neubausiedlungen, etwa aus dem Atelier 5, der EIWOG und anderen markante Zeichen – heute würde man sagen: des verdichteten nachhaltigen Bauens, auch in ländlichen Räumen. Wie sind solche Formen zu bewerten?

BS: Sie sind sehr wertvoll in einer Diskussion, die bisher oft sehr einseitig verlaufen ist, hier Einfamilienhaus, dort Stadt und Agglomeration. Sie zeigen, dass dichte und qualitätsvolle Neubau-Quartiere äusserst attraktiv sind und keineswegs neu. Als Typus werden sie wieder entdeckt. Anforderungsreicher sind indessen die Transformationsgebiete, also gewissermassen Benedikt Loderers Hüsi-Schweiz, wenn wir an dieser verdichtend weiterbauen wollen. Und das müssen wir auch. Das sind wirklich anspruchsvolle architektonische und städtebauliche Herausforderungen. In der Praxis sind es immer wieder Kombinationen von Fragestellungen und erfreulich ist, dass der Lösungsweg oft durch städtebauliche Verfahren wie Studien und Testplanungen gefunden wird. Pointiert gesagt: gefordert ist mehr Städtebau statt normierte Häuser, Parzellen, Strassen.

C: Zur Rolle der Gemeinden: Ist es realistisch, angesichts kleinteiliger Besitzstrukturen von ihnen mehr bodenpolitische Aktivität zu verlangen, indem sie Liegenschaften oder Land kaufen und diese für Landabtausch oder als Realersatz bei Quartiersanierungen einsetzen – auf die Gefahr der manchmal heiklen Doppelrolle als politische Instanz und Grundeigentümerin hin?

BS: Viele Gemeinden scheuen sich immer noch sehr vor einer aktiven Bodenpolitik. Aber mehr und mehr Gemeinden entdecken die Vorteile, die es mit sich bringt, wenn sie mit eigenen Parzellen die Entwicklung beeinflussen können. Dabei müssen die Gemeinden gar nicht die ganzen Planungssperimeter besitzen, es genügt eine Teilfläche. Die Gemeinde hat damit bessere Karten in der Hand, kann die privaten Grundeigentümer verbindlicher ins Boot holen und Win-Win-Lösungen verfolgen, beispielsweise bei Planungen in Ortskernen oder bei der Gestaltung von Ortsdurchfahrten. Eine aktive Bodenpolitik ist nicht zuletzt ein wichtiges Signal an die Adresse der Grundeigentümer. Einzelne Landbesitzer sind bei komplexen

Situationen ja gar nicht in der Lage, selber aktiv zu werden. Wenn die Gemeinde die Initiative ergreifen kann, moderiert, verhandelt und eigene Interessen einbringt, ebnet sie den Weg für die Grundeigentümer und Bauträger: Agieren statt Reagieren.

C: Beat Suter, wir danken für das Gespräch!

#### METRON THEMENHEFT 27:

#### «7 TOOLS ZUR INNENENTWICKLUNG: DIE METRON DICTEBOX»

Der Siedlungsraum der Schweiz soll begrenzt und die Entwicklung nach Innen gelenkt werden. Doch wie können gleichzeitig Spielräume geöffnet, Qualitäten erhalten und die Einwohnerdichte erhöht werden? Und was heisst das für die Bauformen, die Freiräume, die Erschliessung und die Nachbarschaft im Quartier?



Metron ist diesen Fragen in einem internen Labor während rund einem Jahr intensiv und interdisziplinär nachgegangen und hat eine Methode zur Umsetzung der Verdichtung im bestehenden Siedlungsraum entwickelt: die Metron Dichtebox mit ihren sieben Tools. Siedlungsraum ist kein «weisses Blatt Papier» mehr. Das Überschreiben der bestehenden Texturen erfordert Sensibilität, planerisches Fingerspitzengefühl und greift in die dritte Dimension: Städtebau in Gemeinden. Die Metron Dichtebox enthält entsprechende Instrumente, der Rest bleibt weiterhin planerisch-städtebauliches Handwerk vor Ort.

#### Die Aussensicht

Erfolg können alle diese Bestrebungen aber nur dann haben, wenn die Fachleute verschiedener Disziplinen und die öffentliche Hand intensiv zusammenarbeiten. In der ersten Hälfte des Themenheftes kommen Repräsentantinnen und Repräsentanten aus Soziologie, Planung, Recht, Finanzen und Politik zu Wort. Ihre Wünsche, Zukunftsvisionen und Forderungen ergänzen sich, widersprechen sich zuweilen aber auch und widerspiegeln so die vielen Facetten des Themas «Verdichtung».

#### Die Dichtebox mit ihren 7 Tools

Die zweite Hälfte des Heftes widmet sich der konkreten Umsetzung von Innenentwicklung und Verdichtung. Die Werkzeuge, die dazu notwendig sind, werden einzeln vorgestellt. Den Unterschied Vorher? Nachher verdeutlichen die Klappseiten in der Heftmitte: Am Beispiel eines Musterquartiers wird über vier Phasen sichtbar, wie im Zusammenspiel der einzelnen Tools neue, dichte Qualitäten entstehen.

(2011 erschienen, aktuell vergriffen, überarbeitete und erweiterte Fassung in Vorbereitung)

#### PUBLIKATIONEN HOCHSCHULE LUZERN

Mayer Amelie, Schwehr Peter, Bürgin Matthias: *Nachhaltige Quartiersentwicklung im Fokus flexibler Strukturen*, Luzern 2010 und *Transfer der Wohnqualitäten vom Einfamilienhaus auf das Mehrfamilienhaus (EFH/MFH)*, Luzern 2012