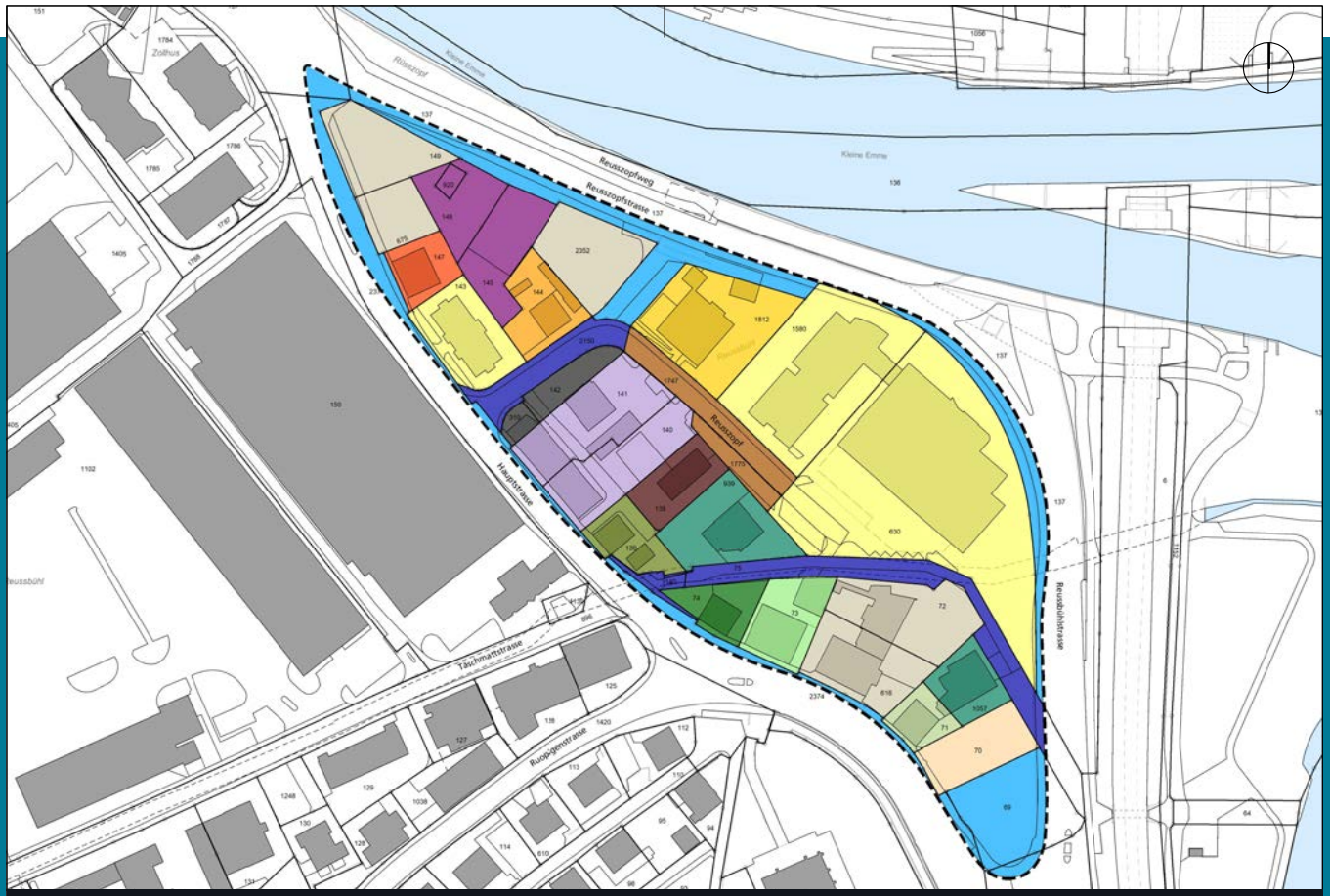
ETH zürich

NSL Netzwerk Stadt und Landschaft
Network City and Landscape

MAS DAS CAS



Eigentumsgarantie als Stolperstein für die Innenentwicklung?

Greifen die raumplanerischen Instrumente trotz Eigentumsgarantie? – Analyse und Lösungsansätze

MAS-Programm in Raumplanung 2017/19
MAS-Thesis

Autorin
Sarah Grossenbacher, Soziologin

Referent
Prof. Dr. Christian Schmid

Korreferent
Dr. Gregory Grämiger

Datum
29. Juli 2019

Kurzfassung

MAS-Programm in Raumplanung 2017/19
MAS-Thesis
Eigentumsgarantie als Stolperstein für die Innenentwicklung?
Greifen die raumplanerischen Instrumente trotz Eigentumsgarantie? – Analyse und Lösungsansätze

Autorin: Sarah Grossenbacher, Soziologin
Datum: 29. Juli 2019

Das Potenzial für die Innenentwicklung liegt in bereits bebauten Gebieten und befindet sich vornehmlich in Privatbesitz. Dieses Grundeigentum ist in der Schweiz stark geschützt. Die Ansprüche an den Raum wachsen, der Boden bleibt eine endliche Ressource. Damit hängt der Erfolgt der Innenentwicklung zu einem wesentlichen Teil von den Eigentümer*innen ab. Die Frage des Umgangs mit dem Eigentum von Grund und Boden wird entscheidender für die Raumplanung. In der vorliegenden Arbeit wird anhand von sechs Fallbeispielen den Fragen nachgegangen, ob die Eigentumsgarantie ein Stolperstein für die Innenentwicklung darstellt und ob die raumplanerischen Instrumente zur Umsetzung der Innenentwicklung ausreichen oder nicht.

Anhand der sechs Fallbeispiele wird deutlich, dass die raumplanerischen Instrumente grösstenteils vorhanden sind, aber meist nicht zur Anwendung gelangen. Es braucht eine Stärkung der Position der öffentlichen Hand gegenüber den Grundeigentümer*innen und Mut, die raumplanerischen Instrumente auch anzuwenden. Gelingt dies nicht, besteht die Gefahr, dass die Innenentwicklung durch das Veto einzelner Grundeigentümer*innen blockiert wird und die Zersiedelung weitergeht.

Das vorliegende Dokument ist eine Einzelarbeit im Rahmen der Weiterbildungsprogramme in Raumplanung der ETH Zürich. Erkenntnisse und Schlussfolgerungen müssen sich nicht zwingend mit der Haltung der verantwortlichen Referentinnen und Referenten sowie der ETH Zürich decken.

Zitierungsvorschlag:
Grossenbacher, Sarah (2019): Eigentumsgarantie als Stolperstein für die Innenentwicklung? Greifen die raumplanerischen Instrumente trotz Eigentumsgarantie? – Analyse und Lösungsansätze. Zürich.

Inhalt

Kurzfassung 1

Inhalt 2

1 Einleitung 3
1.1 Ausgangslage & Problemstellung 3
1.2 Forschungsfrage & Hypothese 4
1.3 Vorgehen & Aufbau 5

2 Bodenfrage 6
2.1 Historische Betrachtung 6
2.2 Boden & Bodenpolitik 9
2.3 Wohnen & Wohnraumpolitik 12

3 Innenentwicklung & Eigentum 15
3.1 Postulat zur Innenentwicklung 15
3.2 Eigentum & Eigentumsgarantie 17
3.3 Mobilisierung der Nutzungsreserven? 19

4 An konkreten Fallbeispielen 22
4.1 Gygax-Areal, Biel BE 23
4.2 Reussbühl Ost, Luzern LU 26
4.3 Fluhmühle-Lindenstrasse, Luzern LU 30
4.4 Bahnhof West, Effretikon ZH 34
4.5 Bahnhof Nord, Regensdorf ZH 39
4.6 Kleefeld, Bern BE 42

5 Analyse der Fallbeispiele 46
5.1 Vergleichende Analyse 46
5.2 Mögliche Lösungsansätze 50

6 Fazit & Ausblick 54

7 Anhang 56
7.1 Abbildungsverzeichnis 56
7.2 Abkürzungen 58
7.3 Glossar 58
7.4 Literaturverzeichnis 61

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage & Problemstellung

Das Potenzial für die Innenentwicklung liegt in bereits bebauten, unternutzten Gebieten (VLP 2016: 5). Der grösste Teil dieser Gebiete befindet sich in Privatbesitz. Diversifizierte Parzellenstrukturen, eine Vielzahl an Eigentümer*innen mit unterschiedlichen Interessen, Stockwerkeigentum, Opposition durch die Nachbarschaft, Dienstbarkeiten und die bereits gebaute Struktur machen die Planung komplexer. Die Ansprüche an den Raum wachsen, der Boden bleibt eine endliche Ressource. Vor diesem Hintergrund wird auch die Frage des Eigentums von Grund und Boden entscheidender für die Raumplanung.

Die Geschichte der Schweizer Raumplanung zeigt, dass Themen des Umgangs mit der endlichen Ressource Boden, Baulandspekulation sowie Fragen des Eigentums und der Kompetenzverteilung zwischen privaten Grundeigentümer*innen und dem Staat wiederholt diskutiert wurden. Bereits zu Beginn der Raumplanung steht ein typisch schweizerischer Kompromiss: Mit der Verankerung der Raumplanung in der Bundesverfassung (BV Art. 22 quater [9]) wurde 1969 gleichzeitig das Grundeigentum mit der grundrechtlichen Eigentumsgarantie geschützt (BV Art. 22 ter [8]). Eine Enteignung ist seither nur möglich, wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage basiert sowie im öffentlichen Interesse und verhältnismässig ist. Damit handelt es sich für die Redaktoren der COLLAGE (2011: 7) beim Grundeigentum um «die letzte heilige Kuh der Schweiz».

Mit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes erste Etappe (RPG 1) und dem Gebot zur Innenentwicklung erfährt die Bodenfrage eine zusätzliche Akzentuierung. Das Siedlungspotenzial im Inneren muss aktiviert werden können. Damit eine nachhaltige Innenentwicklung ein Erfolgsmodell für die Zukunft werden kann, ist eine Antwort auf die Frage des Eigentums zu finden. Solange auf der grünen Wiese entwickelt oder Industriebrachen umgenutzt wurden, war die Komplexität für die Planenden vergleichsweise gering. Innenentwicklung im gebauten Gebiet bedeutet jedoch, dass es Opposition geben und es zu Blockaden kommen kann. Eine Studie basierend auf Datengrundlagen des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) ergab, dass bei rund 75 Prozent der Gebiete mit Entwicklungspotenzial, die Eigentümer*innen mit ihren spezifischen Interessen das grösste Hindernis für deren Mobilisierung darstellen (WIDLER 2013: 11). Bereits einzelne Grundeigentümer*innen können Entwicklungen verhindern. Um eine nachhaltige Innenentwicklung zu ermöglichen, müssen insbesondere in Gebieten mit einer hohen Nachfrage nach Wohnraum Wege gefunden werden, um diesen Blockaden zu begegnen. Alle sind auf Boden angewiesen – ob zum Arbeiten, Erholen und insbesondere zum Wohnen –, doch nur wenige können über dessen Nutzung und Verfügung bestimmen. Über die Nutzung kann der Staat mittels der Bau- und Zonenordnung (BZO) Einfluss nehmen. Doch diese Macht ist begrenzt, da die Umsetzung mit dem Verfügungsrecht bei den Grundeigentümer*innen liegt und das Eigentum in der Schweiz stark geschützt ist.

Fragen des Eigentums im Zusammenhang mit der Innenentwicklung werden aktuell in diversen Publikationen auf unterschiedliche Weise thematisiert und zeigen, dass der Diskurs zur Bodenfrage in der Schweiz hoch aktuell ist: Die COLLAGE 2018 widmete sich dem Thema «Grundeigentum – Raumplanung in der Zwangsjacke» und im selben Jahr kam mit «Instruments of Land Policy» ein wissenschaftlich aufgearbeiteter internationaler Überblick über bodenpolitische Strategien der Universität Bern heraus (GERBER ET AL. 2018). Die Fachzeitschriften STADTBAUWELT (2018) titelte «Die Bodenfragen» und ARCH+ (2018) «The Property Issue». Auch in den Fachdossiers «Raum & Umwelt» von Espace Suisse finden sich Ausgaben zu den Themen: «Organisationsmodelle der Innenentwicklung» (VLP 3/2016) und «Beschränkungen und Verdichtung» (VLP 4/2016). Die Frage der Eigentumsgarantie im Kontext der Innenentwicklung ist jedoch noch weitgehend unerforscht, da bis anhin auf die grüne Wiese oder alte Industriebrachen ausgewichen werden konnte. Diese Forschungslücke wird auch mit der vorliegenden Arbeit nicht gefüllt werden können. Vielmehr geht es darum, die Vielfalt an Herausforderungen und möglichen Lösungsansätze anhand von Literatur und Fallbeispielen aufzuzeigen.

1.2 Forschungsfrage & Hypothese

Ausgehend vom aktuellen Konsens in der Schweiz, dass das Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum innerhalb des bereits bestehenden Siedlungsraums erfolgen soll, stellt sich die Frage, wer über den begrenzten Boden verfügt. Welche Auswirkungen hat dies auf die Gesellschaft und Raumplanung?

Diese übergeordneten Fragen werden für die vorliegende Arbeit wie folgt eingegrenzt:
- Wo bestehen Stolpersteine in Bezug auf die Innenentwicklung und die grundrechtliche Eigentumsgarantie?
- Welche Strategien und Konzepte gibt es in den Städten, um diesen zu begegnen?
- Greifen die raumplanerischen Instrumente zur Umsetzung der Innenentwicklung oder braucht es weitergehende Lösungsansätze?

Vor dem Hintergrund der Ausgangslage und Problemstellung lassen sich verschiedene Hypothesen ableiten, welche die vorliegende Arbeit begleiten:
- Eine Kluft zwischen Besitzenden und auf Wohnraum angewiesenen entsteht und bestimmte Bevölkerungsgruppen werden aus ihrem gewohnten Umfeld verdrängt.
- Aufgaben, die keinen unmittelbaren monetären Wert haben – insbesondere die Freiraumversorgung –, werden der öffentlichen Hand überlassen. Enteignung für öffentlichen Freiraum ist in der Schweiz (noch) nicht opportun.
- Die Innenentwicklung wird durch die Eigentumsgarantie erschwert. In der Schweiz kann keine Verdichtung stattfinden, ohne dass die Grundeigentümer*innen mit im Boot sind. Anstelle der Verdichtung im Bestand wird die Zersiedelung weiter vorangetrieben. Die Innenentwicklung erfordert neue Wege und Instrumente im Umgang mit dem Boden und dem Eigentum.

1.3 Vorgehen & Aufbau

Der vorliegenden Arbeit liegt ein relationales Raumverständnis zugrunde. Raum wird dabei nicht isoliert verstanden, sondern im Verhältnis zur Gesellschaft. Da es sich beim Boden, der dem Raum im wörtlichen Sinne zugrunde liegt, um ein endliches Gut handelt, ist Raum von Machtbeziehungen geprägt. Je nach Kräfteverhältnis gehen unterschiedliche Gesetzgebungen hervor, was wiederum Auswirkungen auf den Raum und die Gesellschaft hat. Die Bodenpolitik und die Raumplanung zeigen demnach das Verhältnis der Gesellschaft zum Boden bzw. Raum auf. Dieses ist einem ständigen Aushandlungsprozess unterworfen. Die vorliegende Arbeit lehnt sich einerseits an das Verständnis des Soziologen Michel FOUCAULT (1977: 93f.) zu Macht und andererseits an das Verständnis des Soziologen Henri LEFEBVRES (1974) zu Raum an.

Des Weiteren wird im Folgenden davon ausgegangen, dass es sich bei der Bodenfrage nicht um ein generisches Problem handelt und es damit keine eindeutige Antwort auf die geschilderten Herausforderungen gibt. Vielmehr wird anhand von Fallbeispielen aufgezeigt, wie die Probleme von ihrem jeweiligen Kontext abhängig sind. Daraus werden für die vorliegende Arbeit mögliche Lösungsansätze aufgezeigt, die jedoch nicht eins zu eins übertragbar sind.

Den Forschungsfragen wird wie folgt begegnet: Anhand von Literatur insbesondere aus der Soziologie, Architektur, Raumplanung und den Rechtswissenschaften wird der Bodenfrage (Kapitel 2) und der Bedeutung des Postulats zur Innenentwicklung in Bezug auf die Eigentumsfrage nachgegangen (Kapitel 3). Die aufgrund der Literaturrecherche dargestellten wissenschaftlichen Theorien und Erkenntnisse werden in einem zweiten Schritt anhand konkreter Beispiele gespiegelt (Kapitel 4). Dazu dienen sechs Fallbeispiele aus Schweizer Städten und der Agglomeration Zürich:

- Kanton Bern mit dem Kleefeld-Areal in der Stadt Bern und dem Gygax-Areal in Biel;
- Kanton Luzern mit den Bebauungsplänen Fluhmühle-Lindenstrasse und Reussbühl Ost in der Stadt Luzern;
- Kanton Zürich mit den Entwicklungsgebieten Bahnhof West in Effretikon und Bahnhof Nord in Regensdorf.

Die Beispiele stehen exemplarisch für die unterschiedlichen Stolpersteine und decken die Rechtsgrundlagen und Instrumente von drei Kantonen ab. Um an Informationen zu gelangen, wurde auf öffentlich zugängliche Dokumente zurückgegriffen und Expert*inneninterviews durchgeführt. Die Fallbeispiele werden miteinander verglichen und mögliche Lösungsansätze abgeleitet (Kapitel 5), bevor ein allgemeines Fazit gezogen wird (Kapitel 6).

Die vorliegende Arbeit baut auf den Erkenntnissen aus dem Exposé (GROSSENBACHER 2018) auf, welches vorbereitend für die MAS-Thesis erstellt wurde. Teile der Kapitel 2 und 3 stellen eine Zusammenfassung der Erkenntnisse aus dem Exposé dar.

2 Bodenfrage

Zunächst soll eine historische Betrachtung des politischen Diskurses zur Raumplanung in der Schweiz helfen, den heutigen Umgang mit Boden zu verstehen (Kapitel 2.1). Darauf aufbauend wird im Kapitel 2.2 die Bedeutung von Boden und der Bodenpolitik und im Kapitel 2.3 die Bedeutung von Wohnen und der Wohnraumpolitik theoretisch umrissen. Damit soll deutlich werden, um was es bei der Bodenfrage geht.

2.1 Historische Betrachtung

Das heutige Verständnis von Grund und Boden in Europa geht auf das 18. Jahrhundert und die Französische Revolution von 1789 zurück. Bis zur einsetzenden Industrialisierung war Bodenbesitz ein Privileg weniger wie beispielsweise der Kirchen, des Adels oder des Staates. Reichtum und Macht wurde an der Grösse des Grundbesitzes gemessen. Privaten wie beispielsweise den Bauern wurde Land nur zur Nutzung überlassen und sie mussten den Zehnten vom Ertrag dafür abgeben. Ein neues Bodenrecht ging erst aus der Emanzipation des Bürgertums hervor und der individuelle Besitz von Boden wurde erlaubt und gefördert. Boden fand erstmals einen freien Markt und konnte als handelbares Gut gekauft, verkauft und vererbt werden. Private erlangten durch den Besitz an Grund und Boden zentrale Rechte an der Stadtentwicklung (RONNEBERGER 2010: 2; ROSSI 1966: 135).

Damit einhergehend und mit dem Aufkommen der Nationalstaaten im 19. Jahrhundert erhielt das Prinzip der Territorialität im Sinne von Macht und Kontrolle über den Raum eine grössere Bedeutung. Um die raumwirksamen Tätigkeiten trotz unterschiedlicher Grundeigentümer*innen koordinieren zu können, wurden in der Schweiz Mitte des 19. Jahrhunderts mit dem Forstgesetz und dem Wasserbaugesetz erste gesetzliche Grundlagen geschaffen. Erste Reglementierungen der Bebauung sahen Städte vor, denn die Industrialisierung machte mit ihren Auswirkungen auf die Landschaft eine geordnete Bebauung notwendig. 1864 wurde im Zuge der Eröffnung des ersten Bahnhofs in Luzern ein Stadtbebauungsplan durch den Stadtrat verabschiedet (MUGGLIN 1992: 123). 1901 führte die Stadt Zürich eine erste Zonenplanung ein, wobei lediglich die Bauweise vorgeschrieben wurde. 1926 folgte Winterthur mit der Nutzungszonenplanung und 1937 der Kanton Genf mit dem ersten regionalen Richtplan. In den 1950er Jahren verfügten jedoch fünf Kantone und 70 Prozent der Gemeinden noch über keine Bauordnung (KOLL-SCHRETZENMAYR 2008).

Die Forderung nach einer Verankerung der Landesplanung als staatliche Aufgabe wurde durch Privatpersonen und Vereine in den öffentlichen Diskurs getragen und an der Schweizerischen Landesausstellung 1939 thematisiert (EISINGER 2014). Der Idee einer Landesplanung wurde jedoch mit Skepsis begegnet, da sie mit Landenteignung und Eingriffen ins Privateigentum assoziiert wurde. Aus diesen ersten Bemühungen für eine Landesplanung gingen 1943 die Vereinigung für Landesplanung (VLP, heute Espace Suisse) sowie die Zentrale für Landesplanung an der ETH Zürich hervor (EBD.: 23). 1940 hat der Bundesrat (BS 9 159) zudem erstmals Massnahmen gegen die Bodenspekulation und die

Überschuldung sowie zum Schutze der Pächter erlassen, um dem massiven Bodenpreisanstieg zu begegnen. Der Handel mit landwirtschaftlichem Boden bedurfte neu einer Bewilligung. Mit der Einführung der Baubewilligungspflicht musste bei Kaufgeschäften geprüft werden, ob es sich um geeignetes Land für eine Bebauung handelt oder nicht. Damit wurde versucht, der Lücke, welche sich durch das Fehlen einer eidgenössisch verankerten Raumplanung ergab, zu begegnen.

Im Zusammenhang mit dem Wirtschaftswachstum nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Bodenfrage zu einem bedeutenden innenpolitischen Problem. Die Folgen der Zersiedlung wurden sichtbar in Form von Landschaft- und Umweltzerstörung. Die fehlenden gesetzlichen Grundlagen in vielen Gemeinden führten zu Wildwuchs, dem die Gemeinden tatenlos zusehen mussten. Orts- und Regionalplanungen entstanden, auf Bundesebene gelang es aber noch längere Zeit nicht, eine eidgenössische Raumplanung zu institutionalisieren (KOLL-SCHRETZENMAYR 2008: 29). Zwei Initiativen wurden in dieser Zeit lanciert: «Zum Schutz des Bodens und der Arbeit durch Verhinderung der Spekulation» (BK: 1.10.1950) und «Bodenspekulation» (BK: 2.7.1967). Die Initiative der Schweizer Bauernheimat-Bewegung aus dem Jahr 1950 forderte Massnahmen, um das nutzbare Grundeigentum der Spekulation zu entziehen. Das Bevölkerungswachstum bedrohe das Kulturland und führe zur Steigerung der Bodenpreise. Sie verorteten die Ursache bei der Einwanderung von Arbeitskräften und dem wachsenden Kapitalzufluss aus dem Ausland. Mit ihrer Initiative sollte die Landwirtschaft vor Spekulation geschützt werden. Die Sozialdemokratische Partei (SP) hingegen sah mit ihrer Initiative von 1967 vor, dass dem Bund und den Kantonen das Recht zustehen soll, «bei Verkäufen von Grundstücken zwischen Privaten ein Vorkaufsrecht auszuüben sowie Grundstücke gegen Entschädigung zu enteignen.» Diese Initiative hatte zum Ziel, die Bodenspekulation durch Massnahmen des Bundes und der Kantone einzudämmen. Beide Initiativen wurden durch das Volk abgelehnt. Die Bodenfrage scheiterte am Grabenkampf zwischen Kapitalismus – freiem Markt – und Sozialismus – starkem Staat. Eingriffe in das Privateigentum wurden vor dem Hintergrund des Kalten Krieges mit Sozialismus assoziiert und fanden dadurch keine Mehrheiten. Vielmehr trug der Wirtschaftsboom für viele zur Erfüllung des Eigenheims im Grünen bei und das private Eigentum genoss im Kontext der Kleinfamilie als Idealbild einen hohen Zuspruch (TANNER 2015: 364). Wenn es um den Strassenbau ging, sah es in den 1950er Jahren anders aus. Das Nationalstrassenprogramm war breit akzeptiert und erhielt ähnlich wie die Eisenbahn zuvor weitreichende Kompetenzen auf Bundesebene inklusive dem Enteignungsrecht (EISINGER 1999: 4).

Eine zentrale Frage im Zusammenhang mit der Institutionalisierung der Raumplanung stellte die Schnittstelle zwischen öffentlichem und privatem Recht dar und inwiefern die Raumplanung mit dem Eigentumsrecht zu vereinbaren ist (GRÄMIGER 2018: 13f.). Mit dem Vorschlag für die Verankerung der Raumplanung in der Bundesverfassung 1969 fand sich eine Lösung: Dabei wurde nicht nur der Art. 22 quater [9] zur Raumplanung im Sinne einer zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens neu aufgenommen, sondern zugleich auch der Art. 22 ter [8] zur Gewährleistung der Eigentumsgarantie. Zudem war nicht mehr länger von Landesplanung, sondern von Raumplanung die Rede, da dieser Begriff als weniger zentralistisch wahrgenommen wurde (KOLL-SCHRETZENMAYR 2008: 35). Somit startete die Raumplanung in der Schweiz mit einem Kompromiss zwischen privater Freiheit und staatlichem Eingreifen: Kompetenzen an den Staat konnten nur vergeben werden, weil gleichzeitig das Grundeigentum verfassungsrechtlich geschützt wurde.

Die Diskussionen um einen Ausgleich zwischen privatem und öffentlichem Recht wurden im Rahmen der Ausarbeitung des Raumplanungsgesetzes (RPG) weitergeführt. Der erste Entwurf aus dem Jahr 1974 sah einen obligatorischen Mehrwertausgleich vor. Planungsbedingte Vor- und Nachteile hätten finanziell ausgeglichen werden müssen. Das RPG wurde jedoch mittels Referendums abgelehnt (LENDI 2018: 105). Der zweite Anlauf ohne Mehrwertausgleich war 1979 erfolgreich. Das erste rechtskräftige RPG der Schweiz wird von den beiden Geografen HENGSTERMANN und GERBER (2015: 243) wie folgt kommentiert: «Das Spannungsverhältnis zwischen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums und der Eigentumsfreiheit ist zu Gunsten letzterer verändert worden, mit der Folge, dass die Umsetzung der Pläne in der Hoheit des Bodeneigentümers liegt.» Dieser Trend zur stärkeren Gewichtung des Eigentums fand in den 1980er und 1990er Jahren in Form von Privatisierung – Gemeinden sanierten mit dem Verkauf von Boden ihren Finanzhaushalt – und Deregulierung des Bodenmarkts ihre Fortsetzung (WACHTER 1994: 211). Parallel führte die Ausländerdebatte dazu, dass Mitte der 1980er Jahre mit «Lex Friedrich» – als Vorgänger von «Lex Koller» – die Erwerbsmöglichkeit von Liegenschaften durch Ausländer*innen eingeschränkt wurde (HLS 2015). Die Stadt-Land-Initiative (BK: 4.12.1988) des Schweizerischen Mieterverbands, welche vorsah, dass Grundstücke nur noch entweder für den Eigengebrauch oder zur Realisierung preisgünstiger Wohnungen erworben werden dürfen, hatte hingegen keinen Erfolg.

Neuen Schwung in die Bodenfrage kam erst wieder im Zuge des Wirtschaftswachstums und der zunehmenden Attraktivität der Städte zu Beginn der 2010er Jahre. 2012 wurden die Zweitwohnungsinitiative und 2014 das RPG 1 deutlich angenommen. Zudem fanden Initiativen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und für eine aktive Bodenpolitik in den Städten Mehrheiten. Die Zersiedlungsinitiative (BK: 10.02.2019) der jungen Grünen wurde hingegen 2019 abgelehnt. Da verschiedene Gründe zur Ablehnung beigetragen haben – falscher Zeitpunkt, falsche Instrumente – kann das Abstimmungsresultat vorerst nicht als Stimmungsumkehr gedeutet werden.

Abb. 1 Plakat 1950

Quelle: HLS

Abb. 2 Plakat 1967

Quelle: ARS RHETORICA

Abb. 3 Plakat 1984

Quelle: WATSON

Abb. 4 Plakat 1988

Quelle: SCHWEIZERISCHES SOZIALARCHIV

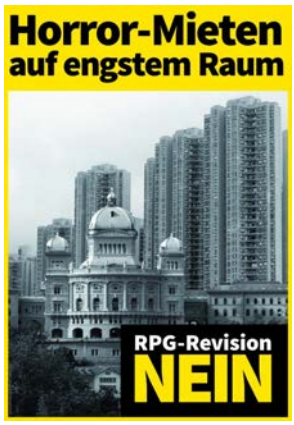
Zusammenfassend zeigen die Abstimmungsplakate (vgl. Abb.1–7), wie die Diskussion zur Bodenfrage in der Schweiz geführt wurde und wie eng diese mit der Geschichte der Raumplanung in der Schweiz verknüpft ist: In den 1950er und 1960er Jahren dominierte die Frage des Kapitalismus versus Sozialismus den Diskurs. Die 1980er Jahre waren von der Ausländerfrage und dem Natur- und Landschaftsschutz geprägt. Die Abstimmungen in den 2010er Jahren fokussierten auf das

Bevölkerungswachstum und die Zersiedelung, wobei sowohl für die Städte als auch für den ländlichen Raum mit dem Hochhaus als Horrorszenario argumentiert wurde. Es kann festgehalten werden, dass mit wachsender Wohnungsknappheit und somit steigenden Preisen der politische Druck zunahm und in Form von Initiativen die Bodenfrage gestellt wurde. Initiativen, welche das Grundeigentum grundsätzlich einschränken wollten, waren zu keinem Zeitpunkt erfolgreich. Einzig die Rechte der Ausländer*innen wurden mit «Lex Friedrich» eingeschränkt. Die Privilegien der Schweizer wurden hingegen bewahrt. Ansonsten dominierten Werte wie Deregulierung und Privatisierung. Erst seit der Jahrtausendwende sind Initiativen erfolgreich, welche die öffentliche Planungsmacht stärken. Zersiedelung, «Gentrifizierung», Wohnungsknappheit haben dazu beigetragen, dass die beiden Abstimmungen zur Zweitwohnungsinitiative und RPG 1 erfolgreich waren.

Abb. 5 Plakat 2012

Quelle: PRO HELVETIA

Abb. 6 Plakat 2014



Quelle: WAHLKAMPFBLOG

Abb. 7 Plakat 2019

Quelle: JUNGE GRÜNE

2.2 Boden & Bodenpolitik

Unter Boden wird in der Raumplanung die tatsächliche Erdoberfläche verstanden. Da es sich um ein endliches Gut handelt, stellt Boden keine Ware im klassischen Sinne dar. Angebot und Nachfrage können sich aufgrund der Endlichkeit des Bodens nicht uneingeschränkt ausgleichen. Hinzu kommt, dass Boden im Gegensatz zu einer Ware weder vernichtet noch transportiert werden kann (DIETERICH 1997: 68; MARTI 1964: 127). Sein Wert erhält der Boden aufgrund seiner Lage und durch die Vorgaben zur baulichen Nutzung und Dichte. Es ist demnach ein leistungsfreies Gut oder wie das AUTORENKOLLEKTIV der Architekturabteilung der ETH Zürich (1972: 203) schrieb: «Eine ausnahmsweise naturgeschaffene Gunstbedingung, die den Gebrauchs- und Tauschwert eines Grundstückes ohne das Dazutun besonderer Kapitalmittel erhöht.» Ohne Investitionen und somit Arbeit, die zugeführt wird, kann sich der Landpreis erhöhen, indem beispielsweise die Dichte oder die Nutzung durch die BZO verändert, der öffentliche Raum aufgewertet oder indem die Erreichbarkeit verbessert wird (ARING 2005: 34; SCHWEIGER 2016: 22). Infrastrukturen, verkehrsberuhigende Massnahmen oder Grünanlagen, welche durch die öffentliche Hand finanziert werden, verbessern die Lagequalität und erhöhen damit den Wert eines Grundstücks. Der Handel mit Boden alleine generiert im Gegensatz zum Bauen keine gesellschaftliche Wertschöpfung. Der Wert des Grundstücks kann nicht auf Produktionskosten

zurückgeführt werden, sondern basiert vielmehr auf einem Glauben an die Lagegunst und Nachfrage. Es gibt keinen gesicherten Gegenwert (AUTORENKOLLEKTIV 1972: 212).

Ein weiterer zentraler Unterschied zu einer Ware im klassischen Sinne ergibt sich durch die Tatsache, dass alle Menschen auf Boden angewiesen sind. Für Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Fortbewegung und für die Produktion von Nahrungsmittel ist Boden unabdingbar, weshalb Boden eine ähnliche Bedeutung wie Luft oder Wasser zukommt. Boden ist zudem ein entscheidender Produktionsfaktor sowohl für die Landwirtschaft, den Wohnungs- als auch den Arbeitsmarkt. Anders als Luft und Wasser kann Boden in der Schweiz durch Private erworben und damit gehandelt werden (ARING 2005).

Mit der Bodenpolitik definiert die Gesellschaft ihr Verhältnis zum Boden. Dabei geht es um regulative Massnahmen, welche durch den Staat definiert werden. Es wird unterschieden zwischen allokativen und distributiven Massnahmen (WACHTER 1994). Allokative Massnahmen regulieren die Verwendung beziehungsweise die Nutzung des Bodens. Dabei geht es um die Frage, welche Bedürfnisse mit der endlichen Ressource Boden erfüllt werden sollen. Dies erfolgt in der Schweiz über die Nutzungsplanung, indem definiert wird, welche Nutzung und welche bauliche Dichte wo zugelassen wird. Dies ist insofern notwendig, als dass der freie Markt auf langfristige Bedürfnisse, unerwünschte Nebenwirkungen wie hohes Verkehrsaufkommen oder nicht monetarisierbare Bedürfnisse der Gesellschaft nach Erholung, Freizeit und der Umwelt nicht nachkommen würde. Zum anderen gibt es distributive Massnahmen, welche dafür sorgen sollen, dass die vorgesehene Nutzung auch entsprechend verfügbar ist. Dazu gehören Massnahmen und Instrumente wie Baulandmobilisierung, Vorkaufsrecht, aktive Bodenpolitik, Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, Landumlegungsverfahren oder Mehrwertausgleich (EBD.: 211; HENGSTERMANN/GERBER 2015: 247).

Im Zusammenhang mit Boden kann zwischen Besitz, Nutzung und Verfügung unterschieden werden. Mittels der Raumplanung stellt der Staat seine Nutzungsmacht sicher. Über die Nutzungsplanung auf Gemeindeebene wird vorgegeben, wo gebaut werden darf und wo nicht, welche Nutzung und welche bauliche Dichte wo möglich ist. Dabei handelt es sich um öffentlich-rechtliche Beschränkungen des Eigentums, welche basierend auf einer Interessenabwägung der konkurrierenden Nutzungen zu erfolgen hat. Die Umsetzung dieser Vorgaben liegt mit dem Verfügungsrecht bei den Grundeigentümer*innen, denn das Eigentum ist durch die Bundesverfassung stark geschützt (vgl. Kapitel 3.2). Mittels distributiver Massnahmen versucht der Staat, einen gewissen Einfluss auf die Verfügung von Grund und Boden zu gewinnen. Doch diese Massnahmen finden bis heute nicht dieselbe politische Akzeptanz wie allokative Massnahmen (EBD.: 249).

Es kann festgehalten werden, dass aufgrund der Nutzungsplanung die Grundeigentümer*innen je nachdem ökonomische Vor- oder Nachteile erfahren. Wie der Ausgleich dieser Vor- und Nachteile erfolgt, ist politisch stark umstritten: Wie kann die Verteilung von Bodennutzungschancen möglichst gerecht erfolgen? Im RPG steht unter Art. 5 Abs. 1, dass das kantonale Recht «einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen», regeln muss. Es geht dabei um «eine ausgleichende Korrektur der durch die Raumplanung bewirkten Ungleichverteilung von Nutzungschancen und Bodenwertsteigerungen» (SCHWEIGER 2016: 23).

Bei der Bodenpolitik stehen demnach Fragen des Gerechtigkeitsverständnisses einer Gesellschaft im Vordergrund. Mit dem wie eine Gesellschaft die Eigentumsfrage von Grund und Boden beantwortet,

entscheidet sie über Gleich- und Ungleichverteilung. In der Philosophie wird grob zwischen drei verschiedenen Gerechtigkeitsansätzen unterschieden. Das libertäre Gerechtigkeitsverständnis stellt das Recht des Individuums ins Zentrum: Eigentumsrecht des Individuums am Körper, Talent, Geist, Gegenständen und Land. Das private Eigentum dient zur Selbsterhaltung. Gleichzeitig hat jede Person die Pflicht, das Eigentum anderer zu achten. Für die Planung bedeutet dies, dass dem Grundeigentum einen sehr hohen Stellenwert und damit Schutz zukommt (HARTMANN 2018: 3). Ein anderer philosophischer Standpunkt vertritt der soziale Gerechtigkeitsansatz. Dieser basiert auf einem Gesellschaftsvertrag. Die Frage der Gerechtigkeit wird so definiert, dass jede*r einzelne nicht weiss, welche Position ihr oder ihm in der Gesellschaft zukommt. Damit werden Umverteilungsmassnahmen von Ressourcen und Reichtum durch Planungsmassnahmen legitimiert. Das Gemeinwohl steht im Vordergrund (EBD.: 4). Und drittens gibt es den utilitaristischen Gerechtigkeitsansatz, welcher den Nutzen des Einzelnen dem Schaden der Mehrheit gegenüberstellt. Für die Planung bedeutet dies, dass jegliche Massnahmen legitimiert sind, welche aufzeigen können, dass in der Summe mehr Nutzen als Schaden für die Gesellschaft resultiert (EBD.: 2).

Für den Architekten Hans BERNOULLI (1946) beispielsweise lag im Handel mit Grund und Boden die Ursache sozialer Ungerechtigkeit, indem die Besitzenden über diejenigen, die auf Wohnraum angewiesen sind, bestimmten. Auch der Sozialphilosoph Henry GEORGE (1879) teilte ein Jahrhundert zuvor bereits diese Haltung. Für ihn war die Aneignung des Bodens, auf den alle angewiesen sind, die ursprüngliche und fundamentale Ungerechtigkeit. Bernoulli sah die Lösung darin, dass der Grund und Boden in öffentlicher Hand verbleiben muss, der Bau jedoch durch Private erfolgen kann. Dem Baurechtsvertrag komme dabei die ausgleichende Funktion zwischen öffentlichen und privaten Anliegen zu (BERNOULLI 1946: 126). Anders sieht dies der Architekt Patrick Schumacher (ARCH+ 2018: 97f.). Er ist für die Abschaffung jeglicher Gesetze und Reglemente des Staates, welche das Recht zu bauen einschränken. Beispielsweise ist er der Meinung, dass es Nutzungspläne nicht braucht, sondern der Markt dies besser regeln würde. Er ist zudem für die Privatisierung sämtlicher Wohnungen, Strassen, Plätze, öffentlicher Räume und Parks. Denn, «wenn Grund und Boden gekauft und verkauft werden konnte, wuchsen und florierten die Städte». Für ihn ist das private Eigentum ein «universeller Aspekt der menschlichen Gesellschaftsordnung».

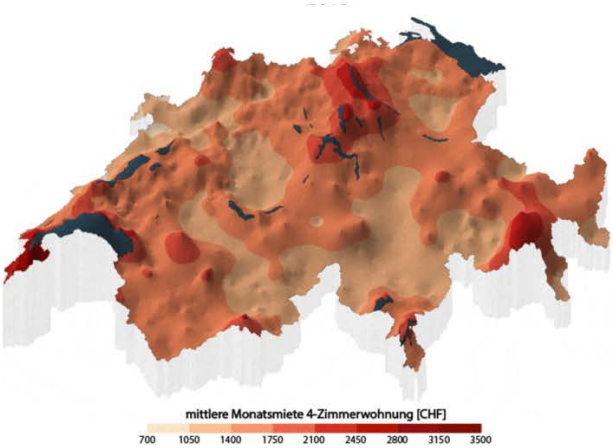
Wie dargelegt, handelt es sich bei der Bodenpolitik um einen gesellschaftlichen Aushandlungsprozess. Seit dem Aufstieg des Neoliberalismus und einer Phase der Privatisierung, die in den 1970er Jahren wurzelte, lässt sich in der Schweiz wieder ein stärkerer Trend Richtung aktiver Bodenpolitik feststellen. Einerseits ist nun seit RPG 1 vorgegeben, dass ein Mehrwertausgleich erfolgen muss, andererseits zeigen Abstimmungen in den Schweizer Städten, dass distributive Massnahmen Mehrheiten finden. Dabei geht es um Massnahmen wie: Kompetenzerhöhung beim Grundstückerwerb durch den Staat, Verkaufsverbot von Grundstücken der öffentlichen Hand oder die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus.

2.3 Wohnen & Wohnraumpolitik

Sowohl im historischen Abriss zum Diskurs zur Raumplanung in der Schweiz als auch in den Ausführungen zu Boden und Bodenpolitik wurde deutlich, dass die Bodenfrage sehr eng mit der Wohnraumfrage zusammenhängt. Für gut funktionierende Städte ist eine sozialräumliche Durchmischung zentral. Denn es braucht sowohl Wohnraum für gut bezahlte als auch weniger gut bezahlte Arbeitnehmende, für Familien, Studierende und ältere Personen. Ist dies nicht sichergestellt, so hat dies sowohl negative Auswirkungen auf die Mobilität – grosse Distanzen sind täglich zurückzulegen – als auch auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Der Fokus der vorliegenden Arbeit liegt zwar auf der Innenentwicklung und der Frage, wie mit der Eigentumsgarantie als möglicher Stolperstein umgegangen werden kann. Übergeordnet steht jedoch die Frage, wie die Raumplanung zu einer Gesellschaft beitragen kann, die Wohnraum für alle garantiert. Aus diesem Grund wird im Folgenden ein kurzer Abriss über die aktuellen Herausforderungen in diesem Zusammenhang dargestellt.

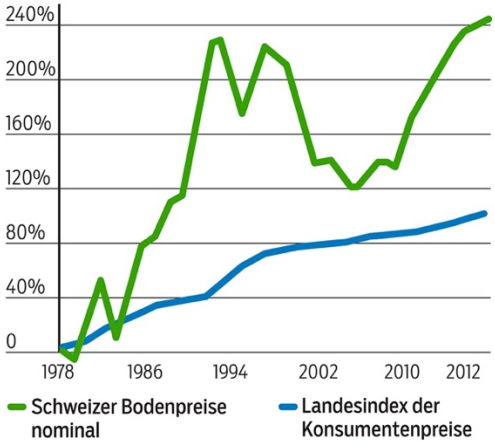
Seit Beginn des neuen Jahrtausends kann in der Schweiz eine erhöhte Nachfrage nach Wohnraum vor allem in den Städten beobachtet werden. Dies lässt sich einerseits auf das Bevölkerungswachstum in Folge des Wirtschaftsbooms, aber auch auf die gesteigerte Attraktivität der Städte zurückführen. Aufgrund dieser starken Nachfrage erhöhten sich die Bodenpreise, was sich eins zu eins auf die Wohnungsmieten auswirkt (vgl. Abb. 8). Da es sich beim Boden, wie wir gesehen haben, nicht um eine klassische Ware handelt, die sich elastisch nach der Nachfrage richten kann, wird das Angebot gezwungenermassen knapper. Dies lässt die Preise steigen. Nicht die Baukosten haben zu diesem Preisanstieg beigetragen, sondern in erster Linie die Bodenpreise und nicht die Häuser gewinnen an Wert, sondern der Boden (MIGROSBANK 2014, vgl. Abb. 9).

Abb. 8 Mittlere Monatsmiete 4-Zimmerwohnung, 2015



Quelle: TAGESANZEIGER (2015), Daten: Wüest & Partner, Darstellung: sotomo

Abb. 9 Bodenpreisentwicklung, 2014

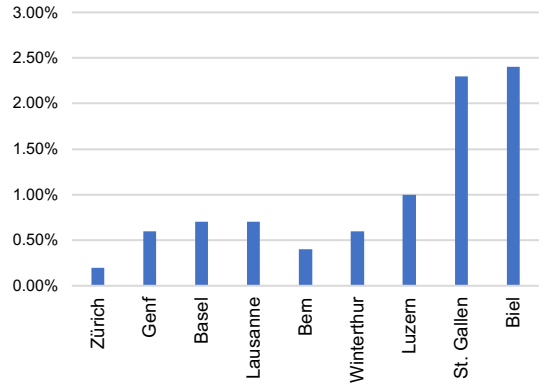


Quelle: MIGROSBANK (2014)

Es wird zwar viel gebaut in der Schweiz, aber die Leerstandsquoten in den meisten Städten sind nach wie vor mit unter 1 Prozent sehr tief (BFS, vgl. Abb. 10). Das Angebot kann in den Städten mit der Nachfrage nicht mithalten. Der Bauboom der letzten Jahre – in der Stadt Zürich wurden 2018 so viele neue Wohnungen erstellt wie seit den 1950er Jahren nicht mehr – wird durch die tiefen Zinsen und den Bedarf, Geld in Immobilien anzulegen, zusätzlich befeuert. Und trotzdem zeigt die Darstellung von

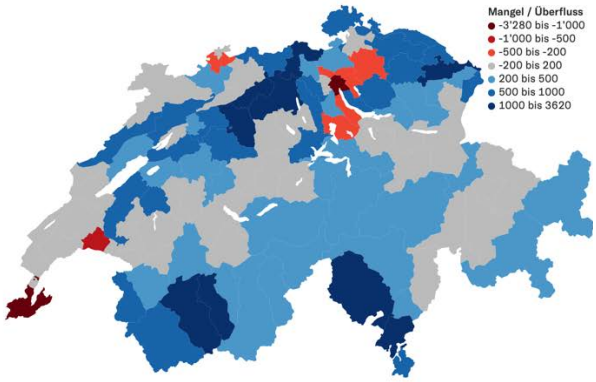
Wüest Partner aus dem Jahr 2019, dass in den Städten nach wie vor Wohnraum fehlt, hingegen in den kleineren und mittleren Gemeinden mittlerweile ein Überschuss an Wohnraum besteht (vgl. Abb. 11).

Abb. 10 Leerstandsquote Schweizer Städte, 2018



Quelle: BFS (2018), eigene Darstellung

Abb. 11 Fehlende bzw. überschüssige Wohnungen, 2019



Quelle: WÜEST PARTNER (2019)

Die steigenden Mietpreise in den nachfragestarken Städten führen zur Verdrängung von Bevölkerungsgruppen in die Agglomeration, die sich den Lebensstandard nicht mehr leisten können (WIEDENHÖFER / WOLFART 2018: 25; vgl. Abb. 12 und Abb. 13). Dieser Verdrängungsprozess wird auch als «Gentrifizierung» bezeichnet. Die Journalistin Anna MINTON (2017: 50) nennt dieses Phänomen «social cleansing». Wenn nicht mehr gewährleistet ist, dass unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und unterschiedliche Nutzungen in einer Stadt Platz finden, dann führt das zu einer Segregation, welche den Zusammenhalt der Gesellschaft gefährdet. Die Ungleichheit nimmt zu, denn die Anbindung an öffentliche Einrichtungen, Arbeitsplätze und Infrastrukturen sind oftmals in ihrer Qualität nicht vergleichbar mit den Städten.

Abb. 12 Baustelle in der Stadt Zürich, 2018

Quelle: NEXTZUERICH (2018)

Abb. 13 Wohnungsbesichtigung Stadt Zürich, 2018

Quelle: NAU.CH (2018)

Da es sich beim Wohnungsmarkt nicht um einen «freien» Markt im herkömmlichen Sinn handelt, bei dem sich Angebot und Nachfrage ausgleichen, kommt dem Staat die Rolle zu, dort steuernd einzugreifen, wo es zu unerwünschten Entwicklungen kommt. Die Wohnraumpolitik ist wie die Bodenpolitik einem gesellschaftlichen Aushandlungsprozess unterworfen. Beispielsweise sahen sich die Städte in den 1990er Jahren mit einem Rückgang der Bevölkerungszahlen konfrontiert. Die öffentliche Hand hatte zur Aufbesserung der Staatskassen Grund und Boden verkauft. Regulierungen wurden als

hinderlich angesehen, welche lediglich die Qualität des Städtebaus einschränken würden (ARCH+ 2018: 96f.). In der Wohnraumpolitik setzten die Städte auf Subjektförderung, das heisst die Sozialhilfe und das Wohngeld wurde den betroffenen Personen direkt ausbezahlt. Die Förderung von preisgünstigem Wohnraum oder eine aktive Bodenpolitik wurden nicht verfolgt, vielmehr lag der Fokus auf der Wirtschaftsförderung. Die Folgen davon sind heute spürbar: Die Versorgung von Bevölkerungsgruppen mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt stellt eine Herausforderung dar. Dies führt teilweise dazu, dass die öffentliche Hand über die Subjekthilfe den Eigentümer*innen die Mieten garantieren müssen (HEEG 2013: 92). Aufgrund des fehlenden Bodens im staatlichen Eigentum ist es vielen Städten zudem nicht möglich, über eine aktive Bodenpolitik steuernd einzugreifen.

Als eine weitere Herausforderung im Zusammenhang mit der Wohnraumpolitik kommt hinzu, dass die Altersvorsorge aufgrund der aktuell tiefen Zinsen vermehrt über den Immobilienmarkt erfolgt. Professionelle Anleger – ob Pensionskassen oder Versicherungen – verwalten einen grossen Teil des gesellschaftlichen Vermögens und müssen dieses Vermögen gewinnbringend anlegen. Aufgrund der tiefen Zinsen ist der Anteil an Immobilienanlagen auf über 20 Prozent angewachsen (HANDELSZEITUNG 08/2018). Aber auch Private setzen vermehrt auf Immobilien für die Altersvorsorge. Indem Immobilien als Anlageprodukte dienen, wird Wohnraum von einem Gebrauchs- zu einem Finanzprodukt (WIEDENHÖFER / WOLFART 2018: 25; HEEG 2013: 88). Problematisch an der Tatsache, dass Immobilien als Finanzprodukte gehandelt werden, ist insbesondere, dass das Geld, das damit gemacht wird, meist nicht wieder in Wohnraum investiert wird und Bedürfnisse der Gesellschaft nach Freiraum oder günstigem Wohnraum nur dann berücksichtigt werden, wenn sie sich langfristig auszahlen. Dies ist gemäss MINTON (2017: 39) mit ein Grund, wieso der freie Markt nicht die Antwort auf das Wohnungsproblem ist: «It fails to account for community needs». Für MINTON (2017: 124) liegt der grösste Bedarf zur Lösung des Wohnungsproblems in einer Neudefinition des Gesellschaftsvertrags in Hinblick auf das Eigentum.

Die Wohnraumpolitik ist sich in verschiedenen Städten Europas am Verändern. In Wien wird beispielsweise über die Bauordnung geförderter Wohnungsbau verlangt. Und dies überall dort, wo Wohnen neu zugelassen wird oder eine Aufzonung stattfindet. Damit müssen Private günstigen Wohnraum bauen (CHORHERR 2019). In Deutschland wurde 2015 die Mietpreisbremse eingeführt und es wird wieder stärker in die Objektförderung investiert (WIEDENHÖFER / WOLFART 2018: 14). Und auch in den Schweizer Städten werden Initiativen angenommen, welche die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus fordern, um unter anderem für den Mittelstand bezahlbaren Wohnraum garantieren zu können. Des Weiteren wird eine aktive Bodenpolitik gefordert, indem der Verkauf von Bauland verhindert werden und nur noch die Abgabe im Baurecht erlaubt sein soll. Das Volksbegehren «DEUTSCHE WOHNEN & CO ENTEIGNEN» (2019) in Deutschland geht sogar noch einen Schritt weiter: Es fordert die Enteignung von Deutsche Wohnen und weiteren Gesellschaften, die über mehr als 3'000 Wohnungen verfügen. Damit zeigt sich: Die Wohnraumfrage hat viel mit der Bodenfrage zu tun. Wie stark wird das öffentliche Interesse nach Wohnraum für alle im Vergleich zum Schutz des privaten Grundeigentums gesellschaftlich gewichtet?

3 Innenentwicklung & Eigentum

Im vorhergehenden Kapitel wurde deutlich, dass die Bodenfrage stark mit der Wohnraufrage zusammenhängt. Die Frage des Umgangs mit dem Eigentum an Grund und Boden stellte sich immer dann, wenn Wohnraum knapp war. Im folgenden Kapitel wird nun auf das Postulat zur Innenentwicklung eingegangen (Kapitel 3.1) sowie die Bedeutung von Eigentum und Eigentumsgarantie erläutert (Kapitel 3.2.). Im Kapitel 3.3 werden die Problemfelder dargestellt, die sich bei der Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in Bezug auf die Eigentumsgarantie ergeben.

3.1 Postulat zur Innenentwicklung

Mit der Annahme der Teilrevision des RPG 1 2014 sind in der Raumplanung richtungsweisende Entscheide erfolgt: Die Siedlungsentwicklung hat nach innen zu erfolgen, überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren und Neueinzonungen sind nur noch möglich, wenn der Bedarf anhand des prognostizierten Bevölkerungswachstums für die nächsten 15 Jahre nachgewiesen werden kann. Daraus folgt, dass vornehmlich im Bestand verdichtet werden muss.

Dass es zu einer Revision des RPG 1 gekommen ist, lag einerseits am politischen Druck aufgrund der 2008 eingereichten Landschaftsinitiative und andererseits am Fall Galmiz. Die Eidgenössische Initiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» forderte die Anpassung des in die Jahre gekommenen RPG, da es in Bezug auf die Verhinderung der Zersiedlung zu wenig griffig sei. Die Initiative sah die klare Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet vor, den Schutz des Kulturlands, eine Siedlungsentwicklung nach innen und zwar so, dass die Gesamtfläche der Bauzonen für die nächsten 20 Jahre eingefroren wird. Der Fall Galmiz war für die Initianten nur ein Beispiel unter mehreren, welche die Unzulänglichkeit des RPG aufzeigte. Dieser Fall machte deutlich, dass die raumplanerische Koordination im Kontext der Standortkonkurrenz versagte. Die Gemeinde Galmiz war bereit, 55 Hektaren schlecht erschlossenes Kulturland für die Ansiedlung eines amerikanischen Pharmaunternehmens in eine Industriezone umzuzonen. Der damalige Direktor des ARE Pierre-Alain RUMLEY (12/2004) stellte in der NZZ die Frage, ob lokale Interessen über die nationalen gestellt werden dürfen. Der Fall mache deutlich, dass es einer besseren Koordination auf Bundesebene bedarf und die Raumplanungsinstrumente zu überdenken sind. Das Raumplanungsgesetz reiche nicht aus, um den Bodenverbrauch auf Kosten der Landwirtschaft zu stoppen. Die Trennung zwischen Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet erfolge durch die Kantone nur unzureichend. Zu diesem Schluss kam auch der Raumentwicklungsbericht des ARE 2005.

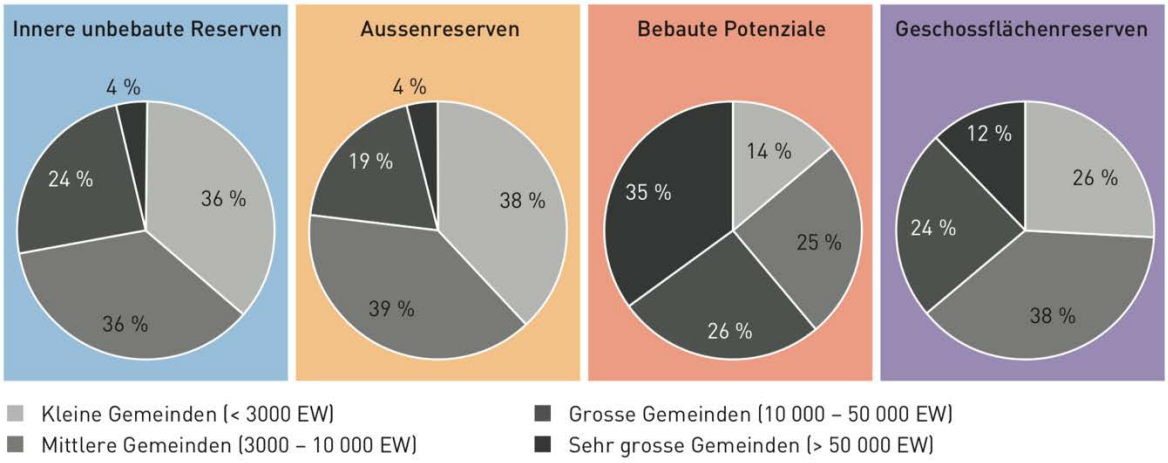
Die Landschaftsinitiative und der Fall Galmiz bildeten somit die Voraussetzungen für die RPG 1-Revision. Der Bund sah sich aufgrund der allgemein guten Chancen, dass die Landschaftsinitiative angenommen wird, dazu gezwungen, einen indirekten Gegenvorschlag auszuarbeiten. Dieser Vorschlag beinhaltete eine Teilrevision des RPG mit einem Mehrwertausgleich von mindestens 20 Prozent bei Neueinzonungen, Massnahmen zur Baulandverfügbarkeit und die Verschärfung der Bauzonenpolitik.

Daraufhin wurde die Landschaftsinitiative zurückgezogen. Aufgrund des Referendums durch den Schweizerischen Gewerbeverband kam es im März 2013 zu einer Volksabstimmung (BK: 3.3.2013). Das RPG 1 wurde mit 62,9 Prozent deutlich gutgeheissen. Mit der erfolgten Teilrevision liegt der Fokus auf der Innenentwicklung. Bei Neueinzonungen muss der Bedarf nachgewiesen und bei zu grossen Bauzonenreserven eine Auszonung erfolgen.

Sowohl die ETH ZÜRICH (2017) wie auch WÜEST PARTNER (2018) kamen in Studien zum Schluss, dass das Bevölkerungswachstum der nächsten Jahre durch innere Nutzungsreserven aufgefangen werden kann. Rund 2,5 Millionen zusätzliche Einwohner*innen könnten ohne weitere Einzonungen in der Schweiz leben. Doch dieses Potenzial ist schwierig zu aktivieren, denn es handelt sich vorwiegend um Baulücken, unternutzte Parzellen und nur noch selten um grössere unbebaute Flächen oder Industriebrachen. Zudem liegen sie oft in kleineren und mittleren Gemeinden, bei denen der ökonomische Druck aufgrund der geringeren Nachfrage nicht so gross ist, wie in grösseren Städten. Dies hat zur Folge, dass zwar Wohnraum erstellt wird, dieser aber im Vergleich mit den Städten einen deutlich höheren Bodenverbrauch pro Kopf aufweist sowie eine Zunahme der Pendlerströme zur Folge hat. Es ist zudem bereits ein Anstieg der Leerwohnungsquote in kleineren und mittleren Gemeinden zu beobachten (BFS).

Wenn die urbanen Gemeinden betrachtet werden – worauf der Fokus in der vorliegenden Arbeit liegt – dann zeigt die Studie der ETH ZÜRICH (2017: 16), dass vor allem bebaute Potenziale und Geschossflächenreserven vorliegen und kaum noch unbebaute Nutzungsreserven (vgl. Abb. 14 grosse und sehr grosse Gemeinden). Aufgrund der dichteren Bebauungsweise können verhältnismässig mehr Einwohner*innen auf gleicher Fläche untergebracht werden. Unter anderem deshalb ist es besonders wichtig, dass das Potenzial in urbanen Gebieten, wo die Nachfrage nach Wohnraum zudem gross ist, trotz des Vetos einzelner Grundeigentümer*innen aktiviert werden kann.

Abb. 14 Verteilung der Nutzungsreserven nach Gemeindegrösse



Quelle: ETH ZÜRICH (2017)

Auf politischer Ebene wurde mit RPG 1 Art. 15a eine Bestimmung eingeführt, welche die Kantone und Gemeinden zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland auffordert. Damit soll die Hortung von Baulandreserven verhindert werden. Zuvor hatten bereits einzelne Kantone Bestimmungen dazu erlassen. Mögliche Massnahmen zur Baulandmobilisierung sind (AEMISEGGER/KISSLING 2016):

1) Gesetzliche oder vertragliche Baupflicht, was heisst, dass innerhalb einer bestimmten Zeit das Grundstück einer Nutzung zugeführt werden muss. Kommen die Eigentümer*innen dieser Pflicht nicht nach, kann die Gemeinde entweder die Zonierung entschädigungslos wieder ändern oder ein Kaufrecht zum Verkehrswert ausüben.
2) Privatrechtliche Baubeschränkungen – Dienstbarkeiten –, die einer Innenentwicklung entgegenstehen, können gestützt auf das Enteignungsgesetz aufgehoben werden.
3) Es gibt Kantone wie Neuenburg und St. Gallen, die für Schwerpunktzonen das Enteignungsrecht als Ultima Ratio für bereits bebaute Grundstücke vorsehen (ESPACE SUISSE 2018).
4) Eine weitere Möglichkeit, Gebiete mit einer ungünstigen Parzellenstruktur für die Innenentwicklung zu mobilisieren, besteht in Form der Landumlegung.

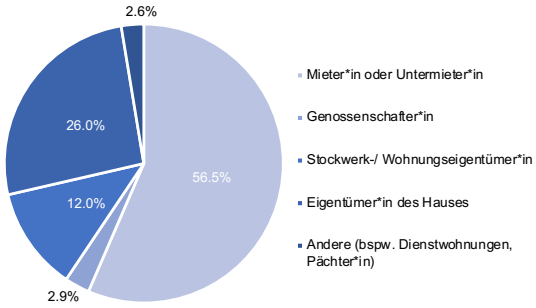
Das Postulat zur Innenentwicklung schafft eine neue Ausgangslage und verändert die Anforderungen an die kommunale Nutzungsplanung. Der Fokus lag bis anhin vor allem auf der grünen Wiese oder auf der Umnutzung von Brachen. Mit der qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen stellen sich neue Herausforderungen: Wie können die inneren Reserven trotz Eigentumsgarantie aktiviert werden?

3.2 Eigentum & Eigentumsgarantie

Im Jahr 2017 gehörten in der Schweiz 38 Prozent der 3,7 Millionen bewohnten Wohnungen den Bewohnenden selber, wobei 12 Prozent dem Stockwerkeigentum zuzurechnen sind (vgl. Abb. 15). Die Wohneigentumsquote hat damit seit 1970 um 10 Prozent zugenommen. Dies ist vor allem auf die Zunahme an Stockwerkeigentum, welche als Eigentumsform 1963 eingeführt wurde, zurückzuführen (KAUFMANN 2016: 139).

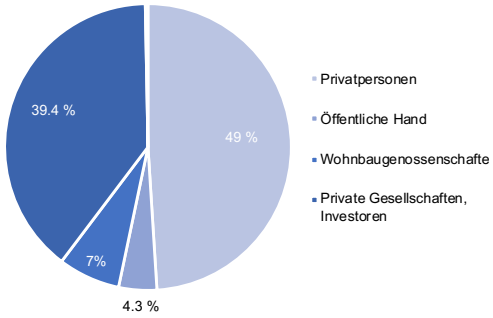
Etwas mehr als die Hälfte der Wohnungen in der Schweiz werden von Mieter*innen bewohnt. Wenn die Eigentümerstruktur dieser 2,2 Millionen Mietwohnungen betrachtet wird, so zeigt sich, dass knapp 50 Prozent in Privatbesitz sind (vgl. Abb. 16). Der Anteil von kommerziellen Unternehmen am Mietwohnungsbestand liegt bei rund 40 Prozent. Kommerzielle Unternehmen sind in der Schweiz erst seit den 1950er Jahren auf dem Immobilienmarkt tätig und werden zu immer wichtigeren Akteur*innen auf dem Wohnungsmarkt (EBD.: 144). Von allen Mietwohnungen sind 4,3 Prozent in öffentlichem Besitz. Da die Mietwohnungen aber nur etwas mehr als die Hälfte aller Wohnungen ausmachen, verringert sich dieser Wert bei einer gesamtheitlichen Betrachtung aller bewohnten Wohnungen in der Schweiz auf lediglich 2,6 Prozent. Diese Tatsache macht die Frage des Umgangs mit dem Eigentum für die Innenentwicklung besonders relevant. Privatpersonen entscheiden demnach wesentlich über die Produktion und Verteilung von Wohnraum und der Staat hat kaum Möglichkeiten mit eigenen Wohnungen steuernd einzugreifen.

Abb. 15 Bewohnertyp der bewohnten Wohnungen, 2017



Quelle: BFS (2019), eigene Darstellung

Abb. 16 Eigentümerstruktur Mietwohnungen, 2017



Quelle: BFS (2019), eigene Darstellung

Wie in Kapitel 2.2 gezeigt werden konnte, geht es im Umgang mit dem Eigentum um die Frage, welche Gerechtigkeitsvorstellung der Gesellschaft zugrunde liegt und damit um einen Aushandlungsprozess. Der Stellenwert des Eigentums kann sich über die Jahre verändern. So zeigt der Vergleich der Schweiz mit Deutschland, dass die Eigentumsfrage unterschiedlich gesetzlich verankert werden kann. In Deutschland ist das Grundeigentum verfassungsrechtlich durch das Grundgesetz (GG) geschützt:

Art. 14 GG
[1] Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.
[2] Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen.
[3] Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

In Deutschland besteht demnach das Gebot, dass Eigentum gesellschaftlich verpflichtet. Eine Enteignung kann dann erfolgen, wenn sie im öffentlichen Interesse liegt. «Einen echten Bestandsschutz des Privateigentums gibt es nicht», schreibt die Juristin Kinga HILLER (2001: 233). Der Eigentumswert wird absolut geschützt, aber nicht der Bestand. Sie bezeichnet dieses Eigentumsverständnis als sozialstaatlich-liberal. Zum einen wird Eigentum als Garantie für die persönliche Freiheit betrachtet, zum anderen muss das Wohl der Allgemeinheit berücksichtigt werden. So kam ein Bundesgerichtsentscheid aus den 1960er Jahren in Deutschland (BV erfG 1967) zum Schluss, dass die Nutzung des Bodens nicht vollständig den Grundeigentümer*innen überlassen werden kann. Begründet wurde dieser Entscheid damit, dass sich Boden nicht vermehren lässt, alle davon abhängig sind und somit nicht einfach die Entscheidungshoheit bei den Stärkeren, das heisst den Grundeigentümer*innen liegen kann.

In der Schweiz ist die grundrechtliche Eigentumsgarantie in der Bundesverfassung (BV) verankert:

Art. 26 BV Eigentumsgarantie
[1] Das Eigentum ist gewährleistet.
[2] Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, werden voll entschädigt.
Art. 36 BV Einschränkungen von Grundrechten
[1] Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.

[2] Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein.
[3] Einschränkungen von Grundrechten müssen verhältnismässig sein.
[4] Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar.

Eine Enteignung ist in der Schweiz Ultima Ratio, wobei drei Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Eine Enteignung muss (1) auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage basieren, (2) im öffentlichen Interesse liegen und (3) verhältnismässig sein. Bundesrechtlich verankert ist in der Schweiz das Enteignungsrecht für Flughäfen, die Eisenbahn, Nationalstrassen, Starkstromleitungen und für das Militär. Diese öffentlichen Werke sollen durch das Eigentum nicht übermässig behindert werden. Wird die Enteignung für etwas anderes als diese bundesrechtlich gesicherten öffentlichen Werke beantragt, so muss eine gesetzliche Grundlage vorliegen. Fehlt eine gesetzliche Grundlage, so kann keine Enteignung eingeleitet werden. Ist eine vorhanden, so muss in einem zweiten Schritt das öffentliche Interesse argumentiert und in einem dritten Schritt die Verhältnismässigkeit aufgezeigt werden. Dabei muss dargelegt werden können, dass es sich bei der Enteignung um das einzige verbleibende Mittel zur Erreichung des öffentlichen Interessens handelt (STALDER / LUDWIG 2013).

Es wird in der Schweiz weiter zwischen formeller Enteignung und materieller Enteignung unterschieden. Die formelle Enteignung trifft dann ein, wenn das Eigentum entzogen und im Grundbuch eine Änderung des Besitzers erfolgt. Bei einer materiellen Enteignung wird das Eigentum nicht entzogen, aber die Nutzungsmöglichkeiten der Eigentümer*innen werden geändert oder stark eingeschränkt. Wenn der Eigentümer*in eine angemessene wirtschaftliche Nutzung bleibt, muss im Falle einer Nutzungsplananpassung keine Entschädigung ausgerichtet werden. Es kommt nicht darauf an, wie viel reduziert wird, sondern, wie viel der Grundeigentümer*in noch bleibt (EBD.).

Die öffentliche Hand kann auf drei Arten auf das private Eigentum Einfluss nehmen: Einerseits kann sie auf die Nutzung des Eigentums regulierend einwirken (Nutzungsplanung: bauliche Dichte und Nutzung), sie kann Steuern auf das Eigentum erheben (Grundstückgewinnsteuer, Eigenmietwert, Liegenschaftssteuer) und sie kann das Recht auf Enteignung geltend machen. Der letzte Punkt – die Enteignung – ist in der Schweiz jedoch nur unter besonderen Bedingungen als Ultima Ratio möglich. Wie gesehen werden konnte, ist das Eigentum in der Schweiz im Vergleich zu Deutschland stärker geschützt. Es findet sich kein Absatz, der die Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft betont. Die Freiheit des Individuums erhält grösseres Gewicht. Und trotzdem kann festgehalten werden: Es gibt auch in der Schweiz kein uneingeschränktes Eigentum.

3.3 Mobilisierung der Nutzungsreserven?

Die Raumplanung steht vor neuen Fragen: Wie können Reserven im Sinne von Baulücken, Brachen und unternutzten Parzellen für eine Siedlungsentwicklung nach innen aktiviert werden? Wie können die bebauten Potenziale und Geschossflächenreserven genutzt werden mit dem Wissen darum, dass diese zum grössten Teil in privater Hand liegen und das Eigentumsrecht in der Schweiz stark geschützt ist? Reichen die bestehenden Instrumente der Raumplanung dafür aus? Für die Geografen HENGSTERMANN/GERBER (2015: 249) bedeutet das Postulat zur Innenentwicklung eine stärkere Abhängigkeit von den Grundeigentümer*innen. Instrumente zu deren wirksamen Umsetzung seien zu

schwach ausgebildet. Vielmehr ermögliche es die Eigentumsgarantie den Grundeigentümer*innen ihr Veto einzulegen und die Innenentwicklung zu blockieren (VLP 3/2016: 5).

In der vorliegenden Arbeit wird bewusst auf die Frage der Rolle der Eigentümer*innen fokussiert. Doch nicht nur die Eigentümerinteressen können zu Blockaden bei der Innenentwicklung führen: Die Verfahrensdauer aufgrund der hohen Regelungsdichte, die bei Planungen einzuhalten sind, Lärmschutzvorschriften, Altlasten, Denkmalschutz und Vorgaben wie beispielsweise zum Zweistundenschatten sind Herausforderungen für die Innenentwicklung. Aber auch das Mietrecht und gesellschaftliche Widerstände aufgrund der «not in my backyard»-Haltung oder politische Vorstösse stellen Hindernisse dar. Karin WIDLER (2013: 11) hat in ihrer Studie aufgezeigt, dass die Baulandhortung zu 75 Prozent auf die Eigentümer*innen zurückzuführen ist, gefolgt von Lärm und Altlasten. Die Eigentumsgarantie begünstige die Baulandhortung, so ihr Fazit. Aus diesem Grund wird im Folgenden lediglich auf Problemfelder fokussiert, die sich durch Eigentümer*innen ergeben. Wie der diversifizierten Parzellenstruktur und dem Stockwerkeigentum begegnet werden kann und ob die bestehenden Instrumente ausreichen, wird im darauffolgenden Kapitel 4 anhand von Fallbeispielen analysiert und anschliessend diskutiert (Kapitel 5).

Diversifizierte Parzellenstruktur

Eine der grossen Herausforderungen stellt die zersplitterte Eigentümerstruktur dar. Bereits Mitte des letzten Jahrhunderts haben Hubert SALATHIN (1942: 75) und der Architekt Hans MARTI (1964) festgestellt, dass die Stadtentwicklung durch zersplitterte Grundeigentümerverhältnisse mit Wohneigentum erschwert wird. Dies hat gemäss Marti zur Folge, dass anstelle sanierungsbedürftiger Gebiete zu entwickeln, die Zersiedelung vorangetrieben wird. Gleiches gilt auch für die Verdichtung im Bestand. Es besteht dir Gefahr, dass die Innenentwicklung blockiert wird und dadurch weitere Einzonungen möglich werden. Die Eigentümer*innen entscheiden mit darüber, ob sich das Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum innerhalb des bereits bestehenden Siedlungsgebiets auffangen lässt. Bereits einzelne Grundeigentümer*innen können eine Entwicklung blockieren insbesondere dann, wenn sie eine Schlüsselparzelle besitzen oder wenn für eine Massnahme das Einverständnis oder sogar das Mitwirken aller betroffener Grundeigentümer*innen notwendig ist (KAUFMANN 2016: 140).

Stockwerkeigentum & Erbengemeinschaften

Mit der Zunahme der Eigentumsquote und dem Stockwerkeigentum als relativ neue Eigentumsform hat sich diese Situation noch weiter verschärft. Nicht mehr nur horizontal, sondern nun auch vertikal gibt es unterschiedliche Grundeigentümer*inneninteressen aufeinander abzustimmen. Stockwerkeigentum als eine Miteigentumsform schafft komplexe Besitzverhältnisse. Jeder Partei des Stockwerkeigentums gehört ein bestimmter Anteil am Grundstück und am Gebäude sowie ein Sonderrecht für eine Wohnung (Art. 712 ZGB). Jede Stockwerkeigentumseinheit gilt rechtlich als eigenständiges Grundstück mit Grundbuchblatt. Bei Veränderungen, die alle betreffen, braucht es einen gemeinsam getragenen Entscheid. Vor allem die erste Generation von Stockwerkeigentum aus den 1960er und 1970er Jahren kommt in eine grössere Sanierungsphase. Dabei ist festzustellen, dass diese erforderlichen Sanierungsmassnahmen oft an einem fehlenden gemeinsam getragenen Entscheid scheitern (KEMPER 2015: 24). Wenn bereits grössere Unterhaltsarbeiten vor Schwierigkeiten stehen, wird es mit Verdichtungsmassnahmen erst recht schwierig. Es besteht die Befürchtung, dass Neubauprojekte zur Verdichtung, die Aufwertung des Freiraums oder die Umgestaltung von Strassen einen schwierigen Stand haben und kaum realisiert werden können. Die Wahrung der eigenen Interessen und

Privilegien steht meist im Vordergrund. Divergierende Interessen oder fehlende finanzielle Mittel einzelner Parteien machen die Beschlussfassungen langwierig und komplex (EBD.: 32). Erbengemeinschaften sind mit dem Stockwerkeigentum vergleichbar. Sie haben oftmals zur Folge, dass es pro Grundstück nicht nur eine Ansprechperson gibt, sondern eine Erbengemeinschaft. Damit vervielfachen sich die Interessen und Ansichten über eine mögliche Weiterentwicklung.

Dienstbarkeiten & Nachbareigentümer*innen

Des Weiteren gibt es diverse Dienstbarkeiten zwischen den Grundeigentümer*innen, welche im Grundbuch festgehalten sind und unter anderem an Hanglagen sicherstellen, dass die oder der Nachbar*in die eigene Aussicht nicht verbaut. Dies kann die Verdichtung durch Aufstockung verhindern. Auf Dienstbarkeiten kann die öffentliche Hand nicht zugreifen, da sie privatrechtlich geregelt sind. Die Löschung einer Dienstbarkeit ist in Art. 736 ZGB geregelt: Eine Dienstbarkeit kann nur dann ohne Zustimmung des Gegenübers aufgehoben werden, wenn die betreffende Dienstbarkeit alles Interesse verloren hat oder in absehbarer Zeit nicht wieder ausgeübt werden kann. Die Dienstbarkeit darf auch nicht für einen anderen Zweck erhalten bleiben (BÖSCH 2012). Es stellt sich die Frage, ob eine Dienstbarkeit zum Schutz der Aussicht höher zu gewichten ist, als das Postulat zur Innenentwicklung. Um dieses überwiegende öffentliche Interesse geltend zu machen und eine Dienstbarkeit zu enteignen, braucht es eine gesetzliche Grundlage. Im Rahmen einer gesamthaften Interessenabwägung dürfen Dienstbarkeiten im Quartierplan- oder Baubewilligungsverfahren aufgehoben oder angepasst werden. Denn die Kantone und Gemeinden stehen gemäss Art. 15a zur Baulandmobilisierung in der Pflicht, auf dem Verhandlungsweg eine Ablösung privater Baubeschränkungen anzustreben (ESPACE SUISSE 2018). Auch ohne Dienstbarkeiten haben Nachbar*innen durch Einsprachen die Möglichkeit, die bauliche Entwicklung einzuschränken. Wenn die Immissionen – beispielsweise Lärm, Schatten, Strahlungen – übermässig würden, kann die Baufreiheit eingeschränkt werden (ESPACE SUISSE 4/2018).

Sondernutzungsplanung

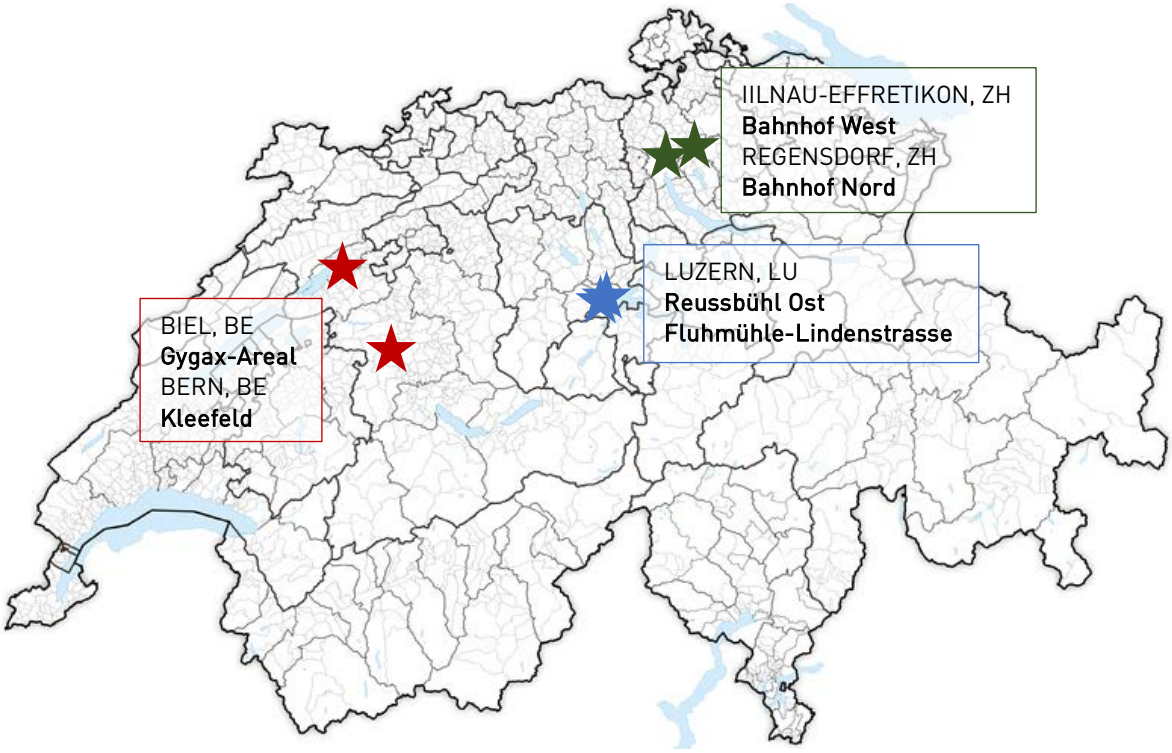
Eine spezielle Form von Blockade ergibt sich durch privatrechtliche Sondernutzungspläne. Die Sondernutzungsplanung als privatrechtliches Instrument entzieht sich der Öffentlichkeit. Eine Änderung ist nur mit einer Zweidrittelmehrheit möglich (GRÄMIGER 2018: 28). Das Instrument, welches ursprünglich für eine gesamtheitliche Planung eines bestimmten Gebietes vorgesehen war, wird damit zu einer grösseren Herausforderung für die Innenentwicklung. Viele dieser Planungen sind mittlerweile in die Jahre gekommen, sind aber weiterhin rechtsverbindlich. Alleine in der Stadt Zürich sind es rund 80 rechtskräftige Sondernutzungspläne, in Winterthur etwas mehr als 40. Viele dieser Sondernutzungspläne sind heute über 30 Jahre alt und die betroffenen Gebiete kommen in einen Erneuerungszyklus (BÖSCH 3/2014). Um eine Weiterentwicklung dieser Gebiete zu ermöglichen, müssten die Grundeigentümer*innen mitziehen und einer Anpassung oder Aufhebung des Sondernutzungsplans zustimmen. Eine Änderung oder eine Aufhebung darf keine schutzwürdigen Interessen der nicht zustimmenden Grundeigentümer*innen verletzen. Doch dies ist bei baulichen Änderungen in der unmittelbaren Nachbarschaft schnell der Fall. Besteht ein wesentliches öffentliches Interesse, so ist es möglich, die Änderungen über einen öffentlichen Sondernutzungsplan durchzusetzen (BÖSCH 4/2014). Ungeklärt ist jedoch die Frage, ob das Postulat zur Innenentwicklung dies ohne weiteres rechtfertigt.

4 An konkreten Fallbeispielen

Im Folgenden werden anhand von konkreten Beispielen die Problemfelder im Zusammenhang mit dem Postulat zur Innenentwicklung und der Eigentumsfrage exemplarisch aufgezeigt. Dabei werden drei Kantone berücksichtigt: Bern, Luzern und Zürich. Alle Fallbeispiele befinden sich in urbanen Gebieten, die für die Innenentwicklung Schlüsselstellen bilden. Sie sollen helfen, Lösungsansätze im Sinne von Handlungsempfehlungen für die Kantone und Gemeinden zu entwickeln. Dabei handelt es sich um Beispiele, die bereits baulich umgesetzt sind, aber auch solche, die sich in der Planungsphase befinden.

Für die Fallbeispiele wurden Dokumente und Berichte beigezogen sowie je ein Expert*inneninterview geführt. Die Interviews dienten einerseits zur Generierung von Informationen über den Planungsprozess. Diese Informationen sind in die jeweiligen Beschreibungen eingeflossen. Zum anderen brachten die Interviews Erkenntnisse und mögliche Lösungsansätze für zukünftige Entwicklungen in bereits bebauten Gebieten in Erfahrung. Alle Interviews wurden, um eine gewisse Einheitlichkeit zu bewahren, mit Verwaltungsmitglieder*innen geführt. Alle sechs Personen haben sich dankenswerterweise bereit erklärt, ein Interview zu geben, welches paraphrasiert wiedergegeben werden darf. In der vorliegenden Arbeit wird bewusst nur die Verwaltungssicht beleuchtet und die Sicht der Grundeigentümer*innen, Investoren, Planerbüros, Politik und Bevölkerung ausgeklammert. Die Arbeit kann dementsprechend nur einen Einblick in die Thematik bieten und keine umfassende Abhandlung leisten.

Abb. 17 Übersicht zu den sechs Fallbeispielen



Quelle: WIKIPEDIA (2019), eigene Darstellung

4.1 Gygax-Areal, Biel BE

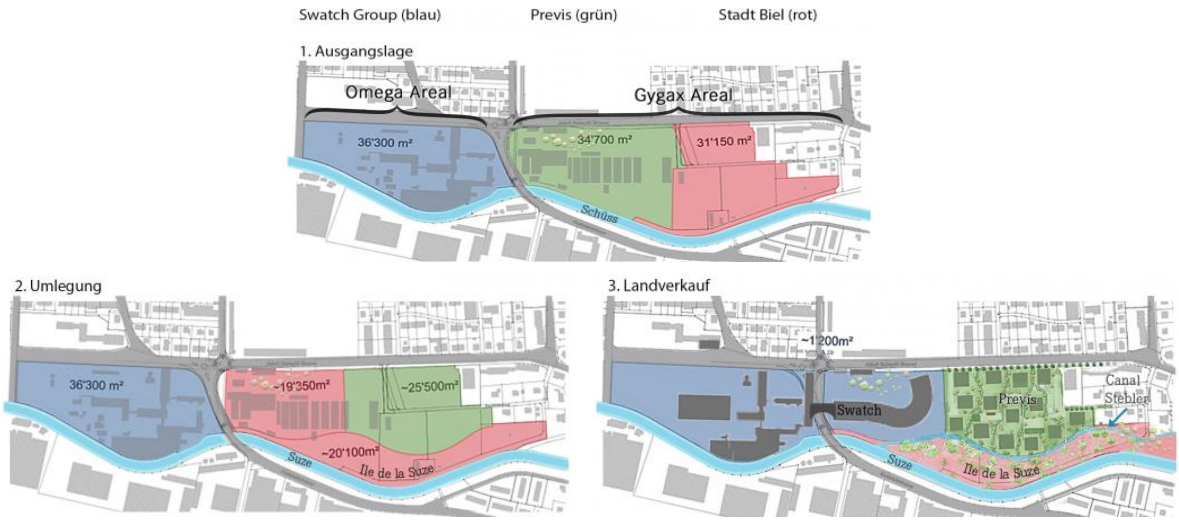
Auf dem Gygax-Areal standen ursprünglich eine Gärtnerei, Fuss- und Tennisplätze und Schrebergärten. Der Fluss Schüss führte kanalisiert durch das Areal. Bereits 1999 hatte die Stadt Biel das Gebiet für Wohnnutzungen freigegeben und die Planungspflicht festgeschrieben. Damit konnte das Gebiet nur über einen Sondernutzungsplan bebaut werden. Nicht ganz zehn Jahre später wurde die Entwicklung des Areals konkret. Drei Akteure – Swatch, Previs und die Stadt Biel – hatten zu diesem Zeitpunkt ein grosses Interesse daran, dass eine Entwicklung auf dem Gygax-Areal möglich wird. Der Uhrenkonzern Swatch – als eines der wichtigsten Unternehmen der Stadt – war auf Standortsuche, die Personalvorsorgestiftung Previs kaufte das Land der ehemaligen Gärtnerei, um Wohnungen zu realisieren und die Stadt hatte mit dem Volksentscheid von 2007 die Erlaubnis zur Verlegung der Sportplätze. Somit war klar, dass es auf dem unternutzten Gygax-Areal zu einer Entwicklung kommen kann (HOCHPARTERRE 9/2017, 12/2017).

Abb. 18 Luftbild Stadt Biel und Verortung des Gygax-Areals

Quelle: SWISSTOPO (2019), eigene Darstellung

Die Stadt Biel verfügte über Grundeigentum im besagten Gebiet, was es ihr ermöglichte, die Entwicklung aktiv zu forcieren. Eine erste Konsolidierung der unterschiedlichen Interessen fand über eine gemeinsame Testplanung statt. So zeigte diese Testplanung, dass mit einem Landabtausch der optimale Standort für Swatch direkt neben dem Omega-Gebäude realisiert und durch die Erhöhung der Ausnützung für Previs ein grösserer Freiraumanteil gewonnen werden konnte. Basierend auf diesen gemeinsamen Erkenntnissen folgte zuerst ein Landabtausch der Stadt mit der Vorsorgestiftung Previs, welcher bedeutete, dass Previs etwas weniger Fläche zurückerhielt, als sie gab, danach verkaufte die Stadt einen Teil ihres Grundstücks an Swatch zur Realisierung des Firmenhauptsitzes (EBD.: 59; vgl. Abb. 19).

Abb. 19 Ausgangslage, Landumlegung, Landverkauf



Quelle: ESPACE SUISSE (2019)

Den Erlös aus dem Verkauf des Grundstücks an Swatch hat die Stadt in Planungsmassnahmen wie die Verlegung der Kanalisation, Umsiedlung des Tennisclubs und die Neugestaltung der Schüssinsel verwendet. Von diesen Investitionen profitierte auch Previs, weshalb sie in den Deal einstieg. 2008 hat die Stimmbevölkerung dem Vorhaben zugestimmt und heute ist die Arealentwicklung realisiert (vgl. Abb. 20).

Abb. 20 Das Resultat: Gygax-Areal in Biel

Quelle: ESPACE SUISSE (2019), Foto: Stöh Grünig

Das Gespräch mit der Leiterin der Stadtplanung Biel, Florence Schmoll, welche die Arealentwicklung Gygax in ihrer vorherigen Funktion als Projektleiterin begleitet hatte, hat folgende Erkenntnisse und mögliche Lösungsansätze ergeben:

- Einen Erfolgsfaktor, der nicht zu oft betont werden könne, sei, dass die **Stadt als Eigentümerin von Grund und Boden die grösste Hebelwirkung** hat. Erst die jahrzehntelange Tradition einer aktiven Bodenpolitik machte das Landumlegungsverfahren möglich. Wenn die Stadt über eigenen Boden verfügt, mache dies den Fächer der möglichen Massnahmen grösser, da sowohl auf öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Instrumente zurückgegriffen werden könne.
- Das **öffentliche Interesse an der Ansiedlung von Swatch auf Stadtgebiet war sehr gross**. Dies erhöhte den Druck auf die Privaten, die Politik und die Bevölkerung. So konnte auch der Verkauf von städtischem Grund und Boden eine Mehrheit finden. Heute wäre das aufgrund der politischen Stimmung schwieriger.
- Aber alleine das wirtschaftspolitische Argument hätte nicht gereicht. Es war wichtig, ein **Gesamtkonzept zu haben, welches die «Win-Win-Win-Situation» überzeugend darlegen konnte**. Dies war für die Kommunikation sehr wichtig. Nur so konnte die Chance, welche eine Landumlegung und der Verkauf des Grundstücks an die Swatch Group für die Stadt Biel darstellte, auch kommuniziert werden. Die Betroffenen von der Verlegung der Spielfelder waren nicht begeistert, konnten aber das Gesamtkonzept nachvollziehen.
- Ein weiterer zentraler Punkt war, dass es einerseits wenige Grundeigentümer*innen waren und andererseits alle involvierten Akteure – Swatch, Previs, Stadt – zur gleichen Zeit etwas erreichen wollten. Zu Beginn lagen die Interessen und Ziele noch weit auseinander, aber alle waren bereit, aufeinander zuzugehen. Aufgrund dieser Ausgangslage **erhielt die Entwicklung eine grosse Dynamik, was essentiell war**. Sobald diese Dynamik verloren gehe, werde es schwierig. Die Prozesse werden träge und die Anzahl der Gegner*innen nehme zu.
- Deshalb sei die lange Dauer, bis die kantonalen Vorprüfungsberichte vorliegen, jeweils hinderlich. Die Raumplanung werde immer komplexer, die Anforderungen nehmen zu und damit auch das Spezialistenwissen beim Kanton. Die Vorprüfungen werden damit immer umfangreicher. **Dabei bestehe aber die Gefahr, dass das Gesamtkonzept und die Interessenabwägung zu kurz komme und die Prozesse träge werden**. Je länger die Prozesse dauern, desto grösser werde auch das Risiko, dass sich die Rahmenbedingungen – politisch, rechtlich oder personell – ändern.
- **Kontinuität, Herzblut und Hartnäckigkeit** seien weitere wichtige Faktoren für die Arealentwicklung gewesen. Eine Idee oder eben ein Projekt müsse getragen werden. Zudem seien Vertrauen in die Behörden und eine schlanke Stadtverwaltung von Vorteil. Wichtig sei, dass ein solches Projekt nicht aus der Hand gegeben, sondern durch die Stadt selber geleitet werde. Es brauche eine Bündelung der Kräfte, Leidenschaft und eine starke Grundidee, hinter der alle stehen können.
- Zudem werden Kompetenzen wie **Verhandlungsgeschick, Mediation und Kommunikation** als wie wichtiger in der Raumplanung.
- Der Planungsprozess habe zwei Überraschungen geboten, auf welche die Stadt Biel nicht vorbereitet war. Zum einen rechnete Biel damit, dass Previs die Wohnüberbauung in Etappen realisieren würde. Die Bebauungsordnung wurde auf dieses Szenario ausgerichtet. Als es dann um die Umsetzung ging, war alles anders als vorgesehen und Previs realisierte die Wohnungen in einem Zug. Die Stadt ging zudem ein grosses Risiko ein, indem sie nach der Testplanung keine Wettbewerbspflicht für die Umsetzung vorsah. Zum anderen machten archäologische Ausgrabungen eine Anpassung des Freiraumkonzepts notwendig, was Verzögerungen bedeutete.

Erst das hohe Tempo der Planung habe eine erfolgreiche Umsetzung der Arealentwicklung ermöglicht. Mit diesem Tempo ging Biel bewusst das Risiko ein, dass nicht jeder Schritt bis zuletzt durchdacht war.

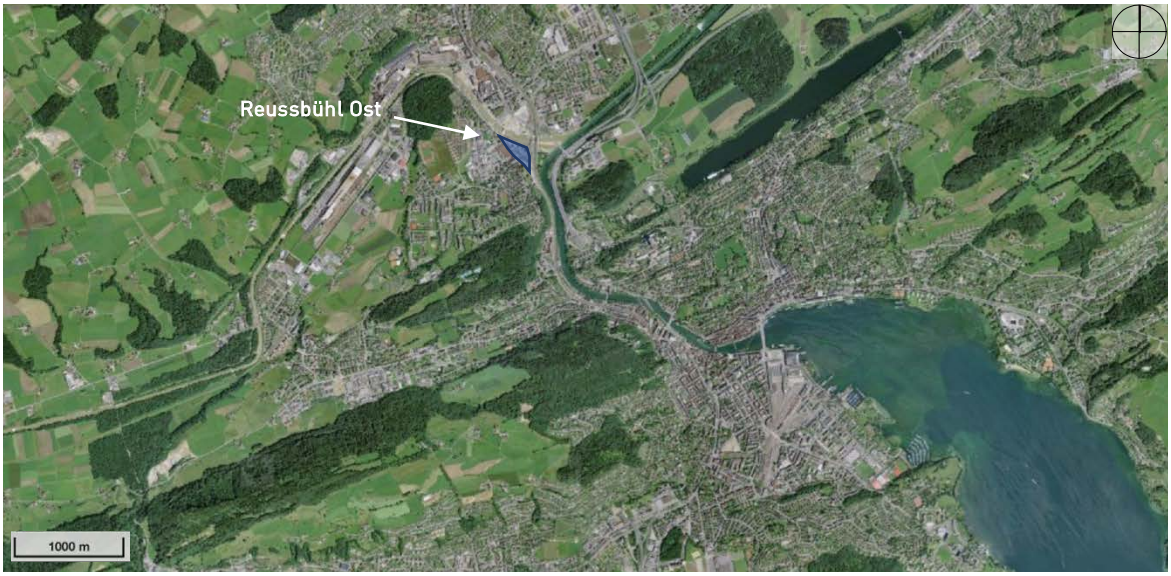
- Die **Stufengerechtigkeit** sei sehr wichtig. Diesem Aspekt werde immer weniger Rechnung getragen, was zu langwierigen und kostenintensiven Abklärungen führe und die Prozesse schwerfällig mache. In der Planung tragen alle einen Teil der Verantwortung – von den Planer*innen, Bauherr*innen hin zu den Bewohner*innen. Die Planung könne nicht alles definieren und jegliche Eventualität vorwegnehmen, sonst gehe die notwendige Flexibilität verloren.

Das Gygax-Areal steht exemplarisch für eine erfolgreiche Planung im Sinne von «Win-Win-Win», wobei die lange Tradition einer aktiven Bodenpolitik der Stadt Biel sowie der gemeinsame Wille zur Entwicklung optimale Gelingensbedingungen darstellten und ein schnelles Tempo im Planungsprozess ermöglichten.

4.2 Reussbühl Ost, Luzern LU

Ausgelöst durch ein Verkehr- und Hochwasserschutzprojekt rund um den Seetalplatz verfolgt der Kanton Luzern die Strategie, ein weiteres städtisches Zentrum mit Hilfe der durch die neue Verkehrsführung freigespielten Flächen zu entwickeln. Luzern Nord soll ein Zentrum werden, das sich über die beiden Gemeinden Luzern südlich und Emmen nördlich der kleinen Emme erstreckt und sowohl Wohnraum, Arbeitsplätze als auch Freiräume bietet. Die Luzerner Seite mit Reussbühl Ost ist zwar bereits bebaut, soll aber baulich verdichtet werden und zur Zentrumsbildung beitragen.

Abb. 21 Luftbild Stadt Luzern und Verortung von Reussbühl Ost



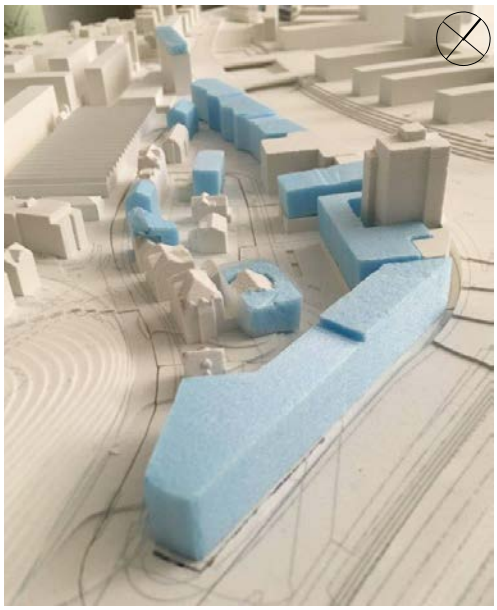
Quelle: SWISSTOPO (2019), eigene Darstellung

Der Planungsprozess für den gesamten Perimeter Luzern Nord startete 2007 mit einer Testplanung. Es folgte 2010 ein Masterplan (KANTON LUZERN ET AL. 2010), welcher sowohl durch den Regierungsrat des Kantons Luzern, als auch vom Stadtrat Luzern und vom Gemeinderat Emmen zustimmend zur Kenntnis genommen und damit selbstbindend wurde. 2014 wurde ein städtebauliches Leitbild mit den gestalterischen Grundlagen für die zukünftigen Bebauungen und öffentlichen Räume verabschiedet. Im Masterplan ist für Reussbühl Ost festgehalten, dass entlang der neuen Kantonsstrasse ein Neubau als Lärmschutz dienen soll. Ausgehend von den Vorgaben des Masterplans wurde 2016 der Bebauungsplan Reussbühl Ost durch die Stadtplanung Luzern in Angriff genommen. Im Sinne eines kooperativen Verfahrens wurden die Grundeigentümer*innen von Beginn an eng einbezogen.

Abb. 22 Flugaufnahme Reussbühl Ost, 2015

Quelle: VIF KANTON LUZERN (2015), eigene Darstellung

Abb. 23 Modell Masterplan Reussbühl Ost

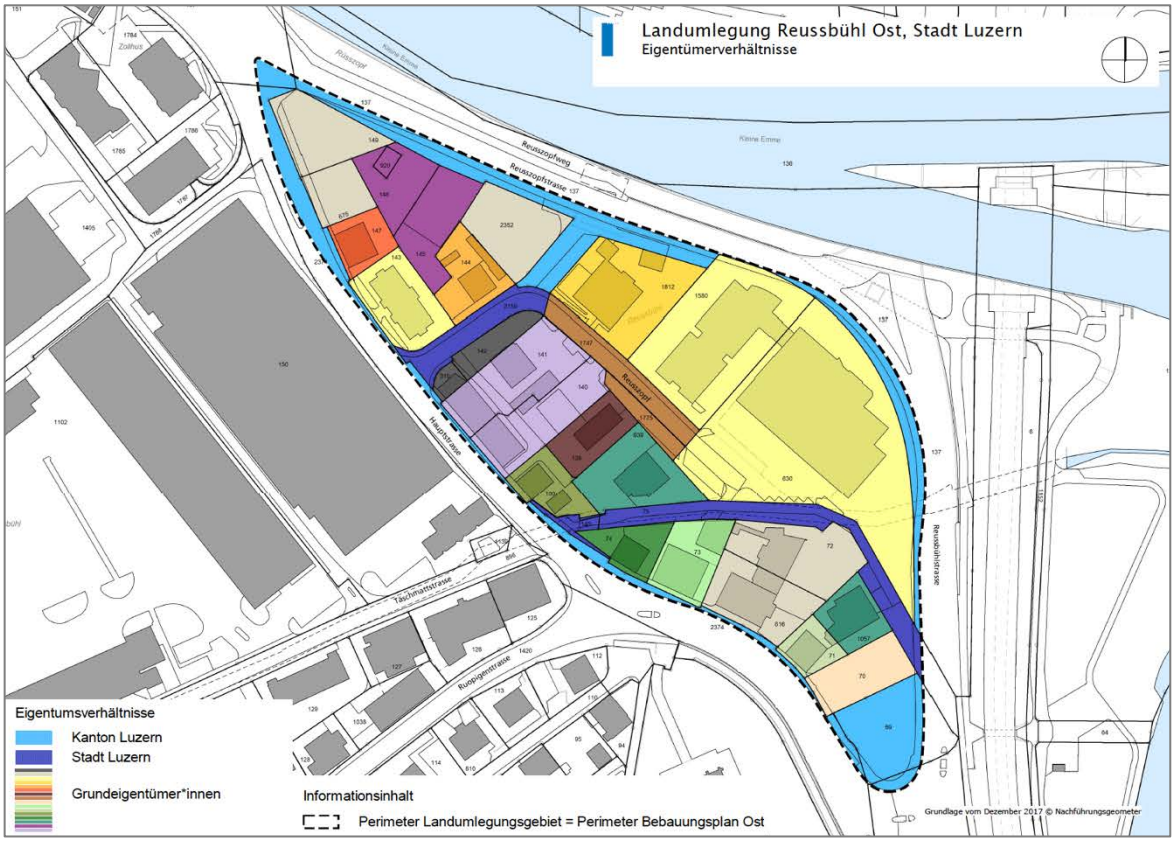


Quelle: STADT LUZERN (2017)

Der Perimeter Reussbühl Ost umfasst 45 Grundeigentümer*innen, wovon gewisse als Stockwerkeigentümerschaften, Erbengemeinschaften oder über Crowdhouse, eine Immobilieninvestitionsfirma für Kleinanleger*innen, organisiert sind. Der Stadt und dem Kanton gehören lediglich Strassenparzellen, dem Kanton zusätzlich ein bebaubares Grundstück im Süden (vgl. Abb. 24).

Bereits im Rahmen des Masterplans wurde deutlich, dass für die Bebauung von Reussbühl Ost eine Landumlegung notwendig ist. Die aktuelle Parzellenstruktur lässt keine sinnvolle Bebauung und Erschliessung zu. Ohne Landumlegung kann auch der durchgehende Lärmriegel für das Quartier nicht realisiert werden. Deshalb wurde parallel zum Bebauungsplan im Frühling 2018 ein Landumlegungsverfahren eingeleitet. Die Gespräche mit den Grundeigentümer*innen haben bis zu diesem Zeitpunkt keine einvernehmliche Lösung zur Neueinteilung der Flächen mittels privatrechtlicher Vereinbarung ergeben.

Abb. 24 Eigentümerverhältnisse Reussbühl Ost



Quelle: STADT LUZERN (2017)

Die Landumlegung ist gemäss § 86 PBG KANTON LUZERN (2014) ein öffentlich-rechtliches Verfahren, um trotz kleinteiligen und ungünstig geformten Grundstücken die Ziele der Raumplanung zu erreichen (LGVE 7H 15 187). Die Gemeinde kann gemäss § 28 PBV KANTON LUZERN (2018) ein Landumlegungsverfahren von sich aus, auf begründetes Gesuch einer oder mehrerer Grundeigentümer*innen oder auf Anordnung des Regierungsrates durchführen. In einer ersten Stellungnahme zum Bebauungsplan Reussbühl Ost hat sich das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) des Kantons Luzern positiv zum geplanten Verfahren geäussert. Es bestehe ein grosses öffentliches Interesse, die Entwicklung in Luzern Nord voranzutreiben. Gewisse Grundstücke liegen brach und sollen bebaut werden können. Zur Umsetzung der im Masterplan vorgesehenen Entwicklung in Reussbühl sei das Landumlegungsverfahren ein taugliches und notwendiges Mittel. Nur so könnten die Grundstücksformen und Eigentumsverhältnisse angepasst und damit eine Bebauung ermöglicht werden. Ohne dieses Verfahren liesse sich der Bebauungsplan nicht umsetzen.

§ 86 PBG Kanton Luzern *Landumlegung*

[1] Mit der Landumlegung können Grundstücke innerhalb und ausserhalb der Bauzonen in der Weise neu gebildet werden, dass sie sich nach Lage, Form und Grösse für eine recht- und zweckmässige Nutzung eignen.

[2] Eine solche Landumlegung bezweckt

1. Die Verwirklichung einer den Zielen der Raumplanung besser entsprechenden Nutzung des Bodens,
2. die im öffentlichen Interesse liegende Sanierung eines überbauten Gebietes,
3. die Erschliessung von Grundstücken.

> **§ 28 PBV Kanton Luzern** *Gemeinschaftliches Eigentum, Stockwerkeigentum*
> [1] Mit schriftlicher Zustimmung der Eigentümerinnen und Eigentümer kann gemeinschaftliches Eigentum geteilt oder in Form von Miteigentum oder Stockwerkeigentum neu gebildet werden, wenn es dem Zweck der Landumlegung dient.

Es hat sich für die Stadt Luzern jedoch gezeigt, dass das ordentliche Landumlegungsverfahren im Kanton Luzern nur dann rechtlich zur Anwendung gelangen kann, wenn es aufgrund des städtebaulichen Konzepts möglich ist, jeder Grundeigentümerin und jedem Grundeigentümer ein eigenes, selbstständig bebaubares und erschliessbares Grundstück zuzuweisen. Im vorliegenden Beispiel von Reussbühl Ost ist dies jedoch nicht möglich. Im Kanton Luzern sind gemeinsame Grundstücke über das Landumlegungsverfahren nur dann möglich, wenn alle Grundeigentümer*innen zustimmen. Dies konnte im vorliegenden Fall nicht erreicht werden. Aus diesem Grund wird aktuell bei der Stadt Luzern geprüft, ob der Bebauungsplan aufgetrennt werden kann, damit die Grundeigentümer*innen, welche bereits einen Wettbewerb durchgeführt haben, nicht mehr länger warten müssen.

Das Interview mit der Projektleiterin Gaby Wey, welche bei der Stadtplanung Luzern für das Gebiet Luzern Nord zuständig ist, hat folgende Erkenntnisse und mögliche Lösungsansätze ergeben:

- Grundsätzlich sei das Vorgehen von der Testplanung über den Masterplan hin zum Bebauungsplan ein gutes Vorgehen gewesen. Es stelle sich jedoch die Frage, **ob der Masterplan als lediglich selbstbindendes Instrument für die Gemeinden nicht zu schwach ist**, um darauf basierend hoheitliche Planungen zu legitimieren.
- Es zeigte sich, dass es für einen Bebauungsplan in einem bereits bebauten Gebiet diverse Vorgaben des Kantons, aber auch Bedürfnisse der Grundeigentümer*innen und der Bevölkerung aufeinander abzustimmen gilt. Dies erfordert Zeit, Geld für Detailabklärungen und viel Verhandlungsgeschick. Zukünftig sei es in einem solchen Fall besser, einen **Mediator*in einzusetzen, um zwischen diesen unterschiedlichen Interessen vermitteln zu können**. Die Stadt selber könne diese Funktion nicht wahrnehmen, da sie bereits Akteurin ist, eigene Interessen verfolgt und durch gewisse Grundeigentümer*innen nicht akzeptiert wird.
- Mit § 38 PBG KANTON LUZERN (2014) «Verfügbarkeit von Bauland» besteht die Möglichkeit, bei Neueinzonungen und Aufzonungen die Baulandverfügbarkeit mit Verträgen zu sichern. Falls kein Vertrag zustande kommt, kann nach Ablauf einer Frist von acht Jahren das Kaufrecht durch die Gemeinde ausgeübt werden. Im vorliegenden Fall sei es jedoch fraglich, ob es sich um eine Aufzonung handelt, da die Dichte und Höhe in der Zentrumszone durch den Stadtrat festzulegen sind. Aus diesem Grund wurde eine vertragliche Lösung angestrebt, welche jedoch gescheitert ist. Der Verhandlungsweg, für den sich die Stadt entschieden hat und der vom Kanton auch bei allen neuen Massnahmen wie Landumlegungsverfahren oder Aufhebung von Dienstbarkeiten gefordert wird, dauert sehr lange. Ohne Druckmittel könne teilweise nichts bewirkt werden. Es gäbe Grundeigentümer*innen, die ein Interesse daran haben, dass nichts passiert. Aus diesem Grund wäre es wichtig, dass der **Kanton und die Gemeinde gemeinsam auftreten**, um dadurch ihre Positionen zu stärken und, dass der Gemeinde mehr Instrumente zur Verfügung stehen.
- Ein **zusätzlicher Gesetzesartikel**, wie es das PBG KANTON ST. GALLEN mit dem Art. 19 – Schwerpunktzonen mit Enteignungsrecht – kennt, hätte zudem im vorliegenden Fall helfen können, eine Einigung unter den Grundeigentümer*innen zu erwirken, da der Druck grösser würde. Das öffentliche Interesse könnte zudem über diese Entwicklungsschwerpunkte gerechtfertigt werden.

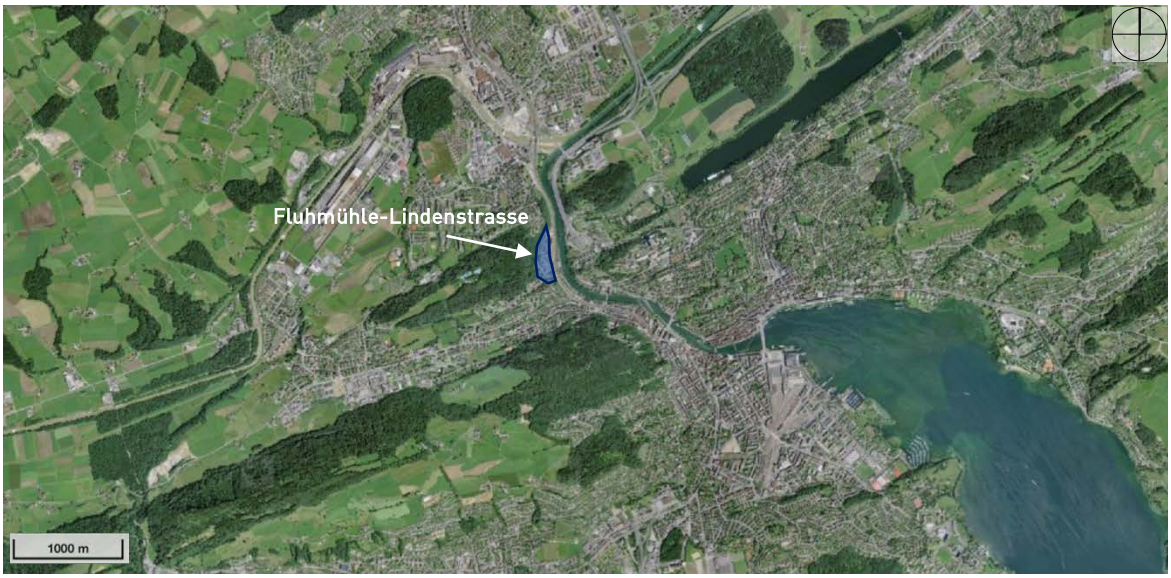
- Das **Gesetz im Kanton Luzern zur Landumlegung müsste angepasst** werden, damit es auch für bereits bebaute Gebiete eine sinnvolle Anwendung finden kann. Gemeinsame Grundstücke sollen dann auch ohne die schriftliche Zustimmung aller Grundeigentümer*innen ermöglicht werden, wenn sonst die Ziele der Raumplanung wie beispielsweise die Siedlungsentwicklung nach innen, wie sie in den übergeordneten Planungsinstrumenten festgehalten sind, nicht umgesetzt werden können. Dafür könnte beispielsweise unter § 28 PBV KANTON LUZERN (2018) ein Absatz ergänzt werden:
  [2] Bei Uneinigkeit der beteiligten Grundeigentümer kann die Gemeinde, soweit es öffentliche Interessen erfordern, die Landumlegung anordnen.
- Ein **Gerichtsverfahren zur Ergründung, ob Innenentwicklung als öffentliches Interesse im vorliegenden Fall ausreichen würde**, hätte sich rückblickend vielleicht gelohnt. Oder auch der Versuch, den Bebauungsplan ohne parallel erfolgtes Landumlegungsverfahren öffentlich aufzulegen.
- Auch eine Lösung hätte sein können, dass die Stadt frühzeitig, als bekannt wurde, dass Luzern Nord ein Entwicklungsschwerpunkt des Kantons sein wird, **Land sichert**. Da sich die politische Ausgangslage in der Stadt Luzern zwischenzeitlich geändert hat und der Stadtrat für den Erwerb von Grundstücken mehr Kompetenzen erhalten hat, würde sich diese Situation heute anders stellen.
- Eine weitere Herausforderung im bereits bebauten Gebiet stelle die Tatsache dar, dass **nicht alle Grundeigentümer*innen über flüssiges Geld verfügen**, um in Planungen zu investieren und um die zusätzliche Ausnützung, die sie erhalten, auch selber zu realisieren. Beispielsweise sei die Auszahlung einer der Grundeigentümer im Rahmen des Landumlegungsverfahrens auch daran gescheitert, dass die restlichen Grundeigentümer*innen kein Geld in die Hände nehmen wollten oder konnten.
- Aktuell seien sowohl der **Kanton und die Gemeinde noch sehr unsicher, wie die neuen gesetzlichen Grundlagen anzuwenden sind**. Es werde eher Zurückhaltung geübt. Eine stärkere Rolle des Kantons wäre wichtig. Sie müssten eine aktivere Rolle bei der Vertretung der Interessen der Raumplanung gegenüber den Grundeigentümer*innen übernehmen. Tritt die Stadt härter auf als der Kanton, lassen sich die Interessen der Stadt nur schwer umsetzen.

Das Fallbeispiel Reussbühl Ost zeigt schön die Stolpersteine auf, welche im bereits bebauten Raum auf die Raumplanung in Hinblick auf die Eigentumsgarantie zukommen können und was es bedeutet, wenn die Instrumente zwar vorhanden sind, aber der Mut fehlt, neue Wege zu gehen und das Risiko einzugehen, ein Gerichtsverfahren durchzuspielen.

4.3 Fluhmühle-Lindenstrasse, Luzern LU

Das Gebiet Fluhmühle-Lindenstrasse befindet sich nordwestlich vom Stadtzentrum Luzern an der Bahnlinie, welche Richtung Basel/Bern beziehungsweise Zürich führt. Bis zur Fusion der Gemeinde Littau mit Luzern 2010 lag das Gebiet Fluhmühle-Lindenstrasse am Rande der Gemeinde Littau. Es ist durch ein hohes Verkehrsaufkommen und Lärm belastet und stark beschattet. Aufgrund seiner Lage zwischen der Reuss, Eisenbahn, Kantonsstrasse auf der einen und dem stark ansteigenden Zimmereggwald auf der anderen Seite ist das Quartier in seiner Entwicklung eingeschränkt.

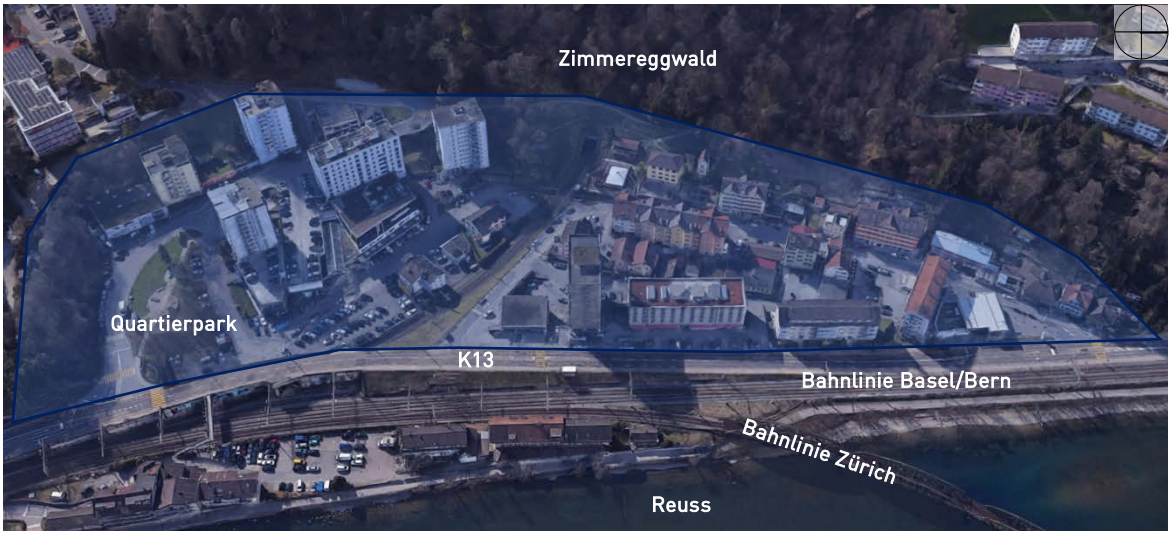
Abb. 25 Luftbild Stadt Luzern und Verortung der Fluhmühle-Lindenstrasse



Quelle: SWISSTOPO (2019), eigene Darstellung

Das Gebiet umfasst 88 Parzellen mit rund 40 verschiedenen Grundeigentümer*innen. Die Stadt Luzern ist lediglich im Besitz von Strassenparzellen und einem Grundstück, das bereits heute als kleiner Spielplatz genutzt wird. Dem Kanton Luzern gehört die Kantonsstrasse und die Parzelle mit dem heutigen Quartierpark.

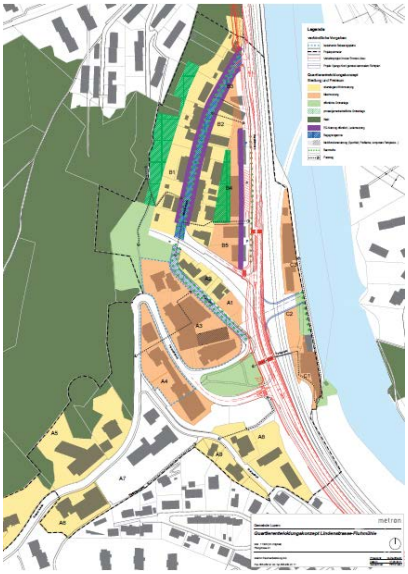
Abb. 26 Das Gebiet Fluhmühle-Lindenstrasse



Quelle: GOOGLE MAPS (2019), eigene Darstellung

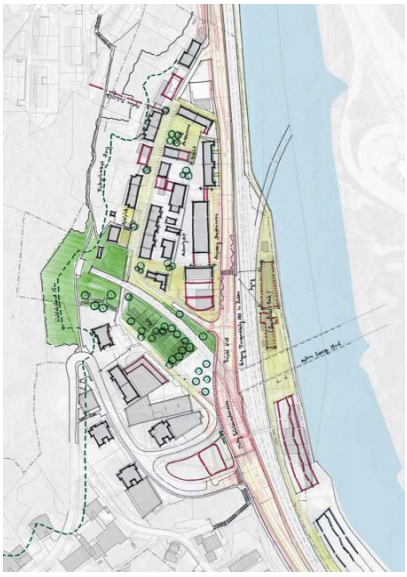
Aufgrund eines hohen Erneuerungsbedarfs der Gebäude, des vergleichsweise hohen Migrationsanteils und da das Quartier mit Freiraum unterversorgt ist, hat die Stadt Luzern 2010 einen Quartierentwicklungsprozess gestartet. Dem Quartierentwicklungskonzept (METRON / HSLU 2011) folgte ein städtebauliches Leitbild (FEDERSEN / KLOSTERMANN 2014). Basierend auf diesen Grundlagen wurde ein grundeigentümerverbindlicher Bebauungsplan unter Einbezug der Quartierbevölkerung und der Grundeigentümer*innen erarbeitet.

Abb. 27 Quartierentwicklungskonzept 2011



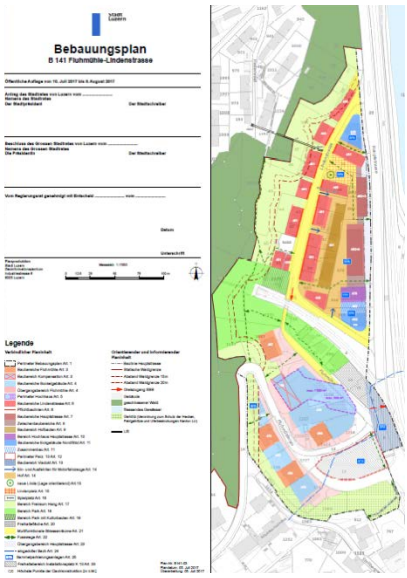
Quelle: METRON / HSLU 2011

Abb. 28 Städtebauliches Leitbild 2014



Quelle: FEDDERSEN / KLOSTERMANN 2014

Abb. 29 Bebauungsplan 2017



Quelle: STADT LUZERN 2017

Eine der grossen Herausforderungen im Laufe der Erarbeitung des Bebauungsplans stellte die Tatsache dar, dass der heutige Quartierpark während der Bauphase der Kantonsstrasse (K13) und des geplanten Strassenprojekts Spange Nord als Installationsfläche benötigt wird. Dadurch fällt der wichtigste Freiraum des Quartiers für mehrere Jahre weg. Da der Quartierpark planungsrechtlich nicht gesichert ist und in einer Bauzone liegt, kann die Nutzung als Installationsfläche nicht verhindert werden. Aus diesem Grund wurde im Rahmen des städtebaulichen Leitbilds (EBD.) ein neuer Bereich im bereits dicht bebauten Gebiet als Ersatz für den Wegfall des Quartierparks definiert. Dafür müssen jedoch Bauten weichen.

Im Bebauungsplan (STADT LUZERN 2017), der im Sommer 2017 öffentlich aufgelegt wurde, war als Lösung vorgesehen, dass der Grundeigentümer des Grundstücks, welches als Hochhausstandort definiert wurde, den neuen Quartierpark mitzufinanzieren hat. Die vom zukünftigen Park betroffenen Grundeigentümer*innen wurden wiederholt durch die Stadt Luzern angegangen. Im Grundsatz wurde das Vorhaben von allen unterstützt, sofern eine vollumfängliche Entschädigung erfolgt. Mit dem Bebauungsplan wurde vorsorglich ein Antrag auf Erteilung des Enteignungsrechts für die vom Park betroffenen Grundstücke gestellt. Ziel war aber eine gütliche Einigung ohne Enteignungsverfahren.

Als Begründung für den Antrag zur vorsorglichen Enteignung hat die Stadt Luzern basierend auf Art. 36 BV zu Einschränkungen von Grundrechten wie folgt argumentiert (EBD.): Um die gesetzliche Grundlage nachzuweisen, hat sich die Stadt auf § 50 Abs. 3 PBG KANTON LUZERN (2014) gestützt. Dieser sieht vor, dass grundsätzlich für Grünzonen das Enteignungsrecht beantragt werden kann.

> **§ 50 Grünzone PBG Kanton Luzern**
> [3] Die Gemeinde bezeichnet im Zonenplan jene Flächen speziell, für die sie das Enteignungsrecht mit der Genehmigung des Zonenplans erhalten will.

Das öffentliche Interesse wurde damit begründet, dass das Quartier bereits heute mit Freiraum unterversorgt ist und mit dem Wegfall des heutigen Quartierparks kein öffentlicher Freiraum für das Quartier mehr vorhanden wäre. Da die Stadt selber über keine grösseren Grundstücke in diesem

Gebiet verfügt und sich auch keine der noch unbebauten Gebiete für die Schaffung eines Freiraums eignen würden, sei die Schaffung einer Grünzone zwingend notwendig. Dieses Bedürfnis wurde von der Quartierbevölkerung auch wiederholt bei der Stadt deponiert und der Bedarf im Rahmen von Workshops mit den Grundeigentümer*innen und Quartiervertreter*innen von allen Beteiligten anerkannt. Im Weiteren musste die Stadt Luzern die Verhältnismässigkeit darlegen. Die Enteignung muss das einzige verbleibende Mittel zur Erreichung des Vorhabens im Sinne des öffentlichen Interessens sein. Die Stadt Luzern führte auf, dass die Freiraumversorgung der Quartierbevölkerung höher zu gewichten ist als die Interessen der Grundeigentümer. Das Verhältnis von Eingriffszweck und Eingriffswirkung sei damit gegeben. Zudem hätten die Grundeigentümer bereits Verkaufsabsichten geäussert, diese seien aber bislang nicht erfolgreich gewesen, da die Preisvorstellungen von denjenigen der Stadt weit auseinander lagen. Die Grundeigentümer seien nicht an den Standort gebunden und wollen lediglich Profit aus der Lage schlagen. Aus diesem Grund wollte die Stadt das Enteignungsrecht vorsorglich beantragen.

Der Kanton Luzern (STADT LUZERN 2017) bejahte in seinem Vorprüfungsbericht das öffentliche Interesse, hielt jedoch in seiner Stellungnahme fest, dass er die Verhältnismässigkeit nicht abschliessend beurteilen kann. Für den Kanton sind die Standpunkte der Stadt nachvollziehbar, nicht jedoch diejenigen der Betroffenen. Der Kanton empfahl der Stadt deshalb die Grundstücke ohne Enteignung zu erwerben. Er wies abschliessend darauf hin, «dass dem Rechtsdienst BUWD kein Fall bekannt ist, in dem eine Enteignung zwecks Realisierung eines öffentlichen Parks vollzogen wurde».

Das Interview mit Deborah Arnold, Leiterin Stadtplanung und frühere Zuständige für das Gebiet Fluhmühle-Lindenstrasse, hat folgende Erkenntnisse und mögliche Lösungsansätze ergeben:

- Der Umgang mit dem Bestand stelle eine grosse und noch weitaus unbekannte Herausforderung im Zuge der Innenentwicklung dar. Beispielsweise seien im Falle der Fluhmühle-Lindenstrasse sehr **viele Grundeigentümer*innen betroffen, die alle eigene Interessen** verfolgen. Es bestehe kaum Druck, qualitativ eine Entwicklung zu lancieren, solange mit den bestehenden Wohnungen eine zufriedenstellende Wertschöpfung erreicht werde.
- Auch der Kanton als Grundeigentümer verfolge eigene Interessen: Für die Strassenbauprojekte benötigt der Kanton sein Grundstück, worauf der Quartierpark heute liegt, als Installationsfläche, danach möchte er das Grundstück möglichst gewinnbringend nutzen können. Dies habe die Stadt unterschätzt. Die Stadt ging davon aus, dass sich der Kanton für öffentliche Interessen kooperativ zeigen und Hand bieten würde. Hätte die Stadt früher mit dem Kanton das Gespräch als Grundeigentümer geführt, so wäre schneller klar gewesen, dass alternative Wege eingeschlagen werden müssen. **Schwierig war, dass der Kanton zwei Rollen einnahm:** Als Bewilligungsbehörde und als Grundeigentümer mit Renditevorstellungen.
- Die Grundeigentümer*innen müssten einzeln abgeholt werden, an einem Workshop mit allen an einem Tisch würden die Entwicklungsabsichten nicht gleich offen dargelegt. Es sei wichtig, mit den Grundeigentümer*innen eine **Beziehung aufzubauen** und eine Vertrauensbasis zu schaffen. Die personellen Wechsel im Projekt waren dabei hinderlich. Gerade in der Konzeptphase sei es wichtig, dass mit Verhandeln begonnen werde und nicht erst, wenn es um die planungsrechtliche Überführung gehe.
- In einem komplexen Projekt brauche es zwingend eine **Projektleitung, welche mit Herzblut dahintersteht und eine gewisse Kontinuität gewährleistet**. Alle fanden die Idee mit dem Park im Grundsatz gut, doch im entscheidenden Moment kam es zu einem Wechsel in der Projektleitung

und niemand setzte sich mehr zu hundert Prozent für die vorgesehene Lösung ein. Alle Beteiligten waren vorsichtig und wollten kein Enteignungsverfahren eingehen, bei dem der Kanton nicht vollumfänglich dahinterstand und das Risiko bestand, im Gerichtsfall zu unterliegen.

- Auch der **frühzeitige Erwerb von Grundeigentum durch die Stadt** sei dabei ein wichtiges Instrument. Dies brauche sehr viel Zeit und Kontinuität. Dabei möchten alle, dass die Prozesse schneller gehen. Dabei gehe oft vergessen, dass die inhaltliche Arbeit nur einen Bruchteil der Zeit ausmache, der Rest werde für die Verhandlungen, Verfahrens- und politische Prozesse benötigt.
- Verdichten im Bestand brauche heute mehr als nur das Wissen, wie die Nutzungsplanung theoretisch funktioniere. Es brauche **neue Kompetenzen** wie strategisches Denken, Beziehungspflege, Verhandlungsgeschick und vor allem auch Mut, neue Wege zu bestreiten.
- Der Paradigmenwechsel zur Innenentwicklung müsse auch bei den Prozessen vollzogen werden. Die Komplexität erfordere andere Prozesse, die noch nicht gross erprobt seien. Es werde noch ein paar Jahre dauern, bis hier Erfahrungen gemacht und Know-how aufgebaut sei. Alle – auch externe Berater*innen – seien äusserst vorsichtig. Doch gerade in solchen Fällen sei es wichtig, **Mut zu haben, ein Gerichtsverfahren durchzuspielen.** Rechtsbeschlüsse seien wichtig, um wieder mehr Gewissheit zu haben, aber auch als Hilfestellung für andere Gemeinden. Es wäre sehr interessant gewesen, das Verfahren der Enteignung für einen Grünraum durchzuspielen, da dies im Gesetz des Kantons Luzern als Möglichkeit explizit enthalten ist. In der Theorie sei vieles möglich, diese Möglichkeiten müssten aber in der Praxis zur Anwendung gelangen. Es bestehe die Gefahr, dass der Paradigmenwechsel in der Praxis nicht vollzogen werde.
- Die Instrumente der Nutzungsplanung seien viel zu schwerfällig und überladen. Es sei fraglich, ob sich die Stadt für alle Eventualitäten absichern könne. Es werde lediglich eine Scheinsicherheit postuliert und die Prozesse und die Ergebnisse würden dadurch der Realität, welche sich schnell wandle, nicht gerecht. **Deshalb seien informelle Prozesse so wichtig**, da sie einen bestimmten Gestaltungsfreiraum ermöglichen. Dies müsse unbedingt erhalten bleiben und es solle keine weitere Standardisierung dieser Prozesse erfolgen.
- Es bestehe auf der anderen Seite die Gefahr, dass der **Bebauungsplan als hoheitliches Instrument zu einer Verhandlungssache verkomme**. Bei allen Verfahren – ob Landumlegung, Mehrwertausgleich usw. – wird der Verhandlungsweg durch den Kanton gefordert. Die Interessen der Grundeigentümer*innen würden dadurch ein sehr hohes Gewicht erhalten. Für die Gemeinden sei es teilweise sehr schwierig zu verhandeln und die politischen Interessen von denjenigen der Raumplanung zu trennen. Eine **stärkere Rolle des Kantons** im Sinne des Hüters der Raumplanung sei wichtig.

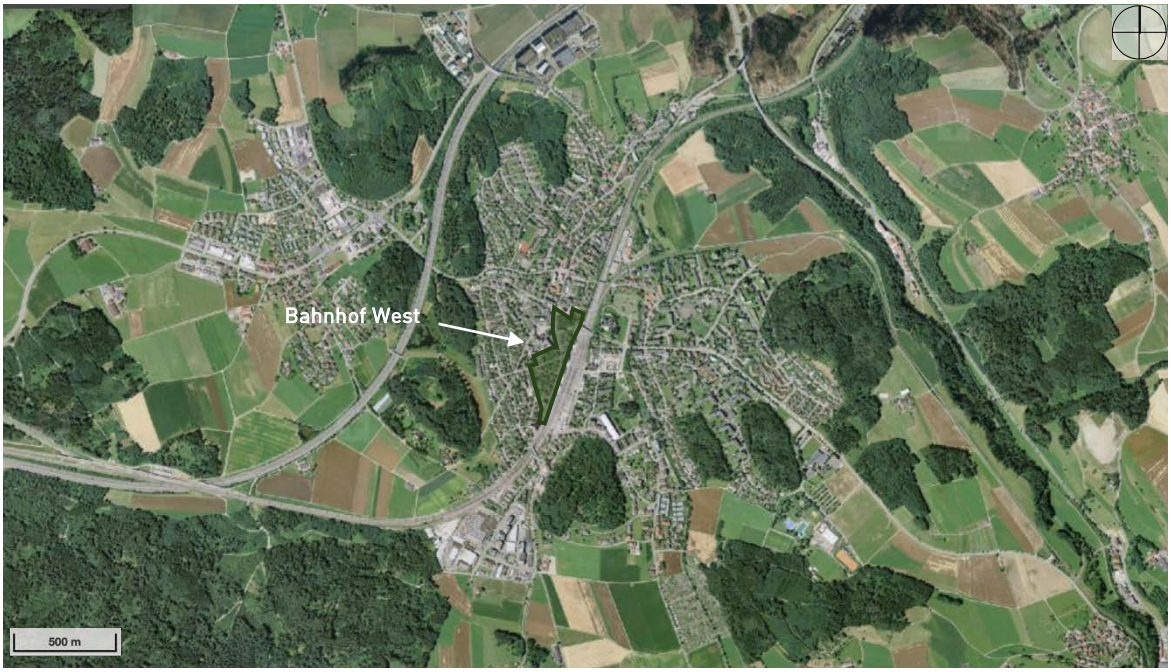
Das Beispiel Fluhmühle-Lindenstrasse steht nicht nur für die Frage, wie mit den unterschiedlichen Grundeigentümer*inneninteressen umgegangen werden soll, sondern auch, inwiefern die Freiraumversorgung im Kontext der Innenentwicklung ein hohes öffentliches Interesse aufweist, um eine Enteignung zu rechtfertigen.

4.4 Bahnhof West, Effretikon ZH

Illnau-Effretikon liegt an der Bahn- und Autobahnlinie zwischen Zürich und Winterthur. Mit dem Bau des Bahnhofs 1855 begann sich das ehemalige Dorf zu einer Stadt zu wandeln und wuchs bis heute

auf rund 17'000 Einwohner*innen an. Die Stadt Illnau-Effretikon und der Kanton Zürich sehen rund um den Bahnhof Effretikon eine Zentrumsentwicklung vor. Der Ortskern soll zu einem Aufenthaltsraum aufgewertet und nicht nur Durchgangsort sein. Die Behörden kämpfen bereits seit dreissig Jahren gegen die schwindende Bedeutung des Zentrums an. Viele Läden schliessen (HOCHPARTERRE 4/2018: 18).

Abb. 30 Luftbild Stadt Illnau-Effretikon und Verortung von Bahnhof West



Quelle: SWISSTOPO (2019), eigene Darstellung

Das Bahnhofsquartier ist heute vor allem durch Ein- und Mehrfamilienhäuser geprägt. Im nördlichen Bereich befindet sich das Einkaufszentrum «Effi-Märt» und die Stadtverwaltung. Vom Bahnhof zum Effi-Märt führt eine relativ stark befahrene Kantonsstrasse (vgl. Abb. 31).

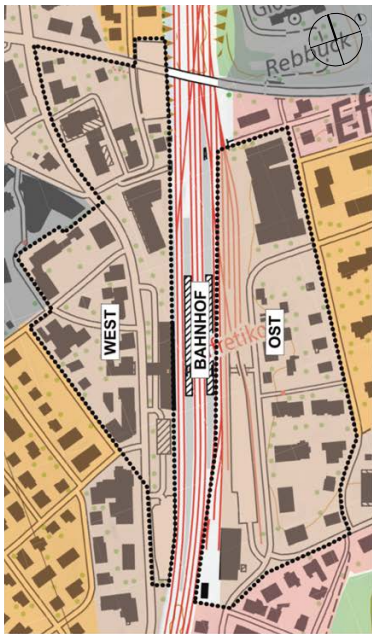
Abb. 31 Übersicht Bahnhof Effretikon West

Quelle: GOOGLE MAPS (2019), eigene Darstellung

Die Planungen zur Zentrumsentwicklung in Effretikon wurden vor rund 15 Jahren angestossen. Bereits 2003 hat Illnau-Effretikon ein Projekt zur Aufwertung des Zentrums erarbeitet. Dafür wollte die Stadt ein Grundstück gegenüber dem Stadthaus erwerben, was jedoch durch die Stimmbürger*innen 2004 abgelehnt wurde. Somit scheiterte der erste Versuch, mit einer aktiven Bodenpolitik Einfluss auf die Zentrumsentwicklung zu nehmen. Das Planungsvakuum nutzte die Entwicklerin Hänseler Immokonzept und präsentierte 2009 ein fertiges Projekt für das ganze Gebiet westlich des Bahnhofs. Das Projekt mit drei Hochhäusern sowie das Verfahren ohne Qualitätssicherung wurde von der Bevölkerung und von Fachkreisen kritisiert (HOCHPARTERRE 5/2009; VAN WEZEMAEL 2010: 49f.). Auch gelang es der Entwicklerin nicht, alle Grundeigentümer*innen, welche für die Verwirklichung des Projekts notwendig waren, ins Boot zu holen. HOCHPARTERRE (5/2009: 54) schrieb dazu: «Gerade die Zerstückelung des Grundbesitzes ist eines der Hauptprobleme bei der Zentrumsentwicklung. In Effretikon sind von der aktuellen Planung vierzig Grundstücke betroffen, die über zwanzig Eigentümern gehören. Zum Mitmachen kann niemand gezwungen werden.»

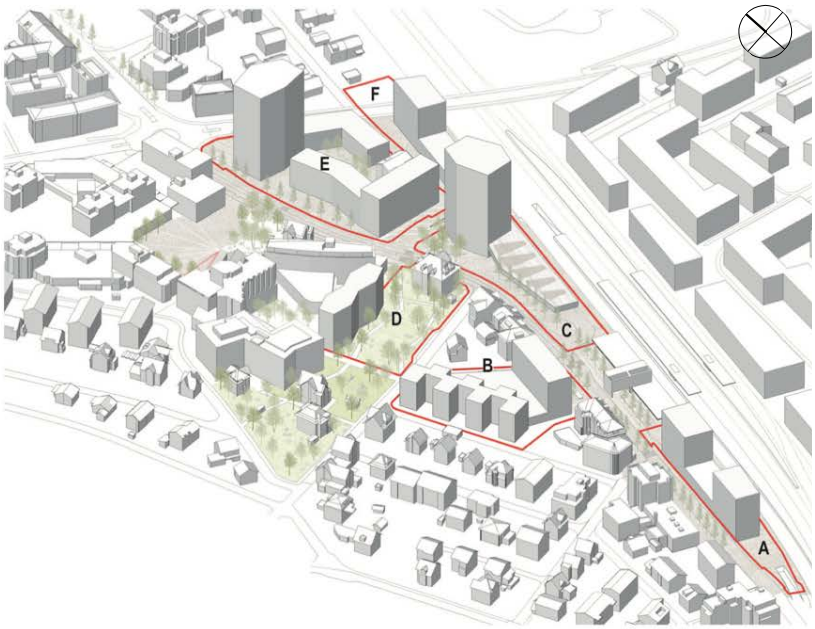
Um der Kritik nach fehlender Qualität zu begegnen, organisierte die Entwicklerin zusammen mit der Stadt 2010 einen Studienauftrag mit drei Büros. Zusätzlich kaufte Hänseler Immokonzept eines der grösseren Areale als Zeichen, dass sie an das Vorhaben glaubten. Das Ergebnis des Studienauftrags wurde als Grundlage für die Erarbeitung eines privatrechtlichen Gestaltungsplans genommen. Ende 2013 wurde dieser öffentlich aufgelegt. Es gab diverse Einwendungen, unter anderem von betroffenen Grundeigentümer*innen, die keine Verdichtung auf ihren Grundstücken wollten. 2014 verstarb der Immobilienentwickler von Hänseler Immokonzept nach kurzer Krankheit überraschend und mit seinem Tod wurden auch die Bemühungen um den Gestaltungsplan sistiert (HOCHPARTERRE 4/2018: 20).

Abb. 32 Zentrumszone mit GP-Pflicht



Quelle: ILLNAU-EFFRETIKON (2018)

Abb. 33 Modell Masterplan Effretikon West



Quelle: ILLNAU-EFFRETIKON (2018)

Dies eröffnete der Stadt Illnau-Effretikon die Möglichkeit, die Planungen zur Zentrumsentwicklung selber an die Hand zu nehmen. 2016 nahm die Stadt die Planung wieder auf und schrieb die Ausarbeitung eines Masterplans aus. Dieser Masterplan sollte auf den wichtigsten Erkenntnissen aus dem

Studienverfahren aufbauen. Den Weg über einen eigentümerverbindlichen Gestaltungsplan sah die Stadt als nicht mehr zielführend an, da es nicht möglich war, alle Grundeigentümer*innen ins Boot zu holen. Anfang 2018 wurde der Masterplan durch den Stadtrat festgesetzt (ILLNAU-EFFRETIKON 2018). Im Masterplan wurden die Grundstücke, bei welchen die Grundeigentümer*innen nicht mitmachen wollten, ausgespart (vgl. Abb. 34, weisse Fläche). Der Masterplan wurde so ausgestaltet, dass die Zentrumsentwicklung auch ohne diese Grundstücke funktioniert. Es wurden sechs Baufelder definiert, für welche separate Gestaltungspläne und grossmehrheitlich Wettbewerbsverfahren durchzuführen sind (vgl. Abb. 33, A–F). Heute ist Illnau-Effretikon erstmals nach 15 Jahren am Punkt, dass mit dem Gestaltungsplan für das Baufeld B konkrete Entwicklungspläne vorliegen.

Abb. 34 Eigentumsverhältnisse

Quelle: ILLNAU-EFFRETIKON (2018)

Das Interview mit der Stadtplanerin Ivana Vallarsa, welche bei der Stadtplanung Illnau-Effretikon seit über zehn Jahren tätig ist, hat folgende Erkenntnisse und mögliche Lösungsansätze ergeben:

- Die Erfahrung mit der Planung der Zentrumsentwicklung Effretikon West habe gezeigt, dass die Grundeigentümerfrage zentral ist. Gerade in einer Gemeinde, die verhältnismässig überschaubar ist, gehe eine Entwicklung nur gemeinsam mit den Grundeigentümer*innen. **Kooperation mit den Grundeigentümer*innen sei unabdingbar**. Über Druck oder Zwang gehe es nicht. So musste die Stadt akzeptieren, dass gewisse Grundeigentümer*innen kein Interesse an einer Entwicklung haben. Grundsätzlich verfügt der Kanton Zürich mit der Regelung, dass bei einem privatrechtlichen Gestaltungsplan zwei Drittel der Grundeigentümer*innen einverstanden sein müssen, über ein Instrument, dass Blockaden durch Einzelne theoretisch vermeiden könnte. Doch die Erfahrung zeige, dass dies zwar theoretisch möglich, aber praktisch schwierig umzusetzen sei in einer **Gemeinde, in der sich alle kennen**. So wäre auch ein zusätzlicher Gesetzesartikel zum Enteignungsrecht für kantonale Schwerpunktzonen, wie ihn der Kanton St. Gallen kenne, wenig hilfreich gewesen.
- Aus der Planung von Effretikon West hat die Stadtplanerin gelernt, dass es wichtig ist, als Stadt zu Beginn in den Lead zu gehen und ein Leitbild zu entwickeln. Dafür seien aber auch entsprechende **personelle und fachliche Ressourcen notwendig**. Aufgrund einer Verwaltungsreform 2018 sei dies nun auch besser möglich. Auch zeige sich, dass bei Innenentwicklungsprojekten vieles über Verhandlungen läuft. Es sei für eine kleine Verwaltung eine grosse Herausforderung, bei den Grundeigentümer*innen im Gegenzug zur Mehrausnützung, die ihnen gewährt wird, Qualität einzufordern. Im Masterplan sind die Anforderungen der Stadt wie beispielsweise eine

Wettbewerbspflicht enthalten. Doch auch nach erfolgtem Wettbewerb müsse die Stadt ein wachendes Auge darüber halten, damit qualitative Aspekte nicht aus ökonomischen Überlegungen der Investor*innen wieder wegfallen.

- Bei den Planungen durch den privaten Immobilienentwickler wurden weder die Bevölkerung noch die Grundeigentümer*innen einbezogen. So hat die Stadt bei der Erarbeitung des Masterplans grossen **Wert auf den Einbezug gelegt** und die Grundeigentümer*innen dreimal vernehmlasst. Die Grundeigentümer*innen, die vom Masterplan ausgenommen sind, hatten sich mit Händen und Füssen dagegen gewehrt, dass über ihre Grundstücke Planungen angestellt werden. Deshalb seien keine Aussagen zu diesen Grundstücken enthalten. Es sei aber sichergestellt, dass auch ohne diese Grundstücke beispielsweise die Erschliessung funktioniere.
- Zudem habe die private Planung, welche einen privaten Gestaltungsplan über das ganze Gebiet vorsah, gezeigt, dass dieser Perimeter für ein bereits bebautes Gebiet zu gross ist. Im Rahmen des Masterplans hat die Stadt nun sechs Baufelder mit Gestaltungsplanpflicht definiert (vgl. Abb. 33). Damit könne eine Etappierung ermöglicht werden. Bis jetzt scheint der Masterplan die richtige Entscheidung gewesen zu sein. Dieser habe Entwicklungen angestossen und lässt Etappierung zu. Mit dieser **etappierten Entwicklung** und der Aussparung gewisser Grundstücke könne **alt und neu besser kombiniert und Identität gestiftet werden**. Es wurde jedoch auch festgestellt, dass es aufgrund dieser etappierten Vorgehensweise umso wichtiger ist, die Erschliessungs- und Freiraumfrage übergeordnet sicherzustellen. Aus diesem Grund wurde im Nachgang zum Masterplan ein Freiraumkonzept erstellt, das gewisse Mindestanforderungen für alle Baufelder enthält.
- Die Stadt hat nirgends das Thema Baulandmobilisierung festgehalten. Sie habe zwar grosses Interesse, dass sich insbesondere am Bahnhof etwas tue. Doch genüge der Masterplan, um die Entwicklung erster Baufelder anzustossen. Auch gäbe es bereits sehr viele bautechnische Schwierigkeiten bei Entwicklungen im Bestand zu überwinden. Die Stadt möchte nicht noch mehr Auflagen machen. Die Verwaltung beginne **am gleichen Strick zu ziehen wie die Investor*innen**, da eine gegenseitige Abhängigkeit bestehe.
- Der **Masterplan als Instrument taucht im PBG nicht auf**. Es handelt sich um ein informelles Instrument, das Leitbildcharakter hat. Dies sei einerseits gut, da die Stadt relativ frei ist, wie sie den Masterplan genau ausgestalten möchte. Der Stadtrat hat den Masterplan festgesetzt und er ist damit lediglich selbstbindend. Bei neuen Erkenntnissen könne die Stadt diesen eigenmächtig anpassen. Auf der anderen Seite sei diese fehlende rechtliche Verbindlichkeit des Masterplans auch eine Herausforderung. Beispielsweise wurde in einer Einsprache zum Gestaltungsplan aufgeführt, dass der Masterplan nicht verbindlich sei und damit die Stadt nicht damit argumentieren könne. Die Stadt könne die Grundeigentümer*innen nicht zwingen, sich an den Masterplan zu halten, aber die Wahrscheinlichkeit, dass ein Gestaltungsplan durch das Parlament genehmigt werde, erhöhe sich, wenn sich diese an den Masterplan halten. Zwischenzeitlich konnte die Stadt jedoch die zentralen Aspekte in den verbindlichen Richtplan überführen.
- Eine weitere Herausforderung stellte die **Sicherstellung öffentlichen Freiraums** dar, der für die Innenentwicklung von grosser Bedeutung ist. Auf dem Baufeld D (vgl. Abb. 33) soll der Stadtgarten als öffentlicher Freiraum entstehen. Während der Erarbeitung des Masterplans wurde das Grundstück des Stadtgartens verkauft. Die Stadt habe auch mitgeboten, war jedoch nicht gleich agil. Da die Stadt mit den Baufeldern E und F über eigene Grundstücke verfügt, wurde zudem ein Tauschgeschäft geprüft, aber auch das habe nicht reüssiert. So war es nicht möglich, das ganze Baufeld D einer öffentlichen Nutzung zuzuführen. Auch dem betroffenen Grundeigentümer

musste eine Entwicklung zugestanden werden. So wurde vertraglich festgehalten, dass der betroffene Grundeigentümer zwar ebenfalls eine zusätzliche Ausnützung erhält, jedoch im Gegenzug einen Teil der Stadt für einen öffentlichen Stadtgarten abtreten muss. Zudem sollen die Gelder aus dem Mehrwertausgleich der anderen Baufelder, welche die Gemeinde bereits freiwillig eingeführt hat, unter anderem für die Erstellung dieses Freiraums verwendet werden. Mittlerweile werbe der betroffene Grundeigentümer mit dem Stadtgarten, was zeige, dass ein entsprechender Freiraum zu einem Verkaufsargument werden kann.

Das Gebiet Bahnhof West in Effretikon steht exemplarisch für die hohe Bedeutung, welche den S-Bahnstationen im Metropolitanraum Zürich im Rahmen der Innenentwicklung zukommt und wie gross die Herausforderungen sind, welche die diversifizierten Parzellenstrukturen und unterschiedlichen Entwicklungsabsichten der Grundeigentümer*innen bei der Baulandmobilisierung darstellen.

4.5 Bahnhof Nord, Regensdorf ZH

Regensdorf befindet sich westlich von der Stadt Zürich im Furttal und ist damit gut angeschlossen an die Autobahn, den Flughafen und die S-Bahn. Das Bauerndorf erlebte Mitte des 20. Jahrhunderts eine rasante Entwicklung und diverse Gewerbe- und Industriebetriebe siedelten sich an. Wie die NZZ (12/2009) schrieb, setzte «eine rasante bauliche Entwicklung [...] ein, und innert kürzester Zeit entstanden – als Folge der Wachstumsschübe in Zürich – städtisch geprägte Quartiere.» Heute zählt Regensdorf rund 18'000 Einwohner*innen und rund 10'000 Arbeitsplätze.

Abb. 35 Luftbild Gemeinde Regensdorf und Verortung von Bahnhof Nord

Quelle: SWISSTOPO (2019), eigene Darstellung

Mit 21,5 Hektaren verfügt Regensdorf mit «Bahnhof Nord» über eines der grössten Entwicklungsgebiete des Kantons Zürich. Die ersten Überlegungen zur Weiterentwicklung des Industrie- und Gewerbegebiets nördlich der Gleise erfolgten 2009 in Form einer Testplanung. Ziel von Regensdorf ist es, zu einem regionalen Zentrum des Furttals zu werden. Um dies zu erreichen, soll Regensdorf nördlich

des Bahnhofs zu einem gemischt genutzten Quartier werden. Dabei handelt es sich nicht um eine reine Transformation eines ehemaligen Industrie- und Gewerbegebiets in eine Mischnutzung. Vielmehr soll der Unternehmensstandort mit vielen Arbeitsplätzen erhalten bleiben. Die Etappierbarkeit stellte eine der grossen Herausforderungen der Gebietsentwicklung dar, aber auch die Frage, wie den unterschiedlichen Entwicklungsbedürfnissen und Vorstellungen des Entwicklungszeitpunkts entsprochen werden kann (HOCHPARTERRE 2017: 4).

15 Grundeigentümer*innen sind von der Transformation betroffen. Zwei Immobilieninvestoren Mobimo (K, M) und Pensimo (F, G und die Hälfte von H) haben bereits Kerngrundstücke erworben. Der Gemeinde gehört das Baufeld R, dem Kanton die Baufelder Q und P und Teile der Baufelder H und I.

Abb. 36 Eigentumsverhältnisse mit Fuss- und Veloverkehrsachse (violetter Bereich)

Quelle: SUTER VON KÄNEL WILD (2015)

Basierend auf der Testplanung wurde eine städtebauliche Entwicklungsstudie erarbeitet. Diese wiederum wurde als Grundlage für die Revision der BZO 2012 verwendet. In der BZO wurde eine Gestaltungsplanpflicht für das ganze Gebiet festgeschrieben. Wichtigste Erkenntnis war, dass die gemeinsame Fuss- und Veloverkehrsachse planungsrechtlich gesichert werden muss (vgl. Abb. 36).

Nach der BZO-Revision ging es nicht mehr weiter. Der Bauvorstand Karl Wegmüller beschrieb die Gründe dafür im Themenheft von HOCHPARTERRE (2017: 5): «Wir konnten den Mehrwert für die Grundeigentümer nicht gut genug vermitteln, und am Anfang war auch der Nutzungsmix für sie zu wenig attraktiv.» Viele der Grundeigentümer*innen würden gar kein Bedürfnis nach Veränderung haben. Dies habe die Gemeinde bei den Planungsarbeiten zu wenig berücksichtigt. Zudem waren die Planungsarbeiten langwierig, komplex und zu teuer für gewisse Grundeigentümer*innen, sodass sie sich nicht mehr weiter beteiligten. 2012 formierte sich die «Interessengemeinschaft Industrie Regensdorf», die sich sowohl gegen den Inhalt der Planungen wie auch gegen den Prozess wehrten.

Die IG vergab dem Immobilienkenner Daniel Grando im Mandat die Aufgabe, ihre Interessen zu vertreten. Das ermöglichte, dass die Grundeigentümer*innen und die Gemeinde wieder ins Gespräch kamen. Der Mandatsträger wurde zur vermittelnden Instanz und konnte sowohl gegenüber den

Grundeigentümer*innen wie auch der Gemeinde die gegenseitigen Interessen darlegen. Zentral war die Frage, wie die Erschliessungskosten, die Aussenraumgestaltung und der Mehrwertausgleich abgegolten werden. Als Ergebnis der kooperativen Verhandlungsrunden entstand ein Entwicklungsvertrag. In diesem wurde festgehalten, wer wann was bezahlen muss und die Spielregeln für die weiteren Planungsschritte. Eine zweite BZO-Teilrevision wurde notwendig, da der Wohnanteil flexibler gehandhabt werden sollte. Ein Ergänzungsplan zur BZO wurde grundeigentümerverbindlich festgeschrieben. Eine weitere Schwierigkeit zeigte sich in dieser Phase: Aufgrund des fehlenden Knowhows in der Verwaltung von Regensburg dauerte der Prozess der BZO-Teilrevision verhältnismässig lange und es brauchte wiederum Workshops mit allen Beteiligten. Erst 2016 wurde die Revision durch den Kanton genehmigt. Sieben Jahre nach der Testplanung konnten die Entwickler mit ihren Arealentwicklungen starten (EBD.: 6).

Das Interview mit Albert Gubler, welcher langjährige Berufserfahrung hat und seit zwei Jahren Leiter Raum- und Verkehrsplanung in Regensdorf ist, ergab folgende Erkenntnisse und Lösungsansätze:

- Beim Bahnhof Nord handle es sich um eine **private Variante eines Quartierplans**. Bei einem Quartierplanverfahren hätten die Grundeigentümer*innen bereits zu Beginn Planungskosten tragen müssen. Das heisst, die Grundeigentümer*innen, welche keine Entwicklung wollen, hätten die Planung von Beginn an verzögern können. Bei der «privaten» Variante bestehe die Möglichkeit, dass die Planungskosten erst bezahlt werden müssen, wenn auch gebaut werde. Für die Gemeinde bedeute dies, dass sie Vorinvestitionen zu tragen habe, ohne zu wissen, wann sie das Geld zurückerhalten werde. Nur so sei es möglich gewesen, dass die Planung «nur» zehn Jahre gedauert hat.
- Es würde sich aber eigentlich um eine klassische Gebietssanierung handeln. Obwohl diese Möglichkeit explizit im PBG § 186–188 KANTON ZÜRICH (2019) vorgesehen ist, sei dieses Verfahren noch nie zur Anwendung gelangt. Der politische Mut habe bis anhin gefehlt. **Die gesetzlichen Grundlagen seien vorhanden, aber der politische Wille zur Anwendung fehle**.
- **Problematisch sei, dass Planungen meist nur städtebaulich angegangen würden**. So sei dies auch bei der Testplanung Regensdorf Nord der Fall gewesen. Erschliessungsfragen seien erst nachträglich berücksichtigt worden. Im Nachhinein, als bereits die BZO Revision erfolgt war, wurde noch ein Gesamterschliessungskonzept und daraus resultierend eine Kontingentierung der Fahrten erarbeitet. Leitungstrassees, Niveauunterschiede wurden ebenfalls erst (zu) spät berücksichtigt. Einerseits sei es positiv, dass heute der Freiraumqualität mehr Beachtung geschenkt werde, andererseits **drohen dabei die «hard facts» vernachlässigt zu werden**. Es brauche eine gesamtheitliche Betrachtung von Siedlung, Verkehr, Leitungen, Freiraum. All dies hätte bereits in der Testplanung berücksichtigt werden und Planer*innen und nicht Städtebauer*innen hätten im Lead sein müssen. Heute liege der MIV Anteil in Regensdorf bei 91 Prozent. Um dies zu ändern, brauche es Massnahmen und diese müssten bereits von Beginn an mitgedacht werden.
- Im **Entwicklungsvertrag mit den Grundeigentümer*innen** seien die Formulierungen teilweise wenig detailliert, so dass zusätzlich ein Umsetzungskonzept erstellt wurde. Dieses wurde durch eine grosse Mehrheit der Grundeigentümer*innen unterzeichnet und im Grundbuch angemeldet. Mit jedem Gestaltungsplan brauche es jedoch noch einen weiteren Vertrag. Zudem zeige sich bereits, dass die im ersten Vertrag festgehaltenen Infrastrukturgelder wahrscheinlich nicht ausreichen würden. Vor allem würden damit die sozialen Einrichtungen wie Kindergarten und Schulen nicht finanziert werden können. Zu hoffen sei, dass dieser Punkt mit der Einführung des gesetzlichen Mehrwertausgleichs einfacher werde.

- Eigentlich müssten auch Entwicklungen der **Zukunft bereits mitgedacht** und dafür Vorschriften erlassen werden. Beispielsweise für die Frage der Logistik: Nicht, dass am Schluss die als Freiraum vorgesehenen Flächen für Transportwagen benutzt würden. Hier würden die gesetzlichen Grundlagen fehlen, um entsprechende Vorschriften zu erlassen. Was auch zu wenig berücksichtigt werde, sei, dass bei zukünftigen Veränderungen die Anpassung der Gestaltungspläne hoch komplex wird, da verschiedene Planungsgrundlagen sowie Einträge im Grundbuch zu konsultieren und anzupassen sind.
- Die Gemeinde Regensburg habe lediglich eine Stelle, die sich um Planungsfragen kümmert. **Die vielen anstehenden Aufgaben seien dadurch kaum zu bewältigen.** Für die Planungsprozesse bräuchte es viel Kreativität, um die anstehenden Probleme zu lösen. Die Gemeinde könne auch nicht alle Aufgaben an externe Planungsbüros auslagern. Der Vorteil einer kleinen Verwaltung sei jedoch, dass die Wege kurz sind. Wichtige Entscheide könnten schnell erwirkt werden. Zudem gäbe es kein Parlament, welches die Verwaltung und die Politik mit Vorstössen beschäftige.
- Die Zusammenarbeit mit dem Amt für Verkehr des Kantons sei gut. Der **Kanton denke inhaltlich mit, was sehr wertvoll sei, aber bei der Umsetzung sei er eher bürokratisch und möchte rechtlich auf der sicheren Seite sein**. Doch rechtlich sei nicht immer alles eindeutig, es gäbe auch Graubereiche. Aber da sei der Kanton nicht bereit, auch mal einen neuen Weg einzuschlagen. Zudem würden die Vorprüfungen länger dauern, als die Gemeinden gemäss PBG KANTON ZÜRICH (2019) erwarten dürfen. Dadurch würde die Planung träge und Chancen würden verpasst. Zudem seien die Rückmeldungen im Vorprüfungsbericht sowohl Anträge als auch Empfehlungen und es sei nicht immer eindeutig, was nun zu machen ist. Zudem stehe in praktisch jedem Vorprüfungsbericht, es werde empfohlen, eine zweite Vorprüfung beim Kanton einzuholen.

Das Fallbeispiel von Regensdorf zeigt deutlich auf, welche Bedeutung mittleren Gemeinden mit ihren grossen inneren Reserven im Rahmen der Innenentwicklung zukommt und mit welchen zusätzlichen Herausforderungen sie aufgrund des kleinen Personalbestands zu kämpfen haben, aber auch welche Chancen die kurzen Wege in der Verwaltung bieten.

4.6 Kleefeld, Bern BE

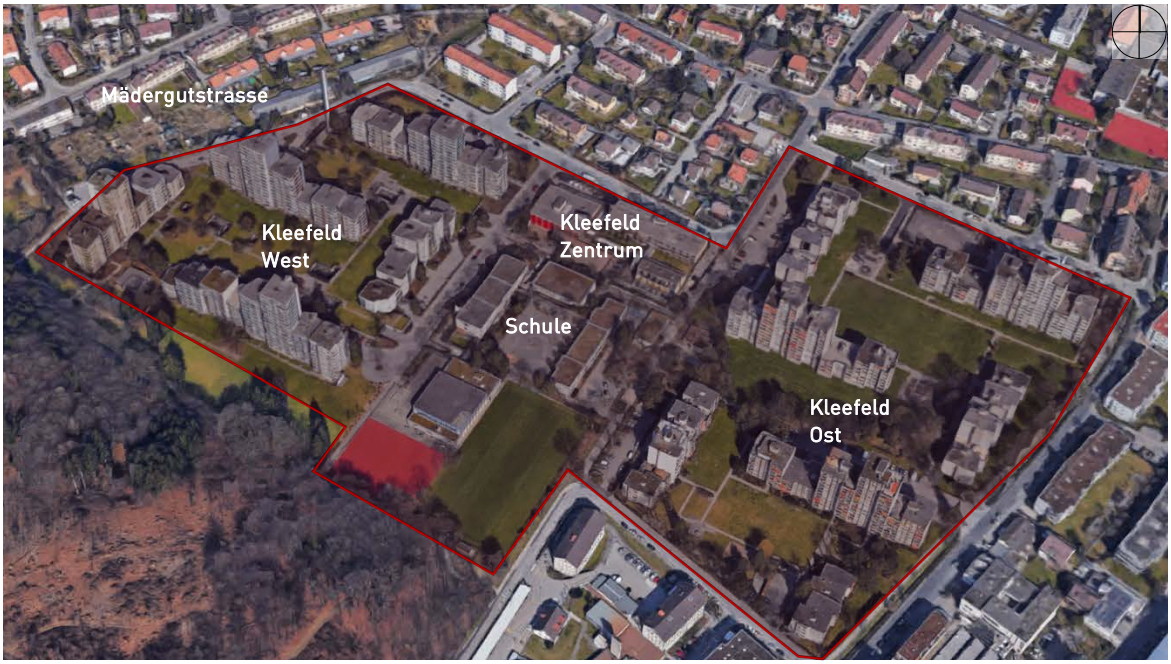
In den späten 1960er und Anfang der 1970er Jahre entstand die Hochhaussiedlung «Kleefeld» im Westen von Bern. Die Siedlung wurde zu einer Zeit gebaut, als Wohnraum dringend benötigt wurde, aber aufgrund der Erdölkrise nicht mehr viel Geld verfügbar war. Es wurde insbesondere am Aussenraum gespart. In der Aprilausgabe titelte DER BUND (4/2019): «Ein Problemquartier sucht die Wende». Die Siedlung sei in die Jahre gekommen und müsse erneuert werden. Insbesondere der Aussenraum würde eine Aufwertung benötigen. Die Siedlung hat, wie der Bund schreibt mit «Sanierungsstau und schleichender Abwertung» zu kämpfen. Die Besitzverhältnisse seien eine der grossen Herausforderungen. Eine andere sei, dass Sanierungen aufgrund der schlechten Bausubstanz sehr viel kosten würden. Da die Wohnungen, die zu günstigen Mieten zu haben sind, nachgefragt würden, bestehe kaum Druck, etwas zu ändern. Die Frage, ob die Siedlung nach einer Gesamterneuerung mit deutlich teureren Mieten immer noch gefragt sein würde, führe bei den Grundeigentümer*innen zu Unsicherheit.

Abb. 37 Luftbild Stadt Bern und Verortung des Kleefelds

Quelle: SWISSTOPO (2019), eigene Darstellung

Im Stadtentwicklungskonzept (STEK) von Bern gibt es keine spezifischen Aussagen zum Kleefeld (STADT BERN 2016). In der Mitwirkung zum STEK wurde jedoch deutlich, dass Quartierorganisationen das Kleefeld als Problemquartier empfinden und ein aktiveres Vorgehen der Stadt wünschen in Bezug auf soziale Angebote, aber auch in Bezug auf die Freiraumgestaltung und die Sanierung der Siedlung. Die Stadt hat aus diesem Grund einen Auftrag an ein externes Büro vergeben, um die diversen bereits vorhandenen Studien und Erkenntnisse zu sammeln, alle Beteiligten an einen Tisch zu bringen und der Stadt einen Vorgehensvorschlag zu unterbreiten.

Abb. 38 Die Siedlung Kleefeld im Westen Berns



Quelle: GOOGLE MAPS (2019), eigene Darstellung

Die Siedlung unterteilt sich in Kleefeld West und Ost (vgl. Abb. 39, Abb. 40) sowie in ein Zentrum mit der Schulanlage. Insgesamt umfasst die Siedlung rund 1'200 Wohnungen. Der westliche Teil der Siedlung wurde bereits renoviert. Für das Schulhaus aus dem Jahr 1971 plant die Stadt Bern einen Neubau, der im Mai 2019 an der Urne gutgeheissen wurde. Zudem ist die Stadt Bern daran, das unternutzte Areal Mädergutstrasse, welches direkt an das Kleefeld West anschliesst, zu entwickeln. Die reformierte Kirche prüft derzeit Entwicklungsoptionen für das leerstehende Kleehaus im Zentrum.

Abb. 39 Kleefeld West

Quelle: BERNER HEIMATSCHUTZ (2019), Foto: Raphael Sollberger

Abb. 40 Kleefeld Ost

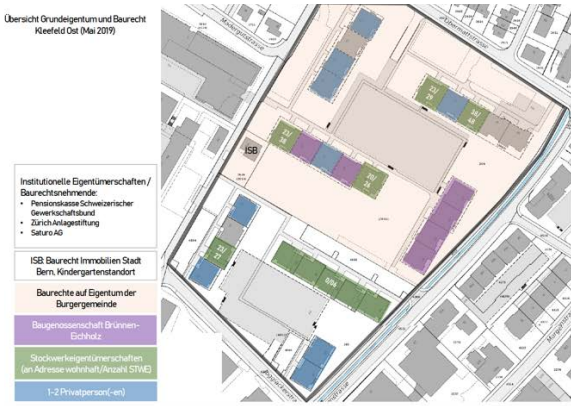
Quelle: BERNER HEIMATSCHUTZ (2019), Foto: Raphael Sollberger

160 Haus- und Stockwerkeigentümer*innen prägen heute die Siedlung. Dabei gehört der grösste Teil des Bodens der Burgergemeinde. Diese hat jedoch die einzelnen Häuser im Haus- oder Stockwerkeigentum im Baurecht abgegeben. Die Baurechte haben unterschiedliche Laufzeiten (vgl. Abb. 41, Abb. 42).

Abb. 41 Eigentümerverhältnisse Kleefeld West

Quelle: STADT BERN (2019), Grundbuchamt Bern-Mittelland, Darstellung: Alice Bögli

Abb. 42 Eigentümerverhältnisse Kleefeld Ost



Quelle: STADT BERN (2019), Grundbuchamt Bern-Mittelland, Darstellung: Alice Bögli

Das Gespräch mit der Projektleiterin Alice Bögli, welche bei der Stadtplanung Bern seit kurzem für dieses Gebiet zuständig ist, hat folgende Erkenntnisse und mögliche Lösungsansätze ergeben:

- Die Herausforderung des Kleefelds bestehe darin, dass zwar ein grosser Teil der Siedlung im Grundeigentum der Burgergemeinde liegt, diese jedoch die einzelnen Häuser im Stockwerkeigentum im Baurecht abgegeben hat. Dabei würden sich spezifische Fragen im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Siedlung, deren Instandhaltung und im Umgang mit dem Freiraum

stellen. **Es gäbe zu wenig Erfahrung in der Schweiz mit dieser Rechtsform**. Die ersten Fälle kämen erst jetzt in eine grössere Erneuerungsphase.

- Speziell für den Aussenraum zeige sich, dass die gemeinsame Verantwortlichkeit aller Miteigentümer*innen dazu führe, dass eine Veränderung kaum möglich ist. Es gab bereits verschiedene Projekte, die Ideen für eine Aufwertung aufzeigten, doch diese waren nicht erfolgreich, da sich die Miteigentümer*innen nie geschlossen dahinter stellen konnten. Dabei stand nicht unbedingt die Finanzierung im Vordergrund, sondern die Frage des Unterhalts. Eine grüne Wiese sei einfacher zu unterhalten, als ein abwechslungsreich gestalteter Freiraum. An diesem Beispiel zeige sich, dass im Falle einer Abgabe des Baurechts im Stockwerkeigentum die Frage, wie mit dem Aussenraum umgegangen werden soll, zu klären ist. Eine Möglichkeit bestehe darin, dass der **Aussenraum bei der Burgergemeinde verbleiben oder öffentlicher Grund würde**.
- Das Kleefeld zeige, dass juristisch zu wenig geklärt wurde, wie mit dem Aussenraum oder mit Sanierungen umgegangen werden soll. Es stelle sich die Frage, ob es nicht **strengere Gesetze** geben müsste, um sicherzustellen, dass der Rückstellungsfonds entsprechend gefüllt ist und dass Entwicklungen nicht durch einzelne Stockwerkeigentümer*innen blockiert werden können. Wie es jedoch konkret mit dem Rückstellungsfonds im Kleefeld Ost aussieht, sei der Stadt nicht bekannt.
- Die Statistiken würden zeigen, dass es beim Kleefeld um einen klassischen «Ankunftsort» handelt. Seit den 1990er Jahren sei der Ausländeranteil in etwa gleichgeblieben. Zu Beginn waren es vorwiegend Italiener, dann kamen sie aus dem Balkan und heute mehrheitlich von ausserhalb Europas. Die Mieten seien günstig, es gäbe kaum Verkehr, es sei ruhig, der Wald nah. Das Kleefeld sei nicht einfach ein Problemquartier, sondern biete auch spezifische Qualitäten, die für eine durchmischte Stadt wichtig sind. Das Ziel, günstigen Wohnraum bereitzustellen, sei damit erreicht. Dieses Ziel sei jedoch langfristig nicht gesichert, da eine etappenweise Sanierung aufgrund der Besitzverhältnisse und der Siedlungsstruktur schwierig ist. Es drohe der Wegfall von günstigem Wohnraum, da nicht nachhaltig investiert wurde. Für das weitere Vorgehen stelle sich die Frage, **wie diese Qualität trotz Sanierung erhalten werden könne**.
- Für das Kleefeld Ost stelle sich jedoch zunächst die Frage, ob eine Gesamtsanierung sinnvoll ist oder nicht. Gerade wenn auch noch die Sanierung der Einstellhalle anstehe, sei es wichtig, dass diese Grundsatzfrage geklärt wird, bevor erste Investitionen getätigt werden. Dies könne ein Anlass sein, vertieft zu prüfen, **wie das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei einer Sanierung aussähe und ob es im Falle eines Neubaus Verdichtungspotenzial gäbe**. Dabei sei auch zu beachten, dass die Nachfrage nach günstigem Wohnraum nach wie vor gross sei, weshalb der Druck zur Sanierung noch nicht gegeben scheint. Primär fehle der Anreiz, zu investieren. Prüfenswert wäre, ob eine höhere Ausnützung als heute möglich wäre und ob dies als Anreiz für Ersatzneubauten dienen könnte. Im Falle eines Neubaus stelle sich wiederum die Frage, wie mit dem Stockwerkeigentum umgegangen werden kann, ob ein vorgezogener Heimfall erzwungen werden kann oder nicht.
- Was den bisherigen Studien fehle, sei die **Erhebung der Interessen der Eigentümer*innen sowie der Bevölkerung**. **Zudem sei eine aktive Burgergemeinde zentral**, um diese Fragen zu lösen. Die Stadt könne lediglich unterstützend wirken.

Das letzte Fallbeispiel beleuchtet eine der wohl zentralsten Herausforderungen, welche in den nächsten Jahren auf die Gemeinden zukommen wird und zwar der Umgang mit Stockwerkeigentum. Das Fallbeispiel des Kleefelds zeigt exemplarisch, dass mit der Verteilung des Grundeigentums auf der vertikalen Ebene eine zusätzliche Komplexitätsstufe hinzukommt, welche es im Zuge der Innenentwicklung zu bewältigen gibt.

5 Analyse der Fallbeispiele

Die Vielfalt der Herausforderungen, welche sich im Zusammenhang mit dem Postulat zur Innenentwicklung und der Eigentumsgarantie ergeben, konnte anhand der sechs Fallbeispiele exemplarisch aufgezeigt werden. Im Kapitel 5.1 werden die Fallbeispiele verglichen und ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede diskutiert, wobei dies entlang von sieben Handlungsfeldern erfolgt. Es geht nicht nur um einen Vergleich der Fallbeispiele, sondern auch um einen Vergleich der Sichtweisen der Verwaltungsmitarbeiter*innen. Zusätzlich wird – sofern vorhanden – wissenschaftliche Literatur beigezogen oder auf den politischen Diskurs verwiesen, um die Fallbeispiele in einen grösseren Kontext einbetten zu können. Die Bodenfrage erfordert nicht für jeden Kontext die gleiche Lösung. Vielmehr kommt es auf das jeweilige Umfeld und die Konstellation an. Trotzdem können im Kapitel 5.2 basierend auf den Erkenntnissen aus den Fallbeispielen zwanzig mögliche Lösungsansätze für die sieben Handlungsfelder formuliert werden.

5.1 Vergleichende Analyse

Aktive Bodenpolitik

In den Interviews mit den Vertreterinnen der grösseren Städte war die aktive Bodenpolitik ein zentrales Thema. Am Beispiel des Gygax-Areals wurde deutlich, dass die Stadt Biel auf die Vorteile der bereits lange währenden Tradition einer aktiven Bodenpolitik zurückgreifen kann. Dies ermöglicht es der Stadt Landabtausch, Landumlegungsverfahren, aber auch den Verkauf und Kauf von Grund und Boden als Instrumente in der Stadtplanung erfolgreich einzusetzen. So steht auch im HOCHPARTERRE (9/2017: 50): «Wer kein Land hat, der kann Planung nur predigen, Eigentümer können handeln und verhandeln.» Gerade die beiden Fallbeispiele Reussbühl Ost und Fluhmühle-Lindenstrasse zeigen, wie schwierig es ist, ohne eigenen Grund und Boden im bereits bebauten Gebiet Einfluss zu nehmen. So wurde von beiden Gesprächspartner*innen betont, dass es für die Planungsprozesse wichtig gewesen wäre, frühzeitig Land zu sichern.

Seit Beginn des Raumplanungsdiskurses in der Schweiz wird die Bedeutung einer aktiven Bodenpolitik für die Stadtentwicklung betont (u. a. BERNOULLI 1946). Nach einer Liberalisierungsphase ist seit der Jahrtausendwende festzustellen, dass sowohl in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung als auch im politischen Diskurs eine aktive Bodenpolitik für die Stadtentwicklung kaum mehr umstritten ist (u. a. HENGSTERMANN/GERBER 2015). So besteht mittlerweile auch in vielen Deutschschweizer Städten wie Basel, Luzern oder Zürich der politische Auftrag zu einer aktiven Bodenpolitik. Anders sieht es bei mittelgrossen Gemeinden aus. Im Falle von Illnau-Effretikon konnte beispielsweise keine Mehrheit für den Kauf eines Schlüsselgrundstücks mobilisiert werden. Dies zeigt, dass sich die Planungskulturen nach wie vor je nach Gemeindestruktur und politischer Zusammensetzung unterscheiden.

Personelle Ressourcen

In regionalen Zentren wie Illnau-Effretikon und Regensdorf sind professionelle Verwaltungsstrukturen mit genügend personellen Ressourcen ein grosses Thema. Obwohl in den letzten Jahren insbesondere in den Städten eine Professionalisierung in der Raumplanung feststellbar ist, so zeigt sich, dass die kleineren und mittleren Gemeinden zwar über gut ausgebildete Verantwortliche verfügen, aber es meist Einzelpersonen sind, die sich zusätzliche Ressourcen und Wissen – sofern die finanziellen Mittel dafür vorhanden sind – durch externe Planungsbüros sichern müssen (u. a. TEC21 22/2015). Das Wissen darum, dass vor allem in kleineren und mittleren Gemeinden grosse Nutzungsreserven vorhanden sind, macht die fehlenden personellen Ressourcen besonders relevant.

Die Vertreterinnen der grösseren Städte Biel und Luzern beobachten eine Kompetenzverschiebung: Verhandlungsgeschick, Herzblut, Beziehungspflege, der Blick fürs grosse Ganze, strategische und konzeptionelle Fähigkeiten wurden als immer wichtiger werdende Kompetenzen genannt. Wie in der CHARTA (2016) zur Nachwuchsförderung in der Schweizer Raumplanung festgehalten ist, kann «das heutige Aus- und Weiterbildungsangebot [...] mit der wachsenden Nachfrage nicht Schritt halten.» Die Aus- und Weiterbildungsangebote seien zu wenig auf die sich verändernden Herausforderungen in der Raumplanung ausgerichtet.

Zudem ist Kontinuität in der Projektleitung wichtig. Am Beispiel des Gygax-Areals zeigt sich, wie eine personelle Konstanz zu Erfolg führen kann. Die Dynamik konnte im Projekt aufrechterhalten werden und das Gesamtkonzept ging nicht aus den Augen verloren. Genau dies fehlte bei der Fluhmühle-Lindenstrasse.

Rolle der Kantone

Alle Interviewpartner*innen vermissen aus ihrer Sicht eine stärkere Rolle der Kantone, wenn es um die Umsetzung des Postulats zur Innenentwicklung geht. Insbesondere die Interessenabwägung durch den Kanton kommt zu kurz. In allen drei Kantonen nimmt Umfang und Dauer der Vorprüfung stark zu, aber konkrete Empfehlungen im Sinne einer Interessenabwägung sind selten. Vielmehr wird meist eine zweite Vorprüfung empfohlen, was wiederum viel Zeit in Anspruch nimmt. Dadurch werden die Planungsprozesse träge. Im Kanton Zürich werden die Gemeinden zwar inhaltlich gut unterstützt, aber wenn es um die konkrete Umsetzung geht, ist der Spielraum für Lösungsansätze klein. Die Kantone scheinen noch sehr unsicher, wie die neuen gesetzlichen Grundlagen anzuwenden sind und bewegen sich lieber auf der sicheren Seite. Nicht gerade dienlich sind dabei die föderalistisch ausgeprägten Planungsinstrumente, da die Auslegung der Rechtsprechung nicht eins zu eins von jedem Kanton beziehungsweise Gemeinde übertragen werden kann. Noch schwieriger wird es dann, wenn der Kanton zwei verschiedene Rollen einnimmt, wie dies bei der Fluhmühle-Lindenstrasse der Fall war.

Dies zeigt ein klassisches Dilemma auf: Einerseits wird eine stärkere Rolle der Kantone durch die Gemeinden gewünscht. Sie sollen die Gemeinden fachlich unterstützten, helfen eine saubere Interessenabwägung vorzunehmen und gegenüber den Grundeigentümer*innen aufzutreten. Zum anderen werden die zu starren rechtlichen Auslegungen der Kantone als hinderlich empfunden. Trotzdem kann festgehalten werden, dass nur ein starker gemeinsamer Auftritt der öffentlichen Hand gegenüber den Grundeigentümer*innen hilft, die öffentlichen gegenüber den privaten Interessen durchzusetzen.

Kooperative Planungsprozesse

Der Paradigmenwechsel in der Planung hin zu mehr informellen Verfahren und kooperativen und partizipativen Prozessen ist in allen Fallbeispielen spürbar. Bereits in den 1980er Jahren wurden die Vorstellungen der Grundeigentümer*innen verstärkt einbezogen. Mit der Innenentwicklung gewinnt dieser Aspekt zusätzlich an Bedeutung (FORUM RAUMENTWICKLUNG 3/2017: 5f.) Der Kulturwandel hat viele Vorteile gebracht, stösst aber auch an seine Grenzen. Im Falle des Gygax-Areals waren alle Beteiligten gewillt, sich für eine «Win-Win-Win»-Situation einzusetzen. Zudem konnte die Stadt Biel sowohl in der Rolle als Planungsbehörde als auch der Grundeigentümerin den anderen Akteuren gegenübertreten. Hier war die kooperative Herangehensweise erfolgreich.

Es besteht aber auch die Gefahr, dass die Rolle der Gemeinden durch zu viel Kooperation unterwandert wird. An den Beispielen der Fluhmühle-Lindenstrasse und Reussbühl Ost wurde deutlich, dass die Sondernutzungsplanung als hoheitliches Instrument zur Verhandlungssache verkommen kann. Informelle und kooperative Prozesse sind nach wie vor sehr wichtig, aber es braucht eine klare Trennung zwischen informellen und formellen Prozessen. Für die Überführung in grundeigentümerverbindliche Instrumente braucht es starke Gemeinden, die bei den formellen Prozessen den Lead übernehmen und die öffentlichen Interessen vertreten. Andererseits zeigt das Beispiel von Regensdorf Nord, dass die Anwendung eines Verfahrens, welches als private Variante eines Quartierplans bezeichnet werden kann, auch Vorteile bringt. Ein Mediator hat zwischen den öffentlichen Interessen und denjenigen der Grundeigentümer*innen vermittelt. In Regensdorf wurde die kooperative Planung aber erst dann erfolgreich, als die Gemeinde einen Entwicklungsvertrag gemeinsam mit den Grundeigentümer*innen erstellt hat. Für mittlere Gemeinden wie Illnau-Effretikon oder Regensdorf sind Kooperationen unabdingbar, da sich alle kennen und aufeinander angewiesen sind.

Strategische Planung

Die Beispiele zeigen, dass eine aktive Stadtplanung, welche über ein strategisches Gesamtkonzept verfügt, zentral ist. Beim Gygax-Areal war das Gesamtkonzept einerseits für die Verhandlungen mit den Grundeigentümer*innen und andererseits für die Kommunikation gegenüber den Betroffenen und der Bevölkerung wichtig. Aber auch die Bahnhofsentwicklung Illnau-Effretikon zeigt, dass der Masterplan als Instrument wichtig war, um die übergeordneten Aspekte zu definieren, welche für die Gebietsentwicklung wichtig sind. Im Falle der Fluhmühle-Lindenstrasse und Reussbühl Ost gab es zwar ebenfalls Leitbilder beziehungsweise einen Masterplan, doch sie haben der Überführung in einen grundeigentümerverbindlichen Bebauungsplan bis anhin noch nicht zum Erfolg verholfen. Gründe dafür könnten darin liegen, dass das Gesamtkonzept zu wenig robust war und auf veränderte Rahmenbedingungen nicht reagieren konnte.

Die Federführung bei der Gesamtkonzeption soll bei der Raumplanung und nicht beim Städtebau liegen, da sonst die umfassende Betrachtung aller raumrelevanten Themen zu kurz kommt. Diese Gefahr der zu stark auf die einzelnen Objekte bezogenen Planung wird auch im FORUM RAUMENTWICKLUNG (3/2017: 8) diskutiert. Gesamtschau und identitätsstiftende Siedlungsentwicklung sind für eine erfolgreiche Innenentwicklung zentral. Der Aspekt der Identität wurde insbesondere am Beispiel von Illnau-Effretikon deutlich: Nur eine etappierte Entwicklung kann alt und neu kombinieren und die ursprüngliche Identität der Gemeinde bis zu einem gewissen Grad wahren. Und beim Kleefeld zeigt sich, dass günstiger Wohnraum ebenfalls von hohem öffentlichem Interesse ist und es daher zentral ist, mit etappierten und regelmässigen Sanierungen einer Verdrängung von ganzen Bevölkerungsgruppen

entgegenzuwirken. Auf die Etappierbarkeit und Robustheit muss bereits im Gesamtkonzept geachtet werden. Sonst besteht die Gefahr, dass das ganze Konstrukt aufgrund von Blockaden durch Einzelne unbrauchbar wird. Die Bedeutung der strategischen Planung wird auch im Magazin Raum & Umwelt (VLP 3/2016: 25) betont: «Die zukünftigen Entwicklungen in bestehenden, kleinteiligen Gebieten erfordern von den Gemeinden und Städten eine strategiegeleitete Gemeinde- und Stadtentwicklung, die über die klassischen Planungsaufgaben hinausgeht.» Der Vertreter aus Regensdorf wies jedoch darauf hinwies, dass bei der Stärkung der strategischen Planung die klassischen Planungsaufgaben – wie die konkrete Ausarbeitung eines Sondernutzungsplans mit beispielsweise Fragen zur Erschliessung, Ver- und Entsorgung – nicht vernachlässigt werden dürfen.

Raumplanerische Instrumente

Die Mobilisierung der inneren Reserven in bereits bebauten Gebieten ist deutlich komplexer, als die Siedlungserweiterung auf der grünen Wiese. Dem Stimmen alle Interviewpartner*innen zu. Sowohl von den beiden Vertreterinnen aus Luzern wie auch vom Vertreter aus Regensdorf wurde während des Interviews wiederholt betont, dass viele raumplanerische Instrumente zwar vorhanden, aber (noch) nicht erprobt sind. Der politische Mut fehle, diese Instrumente anzuwenden und Gerichtsverfahren durchzuspielen. Die Raumplanung würde theoretisch mit ihren Instrumenten über eine Machtposition verfügen, diese werde jedoch politisch kaum genutzt. Zu diesem Schluss kommen auch GERBER ET AL. (2018: 339): Die Instrumente sind vorhanden, die Frage ist vielmehr, wie sie strategisch eingesetzt werden. Im Magazin Raum & Umwelt (VLP 3/2016: 26f.) wird festgehalten, dass die vorhandenen Planungsinstrumente kreativ anzuwenden, auf die Anforderungen der Innenentwicklung auszurichten und gegebenenfalls zu vereinfachen sind. Auch EBP (2019: 22) kommen in ihrer Studie zum Schluss, dass sich die Nutzungsplanung im Zuge der Siedlungsentwicklung nach innen zwar weiterentwickeln muss, aber: «im Wissen darum, dass sich das bestehende Instrumentarium in vielen Bereichen bewährt hat, ist ein kompletter Bruch mit diesem allerdings weder realistisch noch zielführend.»

Im Kleefeld ist die Eigentümerstruktur – Stockwerkeigentum im Baurecht – so komplex, dass Blockaden durch Einzelne sehr wahrscheinlich sind. Aus dem Interview, aber auch aus Untersuchungen zu diesem Thema wird deutlich, dass es eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen braucht und mit Anreizen gearbeitet werden muss (GIANORA 2010). Der Raumplaner Raimund KEMPER (2015: 42) empfiehlt die Aufnahme einer Bestimmung im kommunalen Reglement zur Regelung der Unterhalts- und Sanierungspflicht. Beispielsweise kann die Stockwerkeigentümerschaft dazu verpflichtet werden, Bauten und Anlagen stets in einem guten Zustand zu halten. Zudem kann die Einführung einer Baupflicht zur Nachverdichtung innert angemessener Frist geprüft werden. Im Gegenzug könnte als Anreiz die Nutzungsdichte erhöht werden (EBD.: 46). Kemper kommt in seiner Studie zum Schluss, dass bei der Anwendung der Instrumente Mut gefragt ist und dass «der Schlüssel zum Erfolg der Werkzeuge [...] in ihrer konsequenten Anwendung in der Praxis liegen [wird]» (EBD.: 90).

Die Beispiele Fluhmühle-Lindenstrasse und Illnau-Effretikon zeigen, dass mit der Innenentwicklung die Frage, wie öffentlicher Freiraum gesichert werden kann, an Bedeutung gewinnt. In beiden Fällen mussten Kompromisse eingegangen werden auf Kosten der Freiraumversorgung. Die raumplanerischen Instrumente wären auch hier vorhanden, sie wurden jedoch nicht genutzt. Im Falle der Landumlegung in Reussbühl Ost wurde zudem deutlich, dass es eine Anpassung des kantonalen Gesetzesartikels braucht, damit dieser auch bei Entwicklungen im Bestand zur Anwendung gelangen kann.

Enteignung
Mit Ausnahme der beiden Interviewpartner*innen aus der Stadt Luzern haben es alle als nicht notwendig erachtet, einen zusätzlichen Gesetzesartikel auf kantonaler Ebene, wie es drei Rechtsanwälte in einem Auftrag des ARE ET AL. (2016) vorschlagen, einzuführen. Ziel dieses Gesetzesartikels wäre, dass im kantonalen Richtplan sogenannte Arealentwicklungszonen definiert werden, bei welchen ein hohes öffentliches Interesse zur Innenentwicklung vorliegt. In diesen Gebieten würden damit auch Verdichtungsmassnahmen gegen den Willen der Grundeigentümer*innen durchgesetzt werden können. Dieser Eintrag im kantonalen Richtplan wird durch das Parlament erlassen und es besteht damit das Risiko, dass aus politischen Überlegungen die Schwerpunktzonen angepasst werden.

Sowohl für Regensdorf wie auch Illnau-Effretikon kam zu keinem Zeitpunkt die Enteignungsfrage auf. Im Falle von Illnau-Effretikon wurde der Perimeter entsprechend der Bereitschaft der Grundeigentümer*innen angepasst. In Biel war eine Enteignung nicht notwendig, da mit Hilfe von eigenen Grundstücken bereits genügend Handlungsspielraum vorhanden war. Sowohl bei der Fluhmühle-Lindenstrasse wie auch bei Reussbühl Ost wäre es hingegen von Vorteil gewesen, wenn das öffentliche Interesse an einer Verdichtung durch den kantonalen Richtplan gestützt und als Ultima Ratio eine Enteignung als Druckmittel hätte eingesetzt werden können.

Wie im Kapitel 2 gesehen werden konnte, wurde in Fachkreisen und auf politischer Ebene wiederholt die Frage der Enteignung diskutiert. Beispielsweise sah die Stadt-Land-Initiative von 1986 vor, dass der Erwerb von Grund und Boden nur noch für den Eigengebrauch oder für preisgünstige und gemeinnützige Nutzungen möglich sein sollte. BERNOULLI (1946) hat die These vertreten, dass die Verstaatlichung von Grund und Boden die einzige gerechte Lösung der Bodenfrage ist. Diese beiden Beispiele hätten einen Bruch mit der in der Schweiz vorhandenen Gerechtigkeitsvorstellung bedeutet. Sie wären einer Revolution gleichgekommen und sind politisch (noch) nicht opportun. Vielmehr empfiehlt Espace Suisse weiterhin auf Anreize zu setzen und Enteignungen maximal als Drohkulisse zu verwenden (VLP 3/2016: 27).

5.2 Mögliche Lösungsansätze

Personelle Ressourcen
Alle Fallbeispiele zeigen, die Raumplanung muss sich weiterentwickeln. Die einfache Anwendung der Instrumente der Nutzungsplanung führen nicht mehr automatisch zum Erfolg. Die Instrumente sind vorhanden, aber sie müssen weiterentwickelt und vor allem auch angewendet werden. Es braucht vor allem Mut und erweiterte fachliche und methodische Kompetenzen in der Raumplanung: Es geht vornehmlich um Verhandlungen, aber auch strategisches, vorausschauendes Denken und juristisches Verständnis werden wichtiger.

(1) Die strategische Ausrichtung der Raumplanung soll gestärkt werden.
(2) Die personellen Ressourcen sollen insbesondere in mittleren Gemeinden mit grossem Potenzial für die Innenentwicklung ausgebaut oder Fusionen mit anderen Gemeinden angedacht werden.
(3) Die raumplanerische Ausbildung in der Schweiz soll den neuen Herausforderungen Rechnung tragen und sich entsprechend weiterentwickeln.

Rolle der Kantone

Es braucht Tatkraft, um den Paradigmenwechsel hin zur Innenentwicklung zu vollziehen. Dabei ist es wichtig, dass vor allem auch die Kantone ihre Verantwortung in Bezug auf eine nachhaltige Raumplanung wahrnehmen. Mit ihren Richtplänen und Vorprüfungsberichten müssen sie einerseits eine fachlich fundierte Haltung einnehmen, aber trotz Zunahme an Komplexität die Interessenabwägung nicht vernachlässigen. Ohne einen starken Kanton wird es für die Gemeinden, welche für die Nutzungsplanung und somit die tatsächliche Umsetzung verantwortlich sind, schwierig, die Innenentwicklung zu forcieren. Denn Distanz ermöglicht Mut: Viele Gemeinden und ihre politischen Verantwortlichen stehen in einem Abhängigkeitsverhältnis zu den Grundeigentümer*innen und können es sich politisch kaum erlauben, konsequent die öffentlichen Interessen gegenüber den Grundeigentümer*innen durchzusetzen. Gleichzeitig müssen die Kantone von den Erfahrungen der Gemeinden lernen und ihre raumplanerischen Instrumente gegebenenfalls anpassen. Dazu gehört auch, dass es für erfolgreiche Planungsprozesse wichtig ist, dass die Dauer der Vorprüfung reduziert wird.

(4) Distanz ermöglicht Mut: Es braucht eine zusätzliche Stärkung der Kantone in der Raumplanung.
(5) Die Verfahrensdauer der Vorprüfungsberichte soll reduziert werden.
(6) Das Gegenstromprinzip soll in der Raumplanung stärker gelebt werden.

Aktive Bodenpolitik

Deutlich wurde bei allen Fallbeispielen, dass eine aktive Bodenpolitik eine wichtige Gelingensbedingung für eine erfolgreiche Innenentwicklung ist. Nur so können Instrumente wie Landumlegung oder Flächenabtausch auch angewendet werden, wie das erfolgreiche Beispiel aus Biel zeigt.

(7) Eine aktive Bodenpolitik ist unabdingbar für eine erfolgreiche Innenentwicklung.

Kooperative Planungsprozesse & Strategische Planung

Auch wenn eine Gemeinde über wenig Grund und Boden verfügt, ist es wichtig, dass sie ihre Planungsmacht nutzt. So zeigen die Fallbeispiele, dass zu Beginn einer Planung mit den Grundeigentümer*innen Einzelgespräche geführt werden müssen, um abzuschätzen, ob eine Entwicklungsbereitschaft vorhanden ist. Ist keine Bereitschaft da, so lohnt sich der Aufwand nicht, einen Planungsprozess zu starten. Wenn die Bereitschaft aber vorhanden ist, braucht es bereits zu Beginn eine Auseinandersetzung zu den groben Richtlinien, welche in einem Rahmenvertrag festgehalten werden sollen. Leitbilder der Gemeinden, welche die grossen Linien vorgeben, müssen dafür gestärkt werden. Im Rahmen dieser Leitlinien können den einzelnen Grundeigentümer*innen Freiräume belassen werden.

Informelle Instrumente sollen informell bleiben, sonst können sie ihre Stärken nicht mehr ausspielen. Umgekehrt ist es aber wichtig, dass der hoheitliche Sondernutzungsplan nicht zu einer Verhandlungssache verkommt. Die kooperative Planung hat ihre Grenzen, sonst wird lediglich der Einfluss der Grundeigentümer*innen gegenüber den öffentlichen Interessen vergrössert. Das heisst, die Rolle der Gemeinde im Sinne der Planungshoheit muss gestärkt werden: Ihr kommt die Aufgabe zu, den Rahmen und damit die Spielregeln zu definieren, sei das in Bezug auf die Erschliessung, den Freiraum oder städtebauliche Richtlinien.

Diese Ansätze alleine helfen jedoch noch nicht, um Blockaden zu beheben. Den Grundeigentümer*innen steht weiterhin zu, in jedem Verfahrensschritt Einsprache zu erheben und damit die

Verfahrensdauer in die Länge zu ziehen. Aus diesem Grund ist zusätzlich zu prüfen, inwiefern die Einsprachemöglichkeiten der Grundeigentümer*innen reduziert werden können, ohne dass damit das rechtliche Gehör verloren geht.

(8) Zu Beginn einer Planung braucht es ein strategisches Gesamtkonzept der Gemeinde.
(9) In die Planung eingestiegen werden soll nur, wenn ein Rahmenvertrag mit den übergeordneten Zielsetzungen unterzeichnet vorliegt.
(10) Die informellen und formellen Prozesse sollen klar getrennt und die hoheitliche Planung nicht zur Verhandlungssache werden.
(11) Es soll geprüft werden, inwiefern die Einsprachemöglichkeiten der Grundeigentümer*innen reduziert werden können.

Raumplanerische Instrumente

Die Fallbeispiele zeigen aber auch, dass es heute dynamischere Instrumente braucht und die Etappierbarkeit wichtiger wird: Denn bei einer Gesamtplanung mit Ersatzneubauten besteht die Gefahr der Verdrängung von Bevölkerungsgruppen aus ihrem angestammten Wohnumfeld. Eine etappierte Entwicklung kann dem vorbeugen. Ein möglicher Ansatz wäre, mit Ergänzungsplänen zur BZO zu arbeiten, wie es die Stadt Zürich kennt. Danach braucht es keine weiteren Sondernutzungsplanungen mehr, bei denen sich alle Grundeigentümer*innen einverstanden zu erklären haben und bereits Kosten für die Planung tragen müssen, auch wenn sie noch nichts entwickeln wollen. Jede*r Grundeigentümer*in kann basierend auf dem Ergänzungsplan zu dem Zeitpunkt bauen, wann sie oder er möchte. Grosse Strukturen werden dadurch teilweise verunmöglicht, auch Synergien können weniger genutzt werden, dafür besteht die Möglichkeit, Abwechslung zu generieren. So kann auch vermieden werden, dass Entwicklungen im Falle diversifizierter Parzellenstrukturen nur dann möglich sind, wenn Investor*innen die Grundstücke aufkaufen.

Der Planungsmehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen muss erhöht werden, damit beispielsweise öffentliche Freiräume als Ausgleich für die Verdichtung finanziert werden können.[1] Ein anderer gangbarer Weg wäre, dass die Erhöhung der Ausnützung in bestimmten Gebieten an die Bedingung zur Erstellung eines öffentlichen Freiraums in der BZO festgeschrieben wird. Die Einführung des Flächennutzungszertifikatshandels (IWSB 2016: 17) wäre eine weitere Möglichkeit, um in einem bereits bebauten Gebiet, öffentlichen Freiraum zu garantieren. Die Zertifikate wären nicht an den Boden gebunden, wie es bei der Landumlegung der Fall ist, sondern an die Ausnützung, welche die einzelnen Grundeigentümer*innen zugute haben. Die Ausnützung gemäss Zonenplan wird in Zertifikaten vergeben, mit denen gehandelt werden kann. So kann die Fläche für einen Grünraum festgelegt und die davon betroffenen Grundeigentümer*innen könnten mit ihren Zertifikaten zur Realisierung der maximalen Ausnützung beim benachbarten Grundstück mithelfen oder die Zertifikate veräussern. Dieser Ansatz ist hoch komplex und bedeutet ein Umdenken in der Raumplanung, was aktuell politisch nicht realistisch erscheint. Interessant wäre jedoch, diesen Ansatz modellhaft zu erproben.

Nur mit der Einführung von gesetzlichen Grundlagen zum Stockwerkeigentum – Bestimmung zur Regelung der Unterhalts- und Sanierungspflicht oder Baupflicht zur Nachverdichtung innert Frist – können Blockaden durch Einzelne verhindert werden. Bei der Abgabe im Baurecht an

[1] Der Bundesgerichtsentscheid (BGE 105 Ia 134) beschied, dass die Eigentumsgarantie bei einer Abschöpfung von bis zu 60 Prozent des durch Planungsmassnahmen verursachten Mehrwerts nicht verletzt wird.

Stockwerkeigentümerschaften, wie es im Kleefeld der Fall war, muss zudem sichergestellt sein, dass der Freiraum bei der Grundeigentümer*in verbleibt und diese für den Unterhalt zuständig ist.

Grundsätzlich gilt: Viele Instrumente sind vorhanden, sie werden aber kaum angewendet. Dabei stellt sich die Frage, wieso sie nicht genutzt werden. Eine Überprüfung der Instrumente, deren Anpassung oder Löschung ist notwendig. Zugleich ist bei der Anwendung der raumplanerischen Instrumente zentral, nicht nur den Blick auf die Lösung der unmittelbaren Blockaden zu richten, sondern auch die Konsequenzen aus den Planungen mitzudenken: Wie kann mittel- und langfristig sichergestellt werden, dass es im Falle eines Erneuerungszyklus oder Verdichtungsbestrebungen nicht wieder zu Blockaden kommt?

(12) Es sollen wenn immer möglich etappierte Entwicklungen vorgesehen werden.
(13) Die Gemeinden sollen sich gemeinsam dafür einsetzen, dass der Ansatz des Mehrwertausgleichs bei Um- und Aufzonungen erhöht oder zumindest den Gemeinden überlassen wird, diesen eigenständig festzulegen.
(14) Die Einführung eines Flächennutzungszertifikathandels soll modellhaft geprüft werden.
(15) Die Einführung von zusätzlichen Bestimmungen zum Stockwerkeigentum im BZR soll geprüft werden.
(16) Bei der Abgabe im Baurecht an Stockwerkeigentümerschaften soll der Freiraum bei der Grundeigentümer*in verbleiben, um damit eine professionelle Bewirtschaftung sicherzustellen.
(17) Die vorhandenen raumplanerischen Instrumente sollen auf ihre Notwendigkeit und Anwendungsfreundlichkeit geprüft werden.
(18) Im Rahmen der Festlegung der Planungsmassnahmen soll bereits berücksichtigt werden, wie mittel- und langfristig Anpassungen möglich bleiben.

Enteignung

Um Blockaden bei Entwicklungsgebieten mit hohem öffentlichem Interesse durch einzelne Grundeigentümer*innen zu vermeiden, eignet sich die Einführung eines zusätzlichen Gesetzesartikels auf kantonaler Ebene, wie es der Kanton St. Gallen kennt. Er hat in seinem PBG mit Art. 19 Schwerpunktzonen definiert, in denen die politische Gemeinde «im Rahmennutzungsplan einzelne Areale oder Bauten unter Schutz stellen oder die Beseitigung bestimmter Bauten anordnen» kann. Bereits die Möglichkeit zur Enteignung kann den Gemeinden bei den Verhandlungen helfen und ihre Position stärken. Die Wichtigkeit der Rückendeckung durch den Kanton darf dabei nicht unterschätzt werden, auch wenn im Endeffekt von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch genommen wird.

Für die Freiraumsicherung im Rahmen der Innenentwicklung muss einerseits die Möglichkeit zur Enteignung für Grünraum, wie es der Kanton Luzern theoretisch bereits vorsieht, gesetzlich verankert sein. Praktisch müsste davon – sofern das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit gegeben sind – Gebrauch gemacht werden, auch wenn dafür der Weg bis zum Bundesgericht notwendig ist. Nur so kann abschliessend geklärt werden, ob das öffentliche Interesse für die Sicherstellung von genügend (öffentlichem) Freiraum ausreicht.

(19) Die Einführung eines zusätzlichen Gesetzesartikels auf kantonaler Ebene zur Ermöglichung von Enteignung soll geprüft werden.
(20) Zur Sicherung von genügend Freiraum soll die Enteignung als Ultima Ratio gesetzlich verankert werden.

6 Fazit & Ausblick

Die vorliegende Arbeit hat mit den Fragen gestartet, ob (1) die Eigentumsgarantie ein Stolperstein für die Innenentwicklung darstellt, (2) welche Strategien und Konzepte angewendet werden, um diesen zu begegnen und (3) ob die raumplanerischen Instrumente trotz Eigentumsgarantie greifen, um eine nachhaltige Raumplanung sicherstellen zu können. Die Beschäftigung mit diesen Fragen zeigt: Es braucht einen Paradigmenwechsel in der Planung. Die Instrumente und Kompetenzen der Raumplaner*innen müssen sich den geänderten Realitäten anpassen. Erst auf der kommunalen Ebene wird sich zeigen, ob die Umsetzung des RPG 1 gelingt. Denn in die Planungen sind diverse Grundeigentümer*innen mit zum Teil unterschiedlichen Interessen zu integrieren. Dabei wird die Interessenabwägung wichtiger. Die Implementierung des RPG 1 auf kommunaler Ebene steht jedoch noch am Anfang. Es scheint noch eine grosse Rechtsunsicherheit darin zu bestehen, inwiefern die Innenentwicklung als öffentliches Interesse der Eigentumsgarantie gegenübergestellt werden kann. Mit dem Postulat zur Innenentwicklung nimmt die Abhängigkeit von den Grundeigentümer*innen und die Herausforderung zu, zwischen Eigentumsgarantie und öffentlichen Interessen eine Balance zu erwirken. Ohne die Grundeigentümer*innen geht es nicht. Es besteht jedoch die Gefahr, dass hoheitliche Instrumente zur Verhandlungssache werden und damit die öffentlichen Interessen untergeordnete Bedeutung erhalten. Im Zuge all dieser Anforderungen kann eine Kompetenzverschiebung innerhalb der Raumplanung festgestellt werden: Verhandlungsgeschick, Mediation und Kommunikation werden wichtiger.

Enteignung kann als wertvolles Druckmittel dienen, aber politisch ist die Einschränkung des Eigentums nach wie vor heikel. Sollte jedoch die qualitätsvolle Innenentwicklung zu einem Erfolgsmodell werden, so ist es wichtig, diese «heilige Kuh» nicht heiliger zu machen, als sie es bereits ist. Die Hypothese kann somit bestätigt werden: Die Innenentwicklung erfordert neue Wege und Instrumente im Umgang mit dem Boden und dem Eigentum. Die Instrumente sind vorhanden, was fehlt, ist der fachliche und politische Mut, sie auch anzuwenden und damit die Machtposition der öffentlichen Hand gegenüber den Grundeigentümer*innen zu stärken. Wenn schon kaum Einfluss auf das Grundeigentum genommen werden kann, ist es umso wichtiger, dass die Instrumente, welche zur Verfügung stehen, auch eingesetzt werden. Nur so kann es gelingen, dass trotz Eigentumsgarantie den Gemeinden eine starke Rolle in der Stadt- und Gemeindeentwicklung zukommt und nicht nur gilt: Wer das Land besitzt, entscheidet. Offen bleibt in diesem Zusammenhang die Frage, wieso die raumplanerischen Instrumente nicht angewendet werden. Sind die Instrumente zu komplex? Sind sie in der Anwendung zu schwerfällig oder zu stark vom jeweiligen politischen Kontext abhängig? Es würde sich lohnen, dieser Frage in weiteren Forschungsarbeiten auf den Grund zu gehen.

Andererseits hat die Arbeit auch gezeigt, dass die Eigentumsgarantie zwar ein Stolperstein für die Innenentwicklung darstellt, aber sich zunächst das gesellschaftliche Gerechtigkeitsverständnis ändern müsste. Zentral wäre ein Kulturwandel in der Schweiz in Richtung «Grundeigentum verpflichtet». Die Bodenfrage ist ein zentrales Problem sowohl für die Raumplanung als auch für die Gesellschaft. Sie ist Ausgangspunkt für eine fundamentale Ungerechtigkeit und wie sie beantwortet wird, ist für den gesellschaftlichen Zusammenhalt relevant. Den Grundeigentümer*innen kommt aktuell eine starke Position zu, was zu einer Kluft zwischen Besitzenden und auf Wohnraum Angewiesenen beiträgt und

wiederum zur Exklusion bestimmter Bevölkerungsgruppen führen kann. Wie stark will die Gesellschaft in das Privateigentum eingreifen? Massnahmen, welche private Privilegien einschränken, finden politisch aktuell keine Mehrheiten, sodass sich am gesellschaftlichen Gerechtigkeitsverständnis vorerst nichts ändern wird, ausser, der Druck auf den Wohnungsmarkt nimmt unbekannte Ausmasse an. Solange die Gesellschaft die Gerechtigkeitsfrage nicht anders beantwortet, müssen in der Raumplanung Wege erprobt werden, wie mit der Eigentumsgarantie erfolgreich umgegangen werden kann. Beispielsweise könnte die stärkere Besteuerung des Eigentums, welches nicht selbst bewohnt wird, ein Ansatz sein. Um steuernd eingreifen zu können, ist zudem eine aktive Bodenpolitik zentral. Trotzdem besteht ein grosses Risiko, dass aufgrund der Eigentumsgarantie die Zersiedelung weiter vorangetrieben wird, da die Verdichtungsbemühungen aufgrund von Blockaden durch private Grundeigentümer*innen nicht reüssieren. Solange das Eigentum so stark geschützt ist, sind Vorhaben wie beispielsweise die Schaffung eines neuen Freiraums im bereits bebauten Raum schwierig umsetzbar.

Aus diesem Grund stellt sich die Frage, welche positiven Aspekte aus der Situation der diversifizierten Parzellenstrukturen gewonnen werden können. Wie kann die Ausgangslage, dass im Bestand verdichtet werden soll, bestmöglich genutzt werden? Kann damit von den Gesamtarealentwicklungen gelernt und eine Heterogenität erreicht werden, wie sie aktuell im öffentlichen Diskurs vermehrt gefordert wird? Eine Möglichkeit wäre, dass im Sinne eines Modellvorhabens unterschiedliche Verfahren analysiert werden und geprüft wird, inwiefern diversifizierte Parzellenstrukturen zu einer urbanen Qualität beitragen können und was es dafür braucht.

Deutlich wurde, dass auch wenn Grund und Boden verstaatlicht würde, die Wohnungsfrage nicht gänzlich gelöst werden kann. Auch bei der Abgabe des Baulands im Baurecht stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien das Land vergeben wird und wer diese Entscheidung trifft. Reichen die demokratischen Instrumente in der Schweiz aus, um eine gerechte Verteilung zu garantieren? Nach welchem Gerechtigkeitsansatz? Und was bedeutet überhaupt Wohngerechtigkeit?

Ein Sonderfall stellt das Stockwerkeigentum dar: Hier werden in den nächsten Jahren diverse Siedlungen in eine grössere Sanierungsphase gelangen und eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen ist unabdingbar, sollen nicht diverse Bemühungen zu Sanierungen, Aufwertungen von Aussenräumen oder Ersatzneubauten zur Verdichtung am Veto Einzelner scheitern. Es ist genauer zu analysieren, inwiefern zusätzliche planungsrechtliche Grundlagen hier Abhilfe schaffen können.

Grundsätzlich fehlt es in der Schweiz an einer stärkeren wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den neuen Herausforderungen, welche die RPG 1-Revision mit sich bringt. Einerseits gibt es Bemühungen rund um den Verband Espace Suisse, welcher vor allem mit juristischen Beratungen und Publikationen die öffentliche Hand unterstützt. Zum anderen setzt sich das Geografische Institut der Universität Bern in Form von Governancefragen mit der Raumplanung auseinander. Und auch die ETH Zürich widmet sich ausgehend von städtebaulichen und landschaftlichen Fragestellungen der Raumplanung. Unter der ordentlichen Professur für Raumplanung wurden zudem informelle Verfahren und die systematische Erfassung der Bauzonenreserven thematisiert. Es fehlt jedoch ein Diskurs, welcher die unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen stärker zusammenführt und die Wissenschaft mit der Praxis verbindet.

7 Anhang

7.1 Abbildungsverzeichnis

Titelbild STADT LUZERN (2017): Bebauungsplan Reussbühl Ost, Parzellen- und Eigentümerstruktur. Unveröffentlicht.

Abb.1 HLS: Abstimmungsplakat zur Eidgenössische Volksinitiative «zum Schutz des Bodens und der Arbeit durch Verhinderung der Spekulation». 1950. http://mobile.hls-dhs-dss.ch/m.php?article=D13925.php [08.04.2019]

Abb.2 ARS RHETORICA: Abstimmungsplakat zur Eidgenössische Volksinitiative «Gegen die Bodenspekulation». 1967. http://www.arsrhetorica.ch/Abstimmungsplakate-08.htm [08.04.2019]

Abb.3 WATSON: Abstimmungsplakat zur Eidgenössische Volksinitiative «Gegen den Ausverkauf der Heimat». 1984. https://www.watson.ch/Schweiz/SVP/275881581-Diese-Initiativen-wollten-die-Zuwanderung-steuern [08.04.2019]

Abb.4 SCHWEIZERISCHES SOZIALARCHIV: Abstimmungsplakat zur Eidgenössische Volksinitiative «Stadt-Land-Initiative gegen Bodenspekulation». 1988. https://www.bild-video-ton.ch/bestand/objekt/Sozarch_F_Pe-0374 [08.04.2019]

Abb.5 PRO HELVETIA: Abstimmungsplakat zur Eidgenössische Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen». 2012. https://biennials.ch/download/PagePartFiles/fmc_0_file3.jpg [08.04.2019]

Abb.6 WAHLKAMPFBLOG: Abstimmungsplakat über das revidierte Raumplanungsgesetz. 2013. https://www.wahlkampfblog.ch/wenn-politwerbung-schauer-auslost/ [08.04.2019]

Abb.7 JUNGE GRÜNE: Abstimmungsplakat zur Eidgenössischen «Zersiedelungsinitiative». 2019. https://www.jungegruene.ch/zersiedelungsinitiative [10.05.2019]

Abb.8 TAGESANZEIGER (2015): Mittlere Monatsmiete 4-Zimmerwohnung. Daten: Wüest & Partner. Darstellung: sotomo. https://blog.tagesanzeiger.ch/datenblog/index.php/9964/wo-mietpreis-berge-sich-erheben [10.05.2019]

Abb.9 MIGROSBANK (2014): Bodenpreisentwicklung. https://blog.migrosbank.ch/de/gott-erschafft-kein-neues-land/ [10.05.2019]

Abb.10 BFS (2018): Leerstandsquote Schweizer Städte. https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/leerwohnungen.html [10.05.2019]

Abb.11 WÜEST PARTNER (2019): Fehlende bzw. überschüssige Wohnungen. https://www.republik.ch/2019/04/15/wohnungsmangel [10.05.2019]

Abb.12 NEXTZUERICH (2018): Baustelle in der Stadt Zürich. https://nextzuerich.ch/hereinspaziert-wohnungsspaziergang-mit-nextzuerich/ [10.05.2019]

Abb.13 NAU.CH (2018): Wohnungsbesichtigung Stadt Zürich. https://www.nau.ch/news/wirtschaft/angebotsmieten-sinken-im-februar-65491001 [10.05.2019]

Abb.14 ETH ZÜRICH (2017): Verteilung der Nutzungsreserven nach Gemeindegrösse. https://www.raumplus.ethz.ch/de/download/Nutzungsreserven_2017.pdf [10.05.2019]

Abb.15 BFS (2019): Bewohnertyp der bewohnten Wohnungen, Schweiz, 2017. Eigene Darstellung. https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/wohnverhaeltnisse/mieter-eigentuemer.html [10.05.2019]

Abb.16 BFS (2019): Eigentümerstruktur Mietwohnungen, Schweiz, 2017. Eigene Darstellung. https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen.gnpdetail.2019-0222.html [10.05.2019]

Abb.17 WIKIPEDIA (2019): Übersicht zu den sechs Fallbeispielen. Eigene Darstellung https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Karte_Gemeinden_der_Schweiz_2016.04.10.png [10.05.2019]

Abb.18 SWISSTOPO (2019): Luftbild Stadt Biel und Verortung des Gygax-Areals. Eigene Darstellung. https://map.geo.admin.ch/ [10.05.2019]
Abb.19 ESPACE SUISSE (2019): Ausgangslage, Landumelgung, Landverkauf. https://www.densipedia.ch/biel-be-gygax-areal-landumlegung-mit-drei-gewinnerinnen [10.05.2019]
Abb.20 ESPACE SUISSE (2019): Das Resultat: Gygax-Areal in Biel. Foto: Stöh Grünig. https://www.densipedia.ch/biel-be-gygax-areal-landumlegung-mit-drei-gewinnerinnen [10.05.2019]
Abb.21 SWISSTOPO (2019): Luftbild Stadt Luzern und Verortung von Reussbühl Ost. Eigene Darstellung. https://map.geo.admin.ch/ [10.05.2019]
Abb.22 VIF KANTON LUZERN (2015): Flugaufnahme Reussbühl Ost 2015. Eigene Darstellung. Unveröffentlicht.
Abb.23 STADT LUZERN (2017): Modell Masterplan Reussbühl Ost. Unveröffentlicht.
Abb.24 STADT LUZERN (2017): Eigentümerverhältnisse Reussbühl Ost. Unveröffentlicht.
Abb.25 SWISSTOPO (2019): Luftbild Stadt Luzern und Verortung der Fluhmühle-Lindenstrasse. Eigene Darstellung. https://map.geo.admin.ch/ [10.05.2019]
Abb.26 GOOGLE MAPS (2019): Das Gebiet Fluhmühle-Lindenstrasse. Eigene Darstellung. www.maps.google.ch [10.05.2019]
Abb.27 METRON / HSLU (2011): Quartierentwicklungskonzept für das Quartier Fluhmühle-Lindenstrasse. Luzern.
Abb.28 FEDDERSON / KLOSTERMANN (2014): Städtebauliches Leitbild Fluhmühle-Lindenstrasse. Luzern.
Abb.29 STADT LUZERN (2017): Bebauungsplan B 141 Fluhmühle-Lindenstrasse. Planungsbericht. Luzern.
Abb.30 SWISSTOPO (2019): Luftbild Stadt Illnau-Effretikon und Verortung von Bahnhof West. Eigene Darstellung. https://map.geo.admin.ch/ [10.05.2019]
Abb.31 GOOGLE MAPS (2019): Übersicht Bahnhof Effretikon West. Eigene Darstellung. www.maps.google.ch [10.05.2019]
Abb.32 ILLNAU-EFFRETIKON (2018): Zentrumszone mit Gestaltungsplanpflicht. 11.
Abb.33 ILLNAU-EFFRETIKON (2018): Modell Masterplan Effretikon West. 33.
Abb.34 ILLNAU-EFFRETIKON (2018): Eigentumsverhältnisse. 33.
Abb.35 SWISSTOPO (2019): Luftbild Gemeinde Regensdorf und Verortung von Bahnhof Nord. Eigene Darstellung. https://map.geo.admin.ch/ [10.05.2019]
Abb.36 SUTER VON KÄNEL WILD (2015): Eigentumsverhältnisse mit Fuss- und Veloverkehrsachse. https://www.skw.ch/regensdorf_gebietsentwicklung_bahnhof_nord.de.html [10.05.2019]
Abb.37 SWISSTOPO (2019): Luftbild Stadt Bern und Verortung des Kleefelds. Eigene Darstellung. https://map.geo.admin.ch/ [10.05.2019]
Abb.38 GOOGLE MAPS (2019): Die Siedlung Kleefeld im Westen Berns. Eigene Darstellung. www.maps.google.ch [10.05.2019]
Abb.39 BERNER HEIMATSCHUTZ (2019): Kleefeld West. Foto: Raphael Sollberger. https://www.siedlungen-buempliz.ch/kleefeld.html [10.05.2019]
Abb.40 BERNER HEIMATSCHUTZ (2019): Kleefeld Ost. Foto: Raphael Sollberger. https://www.siedlungen-buempliz.ch/kleefeld.html [10.05.2019]
Abb.41 STADT BERN (2019): Eigentümerverhältnisse Kleefeld West. Darstelung: Alice Bögli. Quelle: Grundbuchamt Bern-Mittelland. Noch unveröffentlicht.
Abb.42 STADT BERN (2019): Eigentümerverhältnisse Kleefeld Ost. Darstellung: Alice Bögli. Quelle: Grundbuchamt Bern-Mittelland. Noch unveröffentlicht.

7.2 Abkürzungen

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
Art.	Artikel
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BFS	Bundesamt für Statistik
BK	Bundeskanzlei
BS	Bundesratssbeschluss
BUWD	Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement Kanton Luzern
BV	Bundesverfassung
BZO	Bau- und Zonenordnung
BZR	Bau- und Zonenreglement
EBD.	Ebendies
ET AL.	und andere
GG	Grundgesetz
GP	Gestaltungsplan
HLS	Historisches Lexikon der Schweiz
HSLU	Hochschule Luzern
IG	Interessensgemeinschaft
IWSB	Institut für Wirtschaftsstudien Basel
LGVE	Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide
NA	Nationale Aktion gegen die Überfremdung
K13	Kantonsstrasse K13
PBG	Planungs- und Baugesetz
RPG	Raumplanungsgesetz
RPG 1	Raumplanungsgesetz erste Etappe
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
SP	Sozialdemokratische Partei
STEK	Stadtentwicklungskonzept
VIF	Verkehr und Infrastruktur
VLP	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

7.3 Glossar

Boden
In der Raumplanung wir unter Boden die tatsächliche Erdoberfläche verstanden. Diese kann sich nicht vermehren (GLASER ET AL. 2017: 117).

Bodenpolitik
In der Bodenpolitik geht es um die Frage, «wer den Boden für welche Zwecke nutzen [...] und wer von der Bodennutzung profitieren soll [...]» (DAVY 1999: 104). Es wird zwischen allokativer und distributiver Bodenpolitik unterschieden (HOLZHEU 1980). Allokative Bodenpolitik umfasst die Festlegung von Nutzungsmöglichkeiten und -beschränkungen durch raumplanerische Instrumente beispielsweise durch die BZO. Die distributive Bodenpolitik, auch aktive Bodenpolitik genannt, umfasst u. a. den strategischen Landerwerb durch die Gemeinden.

Bodenrecht
Gemäss Martin Lendi (COLLAGE 2011: 10) werden unter dem Bodenrecht «alle Rechtsvorschriften erfasst, die an den Boden anknüpfen oder sich durch Handlungen der Rechtsadressaten auf ihn auswirken».

Burgergemeinde Bern
Die BURGERGEMEINDE BERN (2019) ist eine öffetlich rechtliche Körperschaft, die aus 13 Gesellschaften und Zünften sowie Burgerinnen und Burgern ohne Zunftangehörtigkeit besteht. Sie verpflichtet sich zu Tätigkeiten für die Allgemeinheit und finanziert sich vor allem über ihre Grundstücke.

Gebrauchswert
Der Gebrauchswert definiert sich durch den Nutzen des Gegenstandes für die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse gleich welcher Art (SCHMASSMANN 2014).

Gentrifizierung
Als Gentrifizierung wird der Prozess bezeichnet, welcher aufgrund steigender Mietpreise zur Verdrängung von Bevölkerungsgruppen führt, die sich diesen Lebensstandard nicht mehr leisten können (WIEDENHÖFER / WOLFART 2018).

Grundeigentum
Unter Grundeigentum wird das Eigentum an einem räumlich klar abgegrenzten Teil des Bodens verstanden. Eigentum definiert sich dadurch, dass jemand über eine Sache verfügen und sie nutzen kann, wobei dieses Eigentum in ein gesellschaftliches Verhältnis eingebettet und somit nie absolut ist. Die Rechtsordnung zeigt auf, wie weit das Eigentum geht und wo die Grenzen liegen in Bezug auf die Gesellschaft (STALDER / LUDWIG 2013).

Grundrechtliche Eigentumsgarantie
Gemäss Art. 26 BV zur Eigentumsgarantie ist in der Schweiz das Eigentum gewährleistet. Im Rahmen der Rechtsordnung kann der Eigentümer frei über Grund und Boden verfügen. Kommt es zu einer Enteignung, muss diese voll entschädigt werden.

Innenentwicklung
Unter Innenentwicklung wird die Siedlungsentwicklung durch die Nutzung freier Flächenpotenziale oder durch Verdichtungsmassnahmen innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets verstanden. Das heisst, die Siedlungsentwicklung nach Innen kann durch eine erhöhte Ausnützung im bereits bebauten Gebiet durch Umbau, Neubau, bauliche Ergänzung oder Umnutzung erfolgen (STADT LUZERN 2018).

Interessenabwägung
Die Raumplanung hat die Aufgabe, die verschiedenen raumwirksamen Aufgaben zu koordinieren und die Ziele räumlich aufeinander abzustimmen und bei Konflikten die Interessen sorgfälltig abzuwägen (VLP 2016).

Macht
Michel FOUCAULT (1977, 1994) definiert Macht als das, was aus den Kräfteverhältnissen zwischen Subjekten mittels Strategien hervorgeht. Macht ist somit nicht etwas, das Menschen als Eigenschaft inhärent ist, sondern bedingt Interaktion und Handlungsspielräume. Als Strategien der Machtausübung können Gesetzte, Regeln und Verbote, aber auch Regulierungen, Schutz, Entwicklungen gesehen werden.

Mehrwertausgleich
Durch die Ein-, Um- oder Aufzonung entstehen für private Grundeigentümer*innen planungsbedingte Vorteile. Die Kantone sind durch den Art. 5 im RPG angehalten, mindestens einen Anteil von 20 Prozent dieses Mehrwerts abzuschöpfen.

Neoliberalismus
Neoliberalismus ist auf keinen einzelnen Theoretiker zurückzuführen und stellt keine homogene Schule dar. Vielmehr sind im Verlauf der Zeit verschiedene neue Strömungen wie beispielsweise der Rational-Choice-Ansatz hinzugekommen. Es gibt streng genommen nicht den Neoliberalismus, auch wenn der Begriff im Rahmen der vorliegenden Arbeit so verwendet wird (BUTTERWEGGE ET AL. 2007: 23f.).

Öffentlicher Grund
Als öffentlicher Grund werden Grundstücke im Eigentum der öffentlichen Hand bezeichnet (STADT LUZERN 2018).

Private Gesellschaften
Unter private Gesellschaften subsumiert die STATISTIK STADT ZÜRICH (2019) Aktien-, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften, Handels-, Produktiv-, Versicherungs- und übrige Genossenschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Pensionskassen, Vereine, private Stiftungen, gemischtes Eigentum und Religionsgemeinschaften.

Raum
Kant definierte Raum und Zeit als Ordnungsrahmen des Sozialen. Der Raum ist begrenzt und es ist unmöglich, dass zwei Körper dieselbe Stelle besetzen können. Rudolf STICHWEH (2003, 2012) hat darauf basierend zwischen physikalischem Raum, welcher messbar, darstellbar und materialisiert ist und zwischen sozialen bzw. symbolischen Räumen, welche kommunikativ erzeugt werden, unterschieden. Für die vorliegende Arbeit wird unter Raum die physikalische Ebene verstanden. Im Unterschied zum → Boden, umfasst der Begriff Raum die dreidimensionale Ebene im Sinne eines Behälters.

Raumplanung
Ziel der Raumplanung ist, die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes sicherzustellen (vgl. Art. 75 BV Raumplanung).

Raumplanerischen Beschränkungen
Die Raumplanerischen Beschränkungen betreffen mit dem → Bodenrecht, wie die Bau- und Zonenordnung eine darstellt, die Nutzungsfreiheit. Die Verfügung (Erwerb, Veräusserung) von Boden erfolgt, abgesehen von Einschränkungen wie Lex Koller, durch den freien Markt.

Sozialräumliche Durchmischung
Unter sozialräumlicher Durchmischung wird die ethnische, demografische und ökonomische Durchmischung unterschiedlich gestellter Gruppen verstanden. Durch eine sozialräumliche Durchmischung kann die Segregation verhindert und die Funktionsfähigkeit eines Quartiers oder einer Siedlung sichergestellt werden (STADT LUZERN 2018).

Stockwerkeigentum
Stockwerkeigentum stellt eine kommunalisierte Form von Eigentum dar. Beim Stockwerkeigentum gehört die Liegenschaft allen im Miteigentum (KEMPER 2015).

Tauschwert
Der Tauschwert definiert sich durch das Angebot und die Nachfrage auf dem freien Markt (SCHMASSMANN 2014).

Gemeinnütziger Wohnungsbau
Als gemeinnützige Wohnbauträger gelten Wohn- und Baugenossenschaften, Vereine, gemeinnützige AGs, Stiftungen und Gemeinden, die nach den Kriterien der Wohnraumförderungsverordnung (WFV) Mietwohnungen anbieten. Bei der Kalkulation der Mietzinsen wird das Kostenmietprinzip angewendet. Gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften unterscheiden sich vom Stockwerkeigentum insofern, als dass die Mitglieder die Wohnung nicht kaufen, sondern lediglich Anteilsscheine besitzen. Genossenschafter*innen geniessen das Wohnrecht und können dieses Recht teilweise auch weitervererben. Diese Tatsache birgt die Gefahr, dass sich Genossenschafter*innen vor allem für die Interessen der bestehenden Mitglieder einsetzen und damit Entwicklungsprozesse hemmen (ZUMSTEIN 2018: 19).

7.4 Literaturverzeichnis

AEMISEGGER / KISSLING 2016
Aemisegger, Heinz / Kissling, Samuel (2016): Art. 15a. In: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung. Zürich: Schulthess Verlag.

ARCH+ 2018
Arch+ (2018): The Property Issue. Von der Bodenfrage und neuen Gemeingütern. Zeitschrift für Architektur und Urbanismus Nr. 231. Aachen: Arch+ Verlag.

ARE ET AL. 2016
Bundesamt für Raumentwicklung / Schweizerische Kantonsplanerkonferenz / Pensimo Management AG (2016): Instrumente zur Gewährleistung von Arealentwicklungen. Bern.

ARING 2005
Aring, Jürgen (2005): Bodenpreise und Raumentwicklung. In: Geographische Rundschau 57, Heft 3. Braunschweig: 28–34.

AUTORENKOLLEKTIV 1972
Autorenkollektiv an der Architekturabteilung der ETH Zürich (1972): «Göhnerswil» Wohnungsbau im Kapitalismus. Zürich.

BAUGESETZ KANTON BERN
Baugesetz Kanton Bern vom 9. Juni 1985 (Stand 1. April 2017)

BERNOULLI 1946
Bernoulli, Hans (1946): Die Stadt und ihr Boden. Basel.

BFS
Bundesamt für Statistik: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.html [21.05.2019]

BGE 77 I 211
Bundesgerichtsentscheid vom 31. Oktober 1951: Eigentumsgarantie, Planung. https://entscheide.weblaw.ch/cache.php?link=BGE-77-I-211 [31.05.2018]

BK
Bundeskanzlei: Chronologie eidgenössischer Volksabstimmungen. https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/volksabstimmungen.html [31.05.2018]

BÖSCH 2012
Bösch, Peter (2012): Bauvorhaben und Dienstbarkeiten. In: Anwaltsrevue 2/2012. 142–145.

BÖSCH 3/2014
Bösch, Peter (3/2014): Brennpunkte des Zürcher Gestaltungsplans. In: PBG aktuell 3/2014. 5–29.

BÖSCH 4/2014
Bösch, Peter (4/2014): Gestaltungsplan – Änderung und Aufhebung. In: PBG aktuell 4/2014. 51–54.

BS 9 159
Bundesratsbeschluss über die Massnahmen gegen die Bodenspekulation und die Überschuldung sowie zum Schutze der Pächter. https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19400006/index.html [27.07.2019]

ARE 2005
Bundesamt für Raumentwicklung (2005): Raumentwicklungsbericht 2005. Bern.

BURGERGEMEINDE BERN 2019
Burgergemeinde Bern (2019): https://www.bgbern.ch/burgergemeinde [21.07.2019]

BURKHARDT 1980
Burkhardt, Lucius (1980): Wer plant die Planung. Berlin: Martin Schmitz Verlag.

BUTTERWEGGE ET AL. 2007
Butterwegge, Christoph / Lösch, Bettina / Ptak, Ralf (Hrsg.) (2007): Kritik des Neoliberalismus. Wiesbaden: VS Verlag.

BV
Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2018): https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a8 [31.05.2018]

BverfG 1967
Bundesverfassungsgericht, 12.01.1967 – 1 BvR 169/63: https://opinioiuris.de/entscheidung/1436 [28.04.2018]

CHARTA 2016
Charta (2016): Charta zur Nachwuchsförderung in der Schweizer Raumplanung. http://f-s-u.ch/media/archive1/ausbildung/charta/charta_zur_nachwuchsfoerderung_in_der_schweizer_raumplan.pdf [21.07.2019]

CHORHERR 2019
Chorherr, Christoph (2019): Man ist nur dann ohnmächtig, wenn man glaubt es zu sein. In: dérive, Nr. 74, 11–17.

COLLAGE 2011
Collage (1/2011): Bodenrecht – ein verkanntes Thema reanimiert! Zeitschrift für Planung, Umwelt und Städtebau. Chur.

COLLAGE 2018
Collage (2/2018): Grundeigentum – Raumplanung in der Zwangsjacke. Zeitschrift für Planung, Umwelt und Städtebau. Chur.

DAVY 1999
Davy, Benjamin (1999): Boden und Planung – Zwischen Privateigentum und Staatsintervention. In: Schmals, Klaus M. (Hg.): Was ist Raumplanung? Dortmund: IRPUD. 101–122.

DER BUND 4/2019
Der Bund (4/2019): Ein Problemquartier sucht die Wende. Ausgabe vom 13. April 2019.

DEUTSCHE WOHNEN & CO ENTEIGNEN
Deutsche Wohnen & Co enteignen: Volksbegehren für Vergesellschaftung von Immobilienkonzernen. https://www.dwenteignen.de/aktuelles/ [29.03.2019]

DIETERICH 1997
Dieterich, Beate und Hartmut (1997): Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Braunschweig/Wiesbaden: Friedr. Vieweg & Sohn.

EBP 2019
EBP (2019): Eine neue Generation der Nutzungsplanung. Ansätze für die Weiterentwicklung im Zeitalter der Innenentwicklung. Zürich.

EISINGER 1999
Eisinger, Angelus (1999): Die Stadt, der Architekt und der Städtebau. Preprints zur Kulturgeschichte der Technik, Nr. 9.

EISINGER 2014
Eisinger, Angelus (2014): Der Abschied von der Moderne ist fällig. In: Hochparterre, Nr. 27. 20–21.

ENGELS 1873
Engels, Friedrich (1873 [2015]): Zur Wohnungsfrage. Mit Kommentaren von Reinhold Martin und Neil Smith. Leipzig: Spector Books.

ESPACE SUISSE 2018
Espace Suisse (2018): Regelungen zur Baulandmobilisierung. https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/Regel_Baulandmobilisierung_180710_0.pdf [29.03.2019]

ESPACE SUISSE 4/2018
Espace Suisse (4/2018): Geht eine Dienstbarkeit zum Schutz der Aussicht der kommunalen Bau- und Zonenordnung vor? In: Inforaum 4/2018.

ETH ZÜRICH 2017
ETH Zürich (2017) Nebel, R / Hollenstein, K. / Di Carlo, G. / Niedermaier, M. / Scholl, B.: Schweizweite Abschätzung der Nutzungsreserven 2017. Zürich: vdf Hochschulverlag AG.

FEDDERSEN / KLOSTERMANN 2014
Feddersen & Klostermann (2014): Städtebauliches Leitbild Fluhmühle-Lindenstrasse. Luzern.

FORUM RAUMENTWICKLUNG 3/2017
forum raumentwicklung (3/2017): Paradigmenwechsel in der Raumplanung. Herausforderung qualitätsvolle Innenentwicklung. Bundesamt für Raumentwicklung ARE.

FOUCAULT 1977
Foucault, Michel (1977): Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit 1. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

FOUCAULT 1994
Foucault, Michel (1994): Das Subjekt und die Macht. Nachwort. In: Hubert L. Dreyfus und Paul Rabinow: Michel Foucault. Jenseits von Strukturalismus und Hermeneutik. Weinheim: Beltz Athenäum.

GEORGE 1879
George, Henry (1879): Fortschritt und Armut. Eine Untersuchung über die Ursache der industriellen Krisen und der Zunahme der Armut bei zunehmendem Reichtum. Weimar: Metropolis Verlag.

GERBER ET AL. 2018
Gerber, Jean-David / Hartmann, Thomas / Hengstermann, Andreas (2018): Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land. Urban Planing and Environment. London: Routledge.

GERECHTER 2013
Stadt Zürich, Amt für Städtebau (2013): Gerechter. Die Entwicklung der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich. Zürich.

GIANORA 2010
Gianora, Thomas (2010): Stockwerkeigentum im Baurecht in der Schweiz. Masterthesis Universität Zürich.

GLASER ET AL. 2017
Glaser et al. (2017): Boden – eine endliche Ressource. In: Physische Geographie kompakt. Berlin: Springer Verla. 117–131.

GRÄMIGER 2018
Grämiger, Gregory (2018): Baugesetze formen. Architektur und Raumplanung in der Schweiz. Zürich: gta Verlag.

GROSSENBACHER 2018
Grossenbacher, Sarah (2018): RAUM UND MACHT. Wer verfügt über die endliche Ressource Boden und welche Auswirkungen hat dies auf Gesellschaft und Raumplanung? Zürich.

HANDELSZEITUNG 08/2018
Handelszeitung 08/2018: Das Betongold der Pensionskassen. Vom 21.08.2018. https://www.handelszeitung.ch/unternehmen/das-betongold-der-pensionskassen [25.05.2019]

HARTMANN 2018
Hartmann, Thomas (2018): Ethik in der Raumplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover.

HARVEY 2013
Harvey, David (2013): Rebellische Städte. Berlin: Suhrkamp Verlag.

HEEG 2013
Heeg, Susanne (2013): Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. Zeitschrift für kritische Stadtforschung, Bd. 1 Nr. 1. 75–99.

HENGSTERMANN/GERBER 2015
Hengstermann, Andreas / Gerber, Jean-David (2015): Aktive Bodenpolitik – Eine Auseinandersetzung vor dem Hintergrund der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes. Flächenmanagement und Bodenordnung Nr. 6. 241–250.

HENGSTERMANN/GERBER 2017
Hengstermann, Andreas / Gerber, Jean-David (2017): Die faktische und explizite Bauverpflichtung – eine Rezension des bodenpolitischen Instruments in Recht und Praxis. In: Umwelt- und Planungsrecht, 37 (1). 16–24.

HILLER 2001
Hiller, Kinga (2001): Eigentumsgarantie und Eigentumsverhältnis in der Rechtsprechung des Ungarischen Verfassungsgerichts. Dissertation. Berlin.

HLS 2015
Historisches Lexikon der Schweiz (2015): Ausverkauf der Heimat. http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17357.php [04.05.2018]

HOCHPARTERRE 5/2009
Hochparterre (2009): Hochseilakt in Effretikon: ein Privater zündet die Zentrumsentwicklung. Und die Behörden? Heft Nr. 5. 54–57.

HOCHPARTERRE 2017
Hochparterre (2017): Regensdorf plant seine neue Mitte. Themenheft, Dezember 2017.

HOCHPARTERRE 9/2017
Hochparterre (9/2017): Ein Landfisch. Heft Nr. 9. 48–51.

HOCHPARTERRE 12/2017
Hochparterre (12/2017): Natur nachgebaut. Heft Nr. 12. 56–61.

HOCHPARTERRE 4/2018
Hochparterre (4/2018): Langer Schnauf trägt endlich Früchte. Heft Nr. 4. 18–21.

HOLM ET AL. 2015
Holm, Andrey / Schönig, Barbara / Gardemin, Daniel / Rink, Dieter (2015): Städte unter Druck. Die Rückkehr der Wohnungsfrage. In: Blätter Nr. 6. 69–79.

HOLZHEU 1980
Holzheu, Franz (1980): Bodenpolitik. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft Bd. 2. Stuttgart: Gustav Fischer. 47–56.

ILLNAU-EFFRETIKON 2018
Illnau-Effretikon (2018): Masterplan Zentrumsentwicklung Bahnhof West, Effretikon. https://www.ilef.ch/fileadmin/user_upload/documents/Hochbau/20180122_BER_Masterplan_Bericht_Zentrumsentwicklung_Bahnhof_West_Effretikon.pdf [25.05.2019]

IWSB 2016
Institut für Wirtschaftsstudien Basel (2016): Steuerungsinstrumente der Bodennutzung. Faktenblätter. Biel: sanu durabilities.

KANTON LUZERN ET AL. 2010
Kanton Luzern, Stadt Luzern, Gemeinde Emmen (2010): Masterplan Stadtzentrum Luzern Nord. https://www.luzernnord.ch/fileadmin/downloads/masterplan-luzernnord_small.pdf [04.05.2019]

KAUFMANN 2016
Kaufmann, Peter (2016): Die privaten Wohneigentümer in der Stadt Basel. Eine empirische Analyse über zehn Jahre Stadtentwicklung am Beispiel ausgewählter Quartierstrassen. In: CUREM (Hrsg.): Immobilienwirtschaft aktuell 2016. Zürich: vdf Verlag. 139–156.

KEMPER 2015
Kemper, Raimund (2015): Zukunft Stockwerkeigentum. Werkzeuge für Gemeinden. IRAP Institut für Raumentwicklung.

KOLL-SCHRETZENMAYR 2008
Koll-Schretzenmayr, Martina (2008): Die Geschichte der Raumplanung Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

LENDI 2018
Lendi, Martin (2018): Geschichte und Perspektiven der schweizerischen Raumplanung. Raumplanung als öffentliche Aufgabe und wissenschaftliche Herausforderung. Zürich: vdf Verlag.

LEFEBVRES 1974
Lefebvres, Henri (1974): Die Produktion des Raums. In: Dünne, Jörg / Günzel, Stephan (Hg.) (2006): Raumtheorie: Grundlagentexte aus Philosophie und Kulturwissenschaften. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

LGVE 7H 15 187
LGVE 7H 15 187 vom 1. Februar 2016: Landumlegungsverfahren. https://gerichte.lu.ch/recht_sprechung/lgve [19.07.2019]

MARTI 1964
Marti, Hans (1964): Zur Planung und Gestaltung der Schweiz. In: Ruedin, Claude / Hanak, Michael (Hrsg.) (2008): Hans Marti – Pionier der Raumplanung. Zürich: gta Verlag. 116–129.

METRON / HSLU 2011
Metron, Hochschule Luzern Soziale Arbeit (2011): Quartierentwicklungskonzept für das Quartier Fluhmühle-Lindenstrasse. http://docplayer.org/20171839-Quartierentwicklungskonzept-fuer-das-quartier-fluhmuehle-lindenstrasse.html [25.05.2018]

MIGROSBANK 2014
Migrosbank (2014): Bodenpreisentwicklung. https://blog.migrosbank.ch/de/gott-erschafft-kein-neues-land/ [10.05.2019]

MINTON 2017
Minton, Anna (2017): Big Capital. Who is London For? Penguin Books.

MUGGLIN 1992
Mugglin, Beat (1992): Die Bodenpolitik der Stadt Luzern. Beiträge zur Luzerner Stadtgeschichte. Band 9. Luzern: Raeter Verlag.

NZZ 12/2009
NZZ (12/2009): Der Dornröschenschlaf ist längst vorbei. Vom 31.12.2009. https://www.nzz.ch/der_dornroeschenschlaf_ist_laengst_vorbei-1.4404981 [05.06.2019]

PBG KANTON LUZERN (2014)
Planungs- und Baugesetz Kanton Luzern vom 7. März 1989 (Stand 1. Januar 2014).

PBG KANTON ST. GALLEN (2017)
Planungs- und Baugesetz Kanton St. Gallen vom 5. Juli 2016 (Stand 1. Oktober 2017).

PBG KANTON ZÜRICH (2019)
Planungs- und Baugesetz Kanton Zürich vom 7. September 1975 (Stand 14. Mai 2019).

PBV KANTON LUZERN (2018)
Planungs- und Bauverordnung Kanton Luzern vom 29. Oktober 2013 (Stand1. Januar 2018)

RPG
Raumplanungsgesetz (SR 700) vom 22. Juni 1979 (Stand am 1. Januar 2018).

RONNEBERGER 2010
Ronneberger, Klaus (2010): Der öffentliche Raum als gesellschaftliche Idee. http://www.verkehr.steiermark.at/cms/dokumente/11258746_36307654/1935e97c/Ronneberger.pdf [15.04.18]

ROSSI 1966
Rossi, Aldo (1966 [2015]): Die Architektur der Stadt. Skizze zu einer grundlegenden Theorie des Urbanen. Basel: Birkhäuser Verlag.

RUMLEY 12/2004
Rumley, Pierre-Alain (12/2004): Lernen aus Galmiz. Bund könnte Standortwettbewerb moderieren. In: Neue Zürcher Zeitung, Ausgabe vom 22.12.2004. http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/605.pdf [15.04.2018]

SALATHIN 1942
Salathin, Hubert E. (1942): Boden- und Wohnverhältnisse in Basel. Eine Untersuchung über die Entwicklung der modernen Stadterweiterung unter dem liberalen Wirtschaftssystem und im Übergang zur planmässigen gestaltenden Stadtbaupolitik. Diss. Staatsw. Basel.

SCHMASSMANN 2014
Schmassmann, Hector (2014): Henri Lefebvre. In: Mäder, Ueli et al. (Hrsg.): Raum und Macht: Die Stadt zwischen Vision und Wirklichkeit Leben und Wirken von Lucius und Annemarie Burckhardt. Zürich: Rotpunktverlag. 123–138.

SCHMID 2010
Schmid, Christian (2010): Stadt, Raum und Gesellschaft. Henri Lefebvre und die Theorie der Produktion des Raumes. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

SCHWEIGER 2016
Schweiger, Marco (2016): Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz. Umsetzung im Kanton Zürich – unter spezieller Berücksichtigung vertraglicher Regelungen. In: Curem (Hrsg.): Immobilienwirtschaft aktuell 2016. Beiträge zur immobilienwirtschaftlichen Forschung. Zürich: Hochschulverlag AG.

SIEBEL 2004
Siebel, Walter (Hrsg.) (2004): Die europäische Stadt. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

STADT BERN 2016
Stadt Bern (2016): Stadtentwicklungskonzept. Bern.

STADT LUZERN 2017
Stadt Luzern (2017): Bebauungsplan B 141 Fluhmühle-Lindenstrasse. Planungsbericht. Luzern.

STADT LUZERN 2018
Stadt Luzern (2018): Raumentwicklungskonzept 2018. www.rek.stadtluzern.ch [21.07.2019]

STADTBAUWELT 2018
Stadtbauwelt (2018): Die Bodenfrage. Es ist Zeit für einen neuen Umgang mit Grund und Boden. Ideen gibt es genug. Nr. 217. Berlin: Bauverlag.

STALDER / LUDWIG 2013
Stalder, Beat / Ludwig, Peter (2013): Enteignungsrecht. In: Müller/Feller (Hrsg.): Bernisches Verwaltungsrecht. 2. Auflage. 537–592.

STATISTIK STADT ZÜRICH 2019
Statistik Stadt Zürich (2019): Wohnungsbau auf Rekordniveau. https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2019-02-05_Wohnungsbau-auf-Rekordniveau.html [21.05.2019]

STICHWEH 2003
Stichweh, Rudolf (2003): Raum und moderne Gesellschaft. In: Krämer-Badoni, Thomas / Kuhm, Klaus (Hg.): Die Gesellschaft und ihr Raum. Opladen: Leske + Budrich. 93–102.

STICHWEH 2012
Stichweh, Rudolf (2012): Raum. In: Lexikon des Systemischen Arbeitens. Heidelberg: Carl Auer. 324–327.

TANNER 2015
Tanner, Jakob (2015): Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. München: C.H.Beck oHG.

TEC21 22/2015
TEC 21 (22/2015): «Stadtplanung ist hochpolitisch». Raumplanung und Städtebau in der Praxis. https://www.espazium.ch/de/aktuelles/stadtplanung-ist-hochpolitisch [06.07.2019]

VAN WEZEMAEL 2010
Van Wezemael, Joris (2010): Zwischen Stadtplanung und Arealentwicklung. Governance-Settings als Herausforderung für die Planung. In: Standort – Zeitschrift für angewandte Geographie. Nr. 34. 49–54.

VLP 1963
Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (1963): Bodenrecht und zur Bodenpolitik. Schriftenfolge Nr. 7.

VLP 4/2016
Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (4/2016): Baubeschränkungen und Verdichtung. In: Raum & Umwelt, 4/2016.

VLP 3/2016
Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (3/2016): Organisationsmodelle der Innenentwicklung. Herausforderungen und Lösungsansätze. In: Raum & Umwelt, 3/2016.

WACHTER 1994
Wachter, D. (1994): Ziele und Zielkonflikte der schweizerischen Bodenpolitik. In: Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik. Heft 5. 211–213.

WIDLER 2013
Widler, Karin (2013): Mobilisierung von Nutzungsreserven – Eigentümer als Schlüsselakteure der Innenentwicklung. Zürich.

WIEDENHÖFER / WOLFART 2018
Wiederhöfer, Anaïs / Wolfart, Lena (2018): Genossenschaftliche Wohnraumproduktion in Zürich & München: Akteur*innen, Prozesse, Modelle, Regularien, Gleichzeitigkeiten. In: Everyday Urban Design 4. Berlin: botopress.

WÜEST PARTNER 2018
Wüest Partner (2018): Siedlungsentwicklung nach innen in den Städten. Studie im Auftrag des Schweizerischen Städteverbandes. Bern.

ZGB
Schweizerisches Zivilgesetzbuch: https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19070042/index.html [21.05.2019]

ZUMSTEIN 2018
Zumstein, David (2018): Trade-offs der Wohnbaugenossenschaften Zürichs. Ein Wohnungsmarkt im Spannungsfeld zwischen Verdichtung & Wachstum. Zürich.

Dank

Mein Dank gilt folgenden Personen:

- Prof. Dr. Christian Schmid und Dr. Gregory Grämiger, welche diese Arbeit als Referent und Korreferent begleitet und mit wertvollen Hinweisen unterstützt haben.
- Deborah Arnold, Leiterin Stadtplanung Luzern, Alice Bögli, Projektleiterin Stadtplanung Bern, Albert Gubler, Leiter Raum- und Verkehrsplanung Regensdorf, Florence Schmoll, Leiterin Stadtplanung Biel, Ivana Vallarsa, Stadtplanerin Illnau-Effretikon und Gaby Wey, Projektleiterin Stadtplanung Luzern, die mir mit ihrem Fachwissen und ihren Erfahrungen für Interviews zur Verfügung standen.

Kontakt

ETH Zürich
MAS Programm in Raumplanung
Netzwerk Stadt- und Landschaft NSL
Stefano-Franscini-Platz 5 (HIL H41.1)
CH-8093 Zürich
www.masraumplanung.ethz.ch

© ETH Zürich, Juli 2019