

Dichte aktiv gestalten: Verdichtungsprozesse zwischen Markt und Staat

**Strategieentwicklung zur inneren Verdichtung
in Städten und Gemeinden**

Von Matthias Thoma

Die innere Verdichtung wird als Rezept gegen ausufernde Agglomerationen propagiert, die hohe infrastrukturelle Folgekosten und eine zunehmende Beanspruchung der offenen Landschaft nach sich ziehen. Verdichtungsprozesse können dabei im Widerspruch zu anderen Anliegen der Stadt- und Gemeindeentwicklung stehen. Der Artikel umschreibt Argumentationslinien von Befürwortenden und Skeptikern der inneren Verdichtung und skizziert die Möglichkeit einer aktiven Gestaltung der Dichte in Kernstädten und urbanisierten Gemeinden.

Der Artikel wirft als Erstes einen Blick auf die Marktmechanismen und planerischen Regulierungen, die einen Bezug zur Verdichtung haben (*Abschnitt 1*). Zweitens beleuchtet er die Argumente für oder gegen die innere Verdichtung anhand von Beispielen europäischer Kernstädte (*Abschnitt 2*). Schliesslich skizziert er ein geeignetes Vorgehen für die Formulierung und Umsetzung einer Dichtestrategie für Städte und urbanisierte Gemeinden.

1. DIE DICHTEN-PRODUZENTEN: DICHTEN ALS ERGEBNIS VON MARKT UND STAAT

Dichte und Verdichtung sind in aller Munde. Sprechen wir über Dichte oder Verdichtung, müssen wir uns jedoch im Klaren sein, was wir damit meinen. Für die Raumentwicklung sind Bebauungs-, Einwohner- und Interaktionsdichte die relevanten Kenngrössen. Mit der Bebauungsdichte setzen sich primär klassische Instru-

mente der planerischen Regulation auseinander, etwa die Ausnutzungs- und Freiflächenziffer. Einwohner- und Interaktionsdichte sind demgegenüber mit planerischen Instrumenten weniger direkt steuerbar und erfreuen sich über die Raumplanung hinaus auch bei immobilien- oder regionalwirtschaftlichen Analysen einer hohen Relevanz. Im Fokus dieses Artikels stehen die Bebauungs- und Einwohnerdichte.

Marktversagen

Der Markt produziert Dichte. Aber handelt es sich dabei um die die «richtige Dichte» im Sinne einer effizienten Ressourcenallokation? Zu- und Umziehende berücksichtigen bei ihrer Wohnortwahl Faktoren wie Bodenpreis, Flächenverfügbarkeit, Umfeldqualitäten und Mobilitätskosten, die sie nach ihren persönlichen Präferenzen gewichten. In diesem neoklassischen Modell der Raumentwicklung führt die Summe der einzelnen Entscheidungstragenden zu einer Besiedlungsdichte mit einer individuell effizienten Ressourcenallokation. Dabei werden die Kosten und Nutzen für die Allgemeinheit nicht berücksichtigt.

Die negativen Folgen dieser Entwicklung tritt oft in Form von «Urban Sprawl» in Erscheinung: Sub- und periurbane Gemeinden mit einer ausufernden Siedlungsentwicklung. Die geringe Dichte und die damit verbundenen langen Pendlerwege zu den Arbeitsstandorten führen tendenziell zu höherem Aufkommen beim individuellen motorisierten Verkehr und zu steigenden Infrastrukturkosten. Gleichzeitig werden Umfeldqualitäten in den Wohngemeinden verringert, weil negative externe Effekte wie Luftverschmutzung und Lärm entstehen und das Landschaftsbild beeinträchtigt wird. Die individuell gesteuerte «Zersiedlung» und die dafür erforderliche Mobilität führt zu verstärkten Stausituationen beim motorisierten Verkehr, was den Ruf nach einem leistungsfähigeren Verkehrssystem verstärkt. Es stellt sich ein «Teufelskreis» der Raumentwicklung ein (Frey, 2004). Im Rahmen der Wohlfahrtsökonomie kann diese Form der Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung als Marktversagen verstanden werden. Sie bildet keine Kostenwahrheit ab und führt zu hohen Kosten für die Allgemeinheit. Damit ist eine ordnungspolitisch begründbare Basis für eine Intervention des Staates gelegt (Whitehead, 1984 und 2008).

Staatsversagen

Dichte wird auch vom Staat produziert. Dichtevorgaben in Planungsinstrumenten sollten darauf abzielen, die externen Kosten und Nutzen der Entscheidungen von Individuen zu berücksichtigen. Kann's der Staat



also richten? Einige Jahrzehnte Planungsgeschichte lehren uns etwas anderes. Im föderalistischen System werden die Bau- und Zonenordnungen in Gemeinden aus einer lokalen, oft auch partikularen Interessenlage definiert. Die nach bisherigem gesellschaftlichem und politischem Konsens formulierten Dichtevorgaben entsprechen kaum den vom Markt gewünschten Dichten und vermögen auch die Internalisierung der externen Kosten kaum treffend abzubilden.

In einigen Fällen verzichten Investoren aufgrund wirtschaftlicher Überlegungen oder der Einhaltung anderer Planungsvorgaben auf die Ausnützung der planungsrechtlichen Möglichkeiten. Dichtebestimmungen wirken für Bautätige aber oft stark beschränkend – die Spielräume sind gering. Immobilienökonomische Untersuchungen der Zürcher Kantonalbank zeigen, dass in der Agglomeration Zürich die Planungsrestriktionen insgesamt wohl zu einer niedrigeren Siedlungsdichte geführt haben, als dies ohne Regulierung der Fall gewesen wäre (Salvi, 2004). Ergänzend zu den Planungsrestriktionen heizen hochwertige und stark subventionierte Transportsysteme, deren Nutzungspreise nicht die tatsächlichen Kosten abbilden, eine wenig dichte Besiedlung an den Rändern der Agglomerationen an. Der Staat hat aufgrund des gesellschaftlich tief verankerten Service-Public-Gedankens bislang darauf verzichtet, die Steuerung der Siedlungsentwicklung über eine Verkehrsplanung nach dem Prinzip der Kostenwahrheit vorzunehmen. Die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen wirken im Sinne einer Marktverzerrung.

Auswege

Wer produziert nun die tatsächliche Dichte? Die Antwort lautet: Markt und Staat zugleich. Das Zusammenwirken hat zu einer Siedlungsentwicklung geführt, die mit hohen volkswirtschaftlichen Folgekosten verbunden ist. Die bisherigen Regulierungsversuche in der Raumplanung konnten das Marktversagen nicht effektiv beheben, und die Verkehrspolitik hat eine ausufernde Siedlungsentwicklung gar begünstigt (OECD, 2002). Dennoch steht fest: Sollen Ressourcen wie öffentliche Mittel und der Boden haushälterisch genutzt werden, so muss das auftretende Marktversagen durch eine effektive und intelligente Form des staatlichen Handelns aufgefangen werden. Die gesetzten verkehrspolitischen Rahmenbedingungen sind zudem im Sinne der Kostenwahrheit neu zu definieren.

Wirkungsvolle Ansätze zur Problemlösung können eine Strategie der Kosteninternalisierung oder die Einführung von marktwirtschaftlichen Anreizsystemen

in der Raumplanung darstellen. Diese Ansätze wurden schon vielfältig diskutiert und vorgeschlagen (siehe hierzu u.a.: EBP, 2009; Frey, 2004). Eine Kosteninternalisierung über höhere Nutzungspreise der Verkehrssysteme, marktwirtschaftliche Instrumente in der Raumplanung oder Abgeltungen für Erschließungskosten oder Umweltauswirkungen scheinen im politischen Diskurs kurzfristig nicht umsetzbar. Im Fokus der folgenden Abschnitte dieses Artikels stehen deshalb – auch im Sinne des Themenschwerpunktes der gesamten Ausgabe des Journals – Ansätze zur Steuerung der Dichte über bestehende planerische Instrumente und Prozesse.

Eine aktive Politik der inneren Verdichtung über bestehende planerische Instrumente und Prozesse ist aufgrund der skizzierten Siedlungsentwicklung ein relevanter Teil des politischen Handelns. Im Folgenden wird dieser vielseitig propagierte Ansatz näher beleuchtet.

2. DIE DICHTEN-EUPHORIKER UND -SKEPTIKER: WIDERSPRÜCHE IN EUROPÄISCHEN STÄDTEN

Die innere Verdichtung hat in der Planungspraxis Freunde und Feinde. Die widersprüchlichen Sichtweisen werden im Folgenden unter Beizug aktueller Entwicklungen in vier europäischen Städten herausgearbeitet.

Rückenwind

Die innere Verdichtung wurde als Ansatz gegen die ausufernde Besiedlung primär durch den Fachdiskurs in der Raumplanung geprägt und von Planungsämtern insbesondere auf Bundes- und Kantonsebene übernommen. «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» ist die Stossrichtung, die vielerorts in der Schweiz, aber auch im Ausland, verfolgt wird. Den Praktizierenden der Raum- und Standortentwicklung fällt heute auf: Die innere Verdichtung hat breite Fachkreise über die Planung hinaus erreicht. Gemeindepolitikerinnen und -politiker, Umweltorganisationen und Immobilienentwickelnde haben das Konzept der inneren Verdichtung in urban geprägten Räumen als erstrebenswerte Richtung der Siedlungsentwicklung umarmt. Neue Steuereinnahmen, eine kompakte Besiedlung, eine positive Umweltbilanz und hohe Grundstücksrenditen bilden neue Koalitionen für die innere Verdichtung.

Gegenwind

Gleichzeitig besteht jedoch starker Gegenwind: Erstens durch Vertretende einer wenig dichten Besiedlung, die

sich schon seit jeher gegen dieses Anliegen stellen. Die Gründe dafür sind vielfältig und liegen in Eigentumsinteressen, einem eher ländlich geprägten Idealbild der Besiedlung oder einer bewussten Strategie der Gemeindeentwicklung. Letzteres ist im englischsprachigen Raum unter dem Begriff «Exclusionary Zoning» bekannt: Mit einer bewusst gewählten Form der Siedlungsentwicklung werden bestimmte Teile der Bevölkerung vom Gemeindegebiet abgewendet bzw. angezogen. Zweitens treten neue Skeptiker der Verdichtung auf: Bevölkerung, Politikerinnen und Fachleute in urbanen Gebieten hinterfragen die fachlich hochgehaltene innere Verdichtung aus Gründen, die an den folgenden vier Beispielen näher erläutert werden.

Der Blick nach innen: Zürich

Fragen, die beispielsweise in der politischen Diskussion in der Stadt Zürich auftreten, sind: Ist es nicht gerade die besondere Qualität der Stadt Zürich, im internationalen Konzert der «global cities» mitzuspielen und gleichzeitig ein mittelstädtisches, teilweise fast schon dörfliches Erscheinungsbild zu pflegen? Führt Verdichtung über Ersatzneubauten kurzfristig zu zusätzlichen Preissteigerungen auf dem jetzt schon angespannten Wohnungsmarkt? Ist es im Umgang mit dem städtebaulichen Erbe richtig, die Bebauungsstruktur substanziell zu verändern? Verändern Hochhäuser die eigene urbane Identität? Führt Verdichtung zu einer schlechteren Ausgangslage für die im Kontext des Klimawandels an Bedeutung gewinnende Stadtdurchlüftung? An diesen Fragen wird deutlich: Die innere Verdichtung ist in der Zürcher Realität angekommen. Was in Zahlen nicht leicht ersichtlich wird, erschliesst sich dem Stadtbewohner mit offenen Augen: Das Ende der inneren Verdichtung über grössere freiwerdende Areale, so zum Beispiel in Zürich West oder in Zürich Nord oder entlang der Bahngleise in Richtung Hauptbahnhof (Europaallee, Zollstrasse), ist absehbar.

Aktuell erleben wir eine Phase einer substanziellen Verdichtung, Erneuerung und Sanierung des Bestandes. In Quartieren wie Riesbach, Wipkingen oder Höngg sprechen die in den letzten Jahren realisierten Objekte und die derzeit sichtbaren Baukräne eine eindeutige Sprache. Ersatzneubauten gehen oft mit einer Erhöhung der Bebauungsdichte einher. Der Anteil dieser Ersatzneubauten zum Gesamtwohnungsbestand ist zwar äusserst gering. Allerdings kann ein zunehmender Anteil der neu genehmigten Wohnungen als innere Verdichtung durch Ersatzneubauten bezeichnet werden. Aufgrund der bestehenden planungsrechtlichen Reserven in der Stadt Zürich und der hohen Nachfrage nach

Wohnraum wird diese Phase noch viele Jahre andauern. An dieser Stelle tritt der – für Planungsprozesse typische und nachvollziehbare – «NIMBYism» («not in my backyard») auf: Die Umnutzung und dichte Bebauung eines bisher industriell genutzten Areals in Zürich-West stört weniger als der Ersatzneubau im Seefeld, der Seesicht und Wohnumfeldqualität mindert.

Der Blick nach aussen: München, London und Wien

Aufschlussreich ist auch der Blick auf andere prosperierende Standorte in Europa: München, Wien und London. Die Landeshauptstadt München verfolgt in ihrer Stadtentwicklungskonzeption seit 1998 das Leitbild «kompakt-urban-grün». Der Slogan verweist auf eine dichte Besiedlung mit belebten Stadträumen und einer guten Freiraumversorgung. München steht vor ähnlichen Herausforderungen wie die Stadt Zürich: Der Wohnungsmarkt ist geprägt von einem permanenten Nachfrageüberhang. Hochqualifizierte Arbeitskräfte mit überdurchschnittlichen Einkommen tragen zur Preissteigerung auf dem Immobilienmarkt bei. Die Freiraumversorgung im Stadtgebiet steht unter Druck. In diesem Kontext wird in einem neuen Projekt mit dem Titel «langfristige Siedlungsentwicklung München» die Frage der inneren Verdichtung und der Siedlungserweiterungen am Stadtrand neu thematisiert.

Auch die Stadt Wien behandelt das Thema der Verdichtung mit einer neuen Brille. Die Siedlungsgrenze ist im Stadtentwicklungsplan aus dem Jahre 2005 («STEP 2005») definiert. Im Kontext der starken Bevölkerungszunahme unter anderem aufgrund der EU-Osterweiterung und der damit verbundenen stetigen inneren Verdichtung wird im aktuellen Prozess der Erarbeitung des Fortschrittsberichts zum STEP 2005 die Frage aufgeworfen, ob die innere Verdichtung tatsächlich das einzige Mittel zur Aufnahme der hohen Nachfrage darstellt, oder ob Siedlungserweiterungen ebenfalls zur Entspannung auf dem Wohnungsmarkt beitragen könnten.

In London ist im Kontext der hohen Wohnungspreise eine Debatte um die Sinnhaftigkeit des «Green Belt» entbrannt (Whitehead, 2008). Planungsregulierungen stehen in der Kritik: Sie würden eine zu starke Restriktion der Angebotsseite bewirken und damit bei der gegebenen hohen Nachfrage preistreibend wirken. Neue Entwicklungen entlang des Thames Gateway haben unter anderem das Ziel, den Markt zu entspannen.

Innere Verdichtung ist Politik

Die vier Beispiele von europäischen Kernstädten zeigen, dass eine differenzierte Betrachtung des Themas innere



Verdichtung notwendig ist. Obwohl die generelle Stossrichtung der inneren Verdichtung von Agglomerationen tiefere Infrastrukturkosten und eine geringere Landschaftsbeanspruchung mit sich bringt, kommen in bereits dicht besiedelten Gebieten gegenläufige Anliegen zum Tragen. Eine aus fachlicher Sicht «richtige Dichte» gibt es nicht. Damit sind die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger und Planerinnen und Planer gefordert: Sie bewegen sich in einem komplexen Wirkungskreislauf, in welchem Zielkonflikte unweigerlich auftreten. Die vier Beispiele verdeutlichen, dass sie bei der inneren Verdichtung unter anderem die Erfüllung der folgenden Ziele moderieren müssen:

- Berücksichtigung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ansprüche mit einem generell höheren Raumbedarf
- Höhere Baustandards, insbesondere in Bezug auf die energetischen Standards
- Geringe Beanspruchung von unüberbautem Boden (offene Landschaft, urbane Freiräume, Landwirtschaftsland usw.)
- Umnutzung von bestehenden Flächen, dabei Überwindung von Hindernissen in der Planung und Entwicklung (z.B. Altlastensanierung, nachbarrechtliche Konflikte, Erschliessungsprobleme)
- Gemischte Nachbarschaften und Quartiere, Wohnungsangebot für verschiedene soziale Gruppen in unterschiedlichen Preissegmenten
- Hohe Umfeldqualität mit adäquater Freiraumversorgung und funktionierender Stadtdurchlüftung
- Erhalt und Erneuerung des städtebaulichen Erbes

Die nicht abschliessende Auflistung zeigt: Verdichtung ist mit den für die Stadt- und Gemeindeentwicklung typischen «Trade-offs» verbunden. Die Verdichtung ist damit keine rein fachliche, sondern auch eine normativ-politische Frage. In politischen Aushandlungsprozessen müssen basierend auf fachlichen Grundlagen die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Dichteszenarien diskutiert und beurteilt werden.

3. DICHTER GESTALTEN: DIE EIGENE STRATEGIE FÜR DEN STANDORT ENTWICKELN

Im Folgenden wird aufgrund von Erfahrungen aus der Planungspraxis skizziert, wie eine «Dichtestrategie» erarbeitet, umgesetzt und evaluiert werden kann.

Strategie erarbeiten

Ist die Verdichtung auch eine politische Frage, sind in der Schweiz aufgrund des Subsidiaritätsprinzips die

Städte und Gemeinden gefordert: Sie müssen das Heft selber in die Hand nehmen. Im Sinne des integrierten Standortmanagements positionieren sich Städte und Gemeinden im Wettbewerb über ein Bündel von Standortfaktoren. Die Stadtmorphologie, die Freiraumversorgung und das Landschaftsbild sind in diesem Set bedeutende Merkmale, die von der Dichte beeinflusst werden und im Wettbewerb relevant sind.

Folgende Fragen stehen im Zentrum: Welches ist die ideale Bebauungs- und Einwohnerdichte für unseren Standort? Über welche Qualitäten können wir uns von unseren Konkurrenten abheben? Welche Dichte bringt uns langfristig Vorteile im Sinne von tiefen Kosten und einer hohen Lebensqualität? Wie schaffen wir gemeinsam mit unseren politischen Nachbarn eine regionale Strategie der Raumentwicklung mit geringen gesellschaftlichen Folgekosten? Welchen Beitrag leisten wir als Standort für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und eine langfristig tragbare Raumentwicklung auf unserem Gemeindegebiet und darüber hinaus?

Ein aktuelles Beispiel einer derartigen Strategie ist die «Räumliche Entwicklungsstrategie der Stadt Zürich» (RES) (Zürich, 2010a). Die RES definiert einen Orientierungsrahmen für die räumliche Stadtentwicklung der grössten Schweizer Stadt. In dieser Strategie ist ein interessanter Ansatz dargestellt: Eine Strategie für eine differenzierte Verdichtung in der attraktiven Kernstadt, die in den letzten Jahren unter anderem mit Wohnungsknappheit und steigenden Preisen Schlagzeilen gemacht hat. In diesem Kontext hat die Stadt Zürich die drei Kategorien «Bewahren», «Weiterentwickeln» und «Neuorientieren» formuliert, die die unterschiedlichen Qualitäten in den Quartieren berücksichtigen und im Folgenden erläutert werden.

- «Bewahren»: In den Gebieten dieser Kategorie ist das Ziel, die Substanz zu erhalten bzw. im Sinne einer Sanierung zu erneuern oder in (untergeordneten) Einzelteilen zu ersetzen. Die Dichte gegenüber dem Bestand bleibt erhalten und die Grenze der maximalen Dichte gemäss der heutigen Bau- und Zonenordnung wird nicht erreicht.
- «Weiterentwickeln»: Die Strategie lässt eine Erhöhung der bestehenden Dichte zu. Sie orientiert sich dabei mehrheitlich an den heutigen Reserven der Bau- und Zonenordnung und am Charakter und an der Siedlungsstruktur des Gebiets (beispielsweise in Bezug auf die «Durchgrünung»).
- «Neuorientieren»: In Gebieten dieser Kategorie sind die Spielräume gross. Die Dichte gemäss Bau- und Zonenordnung wird erreicht und die Erhöhung darüber hinaus ist fallweise möglich, beispielsweise über den

Entwicklungsstrategie	Substanz/Typologie, Massstab/Nutzung		Dichte	
	Was bleibt	Was ändert	Verdichtung gegenüber Bestand	Verdichtung gegenüber BZO
«Bewahren» <i>Erhalten</i>	Substanz gesamt	Untergeordnete Gebäudeteile	→	↘
<i>Erneuern in Teilen</i>	Substanz mehrheitlich, Bezug zum bestehenden Massstab	Substanz in Einzelteilen	→	↘
«Weiterentwickeln»	Gebietsspezifischer Freiraumcharakter, Typologie	Substanz und Massstab	↗	↘ →
«Neuorientieren»	Bezug zum bestehenden Massstab	Substanz, Nutzung	↗	→ ↗

TABELLE: «Bewahren», «Weiterentwickeln» und «Neuorientieren» (siehe auch Abbildung).

Bau von Hochhäusern. Eine Erhöhung der Dichte müsste durch die Anpassung der Bau- und Zonenordnung oder durch eine Sondernutzungsplanung ermöglicht werden.

Die drei Kategorien sind in untenstehendem Schema erläutert. Die räumlich-planerische Umsetzung ist im nebenstehenden Plan dargestellt.

Standorte, die um ihre langfristige Lebensqualität und Funktionsfähigkeit bemüht sind, tun gut daran, sich mit diesem Thema auseinanderzusetzen. Dies gilt nicht nur für Kernstädte, sondern auch für stark urbanisierte Agglomerationsgemeinden, in denen Verdichtungsprozesse in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnen werden. Basis für eine «Dichtestrategie» auf der Ebene einer Stadt oder Gemeinde müssen fundierte fachliche Entscheidungsgrundlagen sein. Dazu gehören Nachfrage- und Potenzialanalysen unter Berücksichtigung von Städtebau, Freiraum und Eigentümerstrukturen. Unterschiedliche Dichteszenarien müssen auch auf ihre Folgewirkungen für den Gemeindehaushalt untersucht werden. Dazu gehören Kosten beispielsweise für neue Infrastrukturen, aber auch die Erträge durch Steuereinnahmen. EBP, 2009 hat hierzu ein Modell zur Abschätzung dieser finanziellen Folgewirkungen entwickelt und vielfach angewendet («Gemeindeentwicklungsmodell»).

Schliesslich sind auch die sozio-ökonomischen Auswirkungen unterschiedlicher Dichteszenarien zu bewerten. Im Zentrum stehen Effekte für die Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur und Preiseffekte im Immobilienmarkt. Auf Basis dieser fachlichen Entscheidungsgrundlagen ist eine Strategie zu entwickeln, die politisch-normativ den Rahmen für die siedlungsstrukturelle Entwicklung absteckt. Eine regionale Abstimmung der Dichtestrategie ist für eine geeignete Besied-

lung mit geringen regionalwirtschaftlichen Folgekosten über die Gemeindegrenzen hinaus zwingend.

Strategie umsetzen

Die Umsetzung der Strategie muss auf verschiedenen Säulen abstützen. Ein Schlüsselement ist die Übersetzung dieser informellen Planungsgrundlagen in rechtsverbindliche Planungsinstrumente wie Richtpläne, Bau- und Nutzungsordnungen oder Sondernutzungsplanungen. Die technische und soziale infrastrukturelle Ausstattung muss diesen Vorgaben genügen. Eine aktive Bodenpolitik, d.h. eine Politik mit bewussten Zu- und Verkäufen von Land, begleitet die innere Verdichtung und ermöglicht die Realisierung von öffentlich bedeutsamen Projekten an geeigneten Standorten.

Weiter kann eine teilraumspezifische Differenzierung der Dichtestrategie, beispielsweise für ein Quartier oder ein Teilgebiet einer Agglomerationsgemeinde, einen Mehrwert bieten. Die Erarbeitung teilraumspezifischer Leitbilder schafft beispielsweise die Möglichkeit, verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure an der Ausgestaltung der künftigen Dichte partizipieren zu lassen. Damit werden Akzeptanz und Umsetzungskraft der Dichtestrategie erhöht. Die Stadt Zürich geht mit der «kooperativen Entwicklungsplanung» seit mehreren Jahren in diese Richtung (siehe hierzu: Zürich, 2010b).

Als ergänzender Baustein im Sinne dieser kooperativen Planungstradition finden im Sommer 2010 sogenannte «Wohnraumforen Innenstadtquartiere» statt: Im Sinne einer thematischen Verständigung wurde im Rahmen von drei abgehaltenen Veranstaltungen der oben skizzierte Wirkungszusammenhang zwischen Wohnraumnachfrage, Sanierung und Verdichtung sowie Preisentwicklung im Immobilienmarkt thematisiert. Unter Beteiligung von Akteurinnen und Akteuren



ABBILDUNG: Plan Teilstrategie 4, www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/staedtebau_u_planung/planung/raeumliche_entwicklungsstrategie/publikation.html).

aus Quartieren, der Immobilienwirtschaft, gemeinnützigen Wohnbauträgern und der Stadt Zürich wurden Herausforderungen, Zielkonflikte und Handlungsmöglichkeiten für eine durchmischte Quartierentwicklung im Kontext der hohen Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt in der Innenstadt in einer ersten Annäherung skizziert.

Strategie evaluieren

Die Strategie und deren Umsetzung sind in einer regelmässigen Evaluierung zu beurteilen. Relevante Untersuchungsthemen sind dabei ist die realisierte Bebauungs- und Einwohnerdichte im Sinne eines «Dichte-Monitoring» sowie die Effektivität und Effizienz der Umsetzung. Dabei ist die spezifische Datenlage in der jeweiligen Gemeinde zu berücksichtigen. In der Schweiz sind teilräumliche Analysen von Wohnungsbestand sowie Einwohnenden- und Bebauungsdichte aufgrund der limitierenden Datenlage nur beschränkt möglich. Ergänzend sind im Lichte neuer Herausforderungen die Strategie selbst zu überprüfen und die Ziele der Verdichtung anzupassen.

4. FAZIT

Die innere Verdichtung in Bezug auf Einwohner und Bebauung ist ein planerischer Ansatz, welcher der Be-

anspruchung von nicht überbautem Gebiet in den Agglomerationen und am Rande dieser entgegenwirkt. Die kontroverse Diskussion des Themas in europäischen Kernstädten zeigt, dass die innere Verdichtung mit gegenläufigen Anliegen wie städtebaulicher Qualität, einer funktionsfähigen Stadtdurchlüftung, einem vielfältigen Wohnungsangebot oder einer ausreichenden Freiraumversorgung in Konflikt treten kann. Städte und Gemeinden sind gefordert, ihren eigenen Umgang mit dem Thema der inneren Verdichtung zu finden und ihre Überlegungen regional abzustimmen. Eine Dichtestrategie sollte auf fachlichen Entscheidungsgrundlagen fundieren, letztlich aber einen politisch-normativen Rahmen für die siedlungsstrukturelle Entwicklung eines Standortes abstecken. Städtebauliche, infrastrukturelle, sozio-ökonomische und finanzielle Auswirkungen unterschiedlicher Dichteszenarien sind in der Strategieentwicklung zu berücksichtigen. Teilraumspezifische Betrachtungen, beispielsweise auf der Ebene eines Stadtquartiers oder eines Teils einer Agglomerationsgemeinde, können über die Einbindung lokaler Akteure einen Mehrwert zur übergeordneten Strategie darstellen und Akzeptanz und Umsetzungskraft der Dichtestrategie erhöhen.

EBP, 2009 Ernst Basler + Partner AG: Raumentwicklung Schweiz 2025. Ein Diskussionsbeitrag. Zürich.

FREY, 2004 Frey, René L.: Städtewachstum in die Breite oder in die Höhe? Überlegungen und Standpunkte der Stadt- und Regionalökonomie. Basel.

OECD, 2002 OECD: OECD Territorial Reviews – Switzerland.

SALVI, 2004 Salvi, M.: Ist eine höhere bauliche Dichte wünschenswert? Evidenz aus den Preisen von Einfamilienhäusern im Kanton Zürich. Zürcher Kantonalbank und Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.

WHITEHEAD, 1984 Whitehead, C.: The rationale for government intervention. In: Dunkerly, H. (Hrsg.): Urban Land Policy. Oxford University Press.

WHITEHEAD 2008 Whitehead, C.: The Density Debate: A personal view. London School of Economics and Cambridge Centre for Housing and Planning Research.

ZÜRICH 2010A Stadt Zürich: Räumliche Entwicklungsstrategie des Stadtrats der Stadt Zürich. Zürich.

ZÜRICH 2010B Stadt Zürich: Kooperative Entwicklungsplanung auf www.stadt-zuerich.ch. www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/entwicklungsgebiete/kooperative_planung.html. Zürich.

Der Autor



MATTHIAS THOMA

leitet den Geschäftsbereich Raum- und Standortentwicklung beim Planungs- und Beratungsunternehmen Ernst Basler + Partner in Zürich. Seit seinem Studium der Stadt- und Regionalentwicklung an der London School of Economics bearbeitet er vielfältige Projekte in diesem Themenfeld im In- und Ausland. Unter anderem hat Matthias Thoma die Evaluation des Stadtentwicklungskonzepts «Perspektive München», den Fortschrittsbericht des Stadtentwicklungsplans Wien und die Erarbeitung der räumlichen Entwicklungsstrategie Stadt Zürich betreut. Im Sommer 2010 moderierte er die Veranstaltungsreihe «Wohnraumforen Innenstadtquartiere Zürich».