

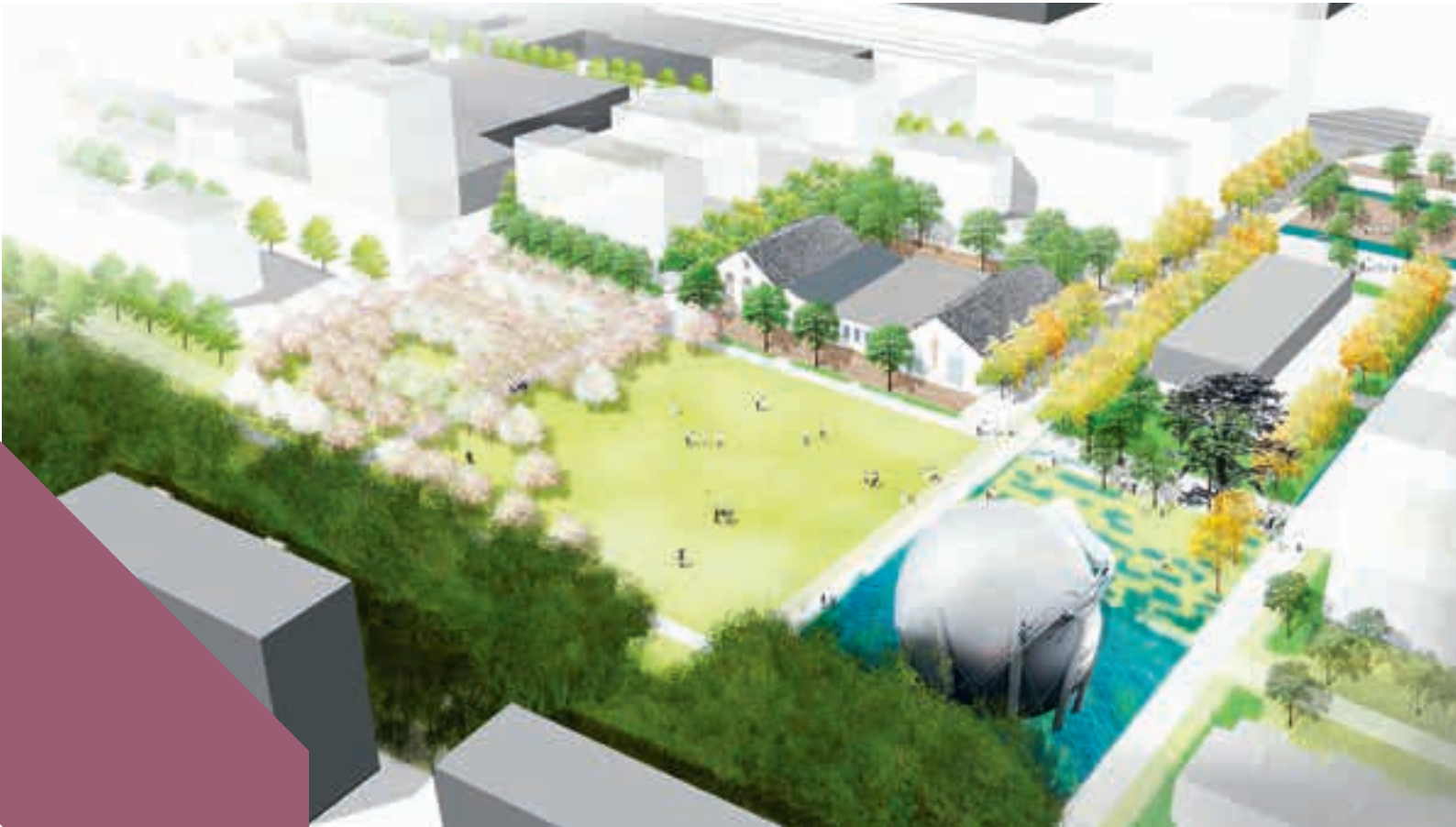


Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

MODELLVORHABEN NACHHALTIGE RAUMENTWICKLUNG

STRATEGISCHE TEILGEBIETE DER AGGLOMERATIONEN



- ZUSAMMENARBEIT AUF GROSS-REGIONALER EBENE
- REGIONALE ZUSAMMENARBEIT
- KOORDINATION RÄUMLICHER FUNKTIONEN
LANDMANAGEMENT
- NUTZEN-LASTENAUSGLEICHSSYSTEME
- AUFWERTUNG UND INWERTSETZUNG
VON NATUR- UND LANDSCHAFT
- ERNEUERBARE ENERGIEN
- NACHHALTIGER LÄNDLICHER TOURISMUS
- NUTZUNGSPOTENTIALE FÜR EINE
SIEDLUNGSENTWICKLUNG NACH INNEN
- STRATEGISCHE TEILGEBIETE DER
AGGLOMERATIONEN

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Autor/ -innen

Michèle Tranda-Pittion, TOPOS urbanisme, Genf

Pierre Feddersen, Feddersen & Klostermann, Zürich

Projektbegleitung

Josianne Maury, Sektion Agglomerationspolitik, ARE

Georg Tobler, Büro für Stadt- und Agglomerationsentwicklung, Bern

Konzept und Gestaltung

Ideentität GmbH, Bern

Andrej Marffy – Visuelle Gestaltung, Bern

Grundsatz, Bern

Bilder

Sicht auf den parc du Gazomètre im Herzen des Modellvorhaben

Malley im Westen von Lausanne

© In Situ / FHY / SDOL

Die Fotos und Illustrationen sind – falls nicht anders vermerkt – von den Projektträgern der Modellvorhaben zur Verfügung gestellt.

Übersetzung

Dorothee Hofer, Genève

Produktion

Rudolf Menzi, Kommunikation ARE

Zitierweise

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.) (2013):

Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung:

Strategische Teilgebiete der Agglomerationen. Bern.

Bezugsquelle

BBL, Verkauf Bundespublikationen, 3003 Bern

www.bundespublikationen.ch

Art. Nr.: 812.099.d

In elektronischer Form: www.modellvorhaben.ch

Auch in Französisch und Italienisch erhältlich

VORWORT

Unser Lebensraum wird immer intensiver genutzt. Die Bevölkerung wächst, die Ansprüche an die Raumnutzung bleiben hoch und wir beanspruchen immer mehr Ressourcen. Darunter leidet die Siedlungs- und Landschaftsqualität, und die Kosten, um Infrastrukturen zu erstellen und zu unterhalten, steigen. Kurz: Die Schweiz steht vor bedeutenden raumplanerischen Herausforderungen. Diese hängen zudem eng mit Entwicklungen in Bereichen wie Tourismus, Landwirtschaft oder Energieversorgung zusammen. Bis zu einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung, wie sie auch das Raumkonzept Schweiz proklamiert, ist es noch ein weiter Weg. Und für diesen Weg braucht es neue Ansätze. Solche fördert der Bund im Rahmen des Programms «Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung». Dabei handelt es sich um Projekte von Gemeinden, Kantonen und weiteren Projektträgern, die neue Strategien, Herangehensweisen und Prozesse für eine nachhaltige Raumentwicklung in den Bereichen Agglomerationspolitik, nachhaltige Siedlungsentwicklung und Synergien im ländlichen Raum verfolgen. Durch ihre Umsetzungsarbeiten stossen sie Lernprozesse an, setzen Impulse und bieten anderen Kantonen und Gemeinden Inspiration und Anleitungen, um eigene Projekte umzusetzen.

Modellvorhaben sind Pilotprojekte; es sind anwendungsorientierte Laboratorien, in denen neue Herangehensweisen, Ansätze und Verfahren im Bereich nachhaltige Raumentwicklung erprobt werden. Die Modellvorhaben streben nebst einer gestärkten Koordination der Sektoralpolitiken auch eine verbesserte horizontale und vertikale Zusammenarbeit an. Der Erkenntnisgewinn soll allen Beteiligten zugute kommen, sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantons-, Regions- und Gemeindeebene. Deshalb werden Vernetzung und regelmässiger Erfahrungsaustausch hoch gewichtet.

In den Jahren 2007 bis 2011 unterstützten das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) unter der Federführung des ARE 44 Modellvorhaben aus der ganzen Schweiz. Ausgewählt wurden die Projekte aufgrund folgender Kriterien: Das Projekt muss innovativ sein, eine langfristige Wirkung anstreben, einen modellhaften Prozess initiieren und der verbesserten sachpolitischen Abstimmung dienen.

Um die Erfahrungen und Erfolge aus diesen Modellvorhaben zugänglich zu machen, hat der Bund eine Übersicht zu allen 44 Modellvorhaben publiziert: «Neue Wege und Allianzen für die nachhaltige Raumentwicklung». Einen zu-

sätzlichen Blick auf die Projekte bieten fünf Vertiefungsberichte zu den Themen «Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene», «Regionale Zusammenarbeit im Stadt-Land-Kontext», «Strategische Teilgebiete der Agglomerationen», «Nutzungspotentiale für die Siedlungsentwicklung nach innen» und «Nutzen-Lastenausgleichssysteme». Diese Berichte zeigen – wissenschaftlich fundiert – den Stand der Diskussion auf, präsentieren Erkenntnisse aus den Modellvorhaben und geben Empfehlungen ab. Verfasst wurden sie von Fachleuten, welche von den zuständigen Bundesstellen spezifisch für den jeweiligen Themenschwerpunkt ausgewählt wurden.

Der vorliegende Vertiefungsbericht, der näher auf die zehn Modellvorhaben «Strategische Teilgebiete der Agglomerationen» eingeht, wurde von Michèle Tranda-Pittion von TOPOS urbanisme in Genf und Pierre Feddersen von Feddersen & Klostermann in Zürich verfasst. Er enthält Erkenntnisse und Erfahrungen der Modellvorhaben aus dem Bereich Agglomerationspolitik – ergänzt durch die zwei Modellvorhaben Salina Raurica und Nachhaltige Quartierentwicklung Basel- und Bernstrasse Luzern (BaBeL) aus den Modellvorhaben der ersten Generation des Agglomerationspolitik. Der Bericht basiert auf Workshops, die im Jahr 2012 mit den Projektträgern unter der Leitung von Michèle Tranda-Pittion und Pierre Feddersen durchgeführt wurden. Er richtet sich an die Behörden von Schweizer Gemeinden, Städten und Kantonen, aber auch an die kommunalen und kantonalen Planerinnen und Planer, an Fachleute aus der Planungs- und Beratungspraxis, an die Beteiligten und Partner der Modellvorhaben sowie an alle Interessierte, die sich für die nachhaltige Raumentwicklung engagieren. Der Bericht enthält Erkenntnisse und Erfahrungen von zehn Projekten aus dem Bereich Agglomerationspolitik, diskutiert den Nutzen sowie die Übertragbarkeit der Modellvorhaben, zeigt den Wert der Massstabsebene der strategischen Teilgebiete auf und stellt fest, dass in diesen Räumen Qualitätsfragen einen hohen Stellenwert einnehmen. Zudem enthält der Bericht Empfehlungen an die Projektträger.

Die Erkenntnisse und Einschätzungen geben die Sicht der Verfasser wieder und sind nicht als Positionspapier des Bundes zu interpretieren. Die Analysen und Empfehlungen werden jedoch in die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik und der Modellvorhaben einbezogen werden. Das Bundesamt für Raumentwicklung dankt den Verfassern des vorliegenden Berichts für ihre wertvolle Arbeit, die eine wichtige Grundlage für die anstehenden Diskussionen sein wird.

INHALTSVERZEICHNIS

Impressum	
Vorwort	
Zusammenfassung	3
1 Strategische Teilgebiete der Agglomerationen	4
1.1 Einführung in das Themengebiet	4
1.2 Die Modellvorhaben	4
2 Modellvorhaben: Vergleichsanalyse	7
3 Die zehn Modellvorhaben strategische Teilgebiete der Agglomerationen	8
3.1 Agglomeration Basel: Salina Raurica	8
3.2 Agglomeration Bellinzona: Castione – Entwicklungspol für die Agglomeration	10
3.3 Agglomeration Frankreich-Waadt-Genf: Ein Prozess für die territoriale Solidarität über Landesgrenzen hinweg	12
3.4 Agglomeration Frankreich-Waadt-Genf: Leitbild und Aktionsplan für das Quartier Concorde	14
3.5 Agglomeration Lausanne-Morges : Malley – von der Brache zur Stadt	16
3.6 Agglomeration Lugano: Neues Quartier Cornaredo	18
3.7 Agglomeration Lugano: Vedeggio – ein neuer Pol für die Agglomeration	20
3.8 Agglomeration Luzern: BaBeL – Nachhaltige Quartierentwicklung Basel- und Bernstrasse Luzern	22
3.9 Agglomeration Luzern: Masterplan Stadtzentrum Luzern Nord	24
3.10 Agglomeration Solothurn: Nachhaltige Quartier- entwicklung Weststadt Solothurn	26
3.11 Die Modellvorhaben im Überblick	28
4 Sieben Grundsätze für die Entwicklung eines strategischen Teilgebietes	30
4.1 Projektarbeit ist anders als traditionelle Planung	30
4.2 Das Projekt ist ein Prozess, dessen Ziel die Umsetzung ist	31
4.3 Mit allen Akteuren am Projekt arbeiten	33
4.4 Mit dem ganzen Instrumentarium am Projekt arbeiten	34
4.5 Städtebauprojekt und Umsetzung gleichzeitig gestalten	35
4.6 Städtebauprojekt für ein strategisches Teil- gebiet in seinen regionalen Kontext einbetten	35
4.7 Seine Auswirkungen auf die Qualität der Lebensräume überprüfen	36
5 Nutzen der Modellvorhaben strategische Teilgebiete der Agglomerationen	37
6 Vier Empfehlungen	38
6.1 Das Projekt als Prozess betrachten der zu einem Ergebnis führt	38
6.2 Mit allen Akteuren am Projekt arbeiten	39
6.3 Mit dem ganzen Instrumentarium an Projekt und Umsetzung arbeiten	40
6.4 Das Städtebauprojekt in seinen Kontext einbetten und seine Auswirkungen auf die Qualität überprüfen	41
7 Weiterführende Informationen	42
7.1 Literatur	42
7.2 Links	42
8 Anhang	43
TABELLENVERZEICHNIS	
Tabelle 1 Erkenntnisse und Herausforderungen aus den Modellvorhaben	7
Tabelle 2 Zusammenfassung der zehn Modellvorhaben	28

ZUSAMMENFASSUNG

DER KONTEXT

Um die Herausforderung der nachhaltigen Raumentwicklung in Angriff zu nehmen, hat der Bund eine Reihe von Politiken und Verfahren in die Wege geleitet, darunter die Agglomerationspolitik. Diese hat die Behörden in den Siedlungsgebieten dazu gebracht, für die Organisation ihrer Raumentwicklung zusammenzuarbeiten. Nach der Ausarbeitung erster Gesamtkonzepte und der Identifizierung der entsprechenden Massnahmen stellte sich die Frage nach den der Agglomeration über- und untergeordneten Massstabsebenen.

Auf nationaler Ebene lieferte das Raumkonzept Schweiz eine Reihe von Anhaltspunkten, um eine nachhaltige und attraktive Schweiz zu gestalten. Gleichzeitig verlangte die Umsetzung der Agglomerationsvorhaben, dass man sich der kleineren Massstabsebene zuwandte: derjenigen der strategischen Teilgebiete, welche im Fokus der öffentlichen Politik stehen. Dieses Anliegen fand ihren Ausdruck im Konzept der Modellvorhaben strategische Teilgebiete der Agglomerationen.

DIE MODELLVORHABEN STRATEGISCHE TEILGEBIETE DER AGGLOMERATIONEN

Mit dem Konzept der Modellvorhaben gab der Bund den Städten bzw. Kantonen ein Mittel in die Hand, um in Teilgebieten, die sich für die Umsetzung ihrer Strategien als problematisch erwiesen, mit Projektmethoden zu experimentieren. Die zehn Fälle, aus denen dieser Bericht seine Empfehlungen ableitet, sind Teilgebiete mit hohem Potenzial, befinden sich aber entweder in Randlagen oder leiden unter einem schlechten Image, und die Wahl der richtigen Vorgehensweise war für die betroffenen Akteure nicht einfach.

Je nach Situation wurde dabei eher top down Modellvorhaben (Castione, Cornaredo, Ein Prozess, Luzern-Nord, Salina-Raurica) oder bottom up Modellvorhaben (BaBeL, Concorde, Malley, Vedeggio, Weststadt-Solothurn) vorgegangen, immer aber war es Projektarbeit. Ob man nun mit der Festlegung globaler Strategien anfang, deren Umsetzung die Modellvorhaben anstrebten, oder ob im Gegenteil die lokale Arbeit am Projekt schrittweise auf die übergeordneten, strategischeren Ebenen getragen wurde – in allen Fällen erlaubten es die Iterationen zwischen den Massstabsebenen, die Kohärenz zwischen den Planungen und Projekten zu überprüfen und zu verbessern.

Die Analyse der zehn Modellvorhaben hat zur Formulierung von sieben Grundsätzen geführt, die den Projekt-

trägern in strategischen Teilgebieten der Agglomerationen von Nutzen sein können. Projektarbeit hebt sich von klassischer Planung dadurch ab, dass es sich um einen Prozess handelt, der zu einer Umsetzung führt, und der oft viele Jahre dauert. Dabei müssen die Verantwortlichen am Projekt immer mit dessen Akteuren zusammenarbeiten und die verfügbaren Instrumente (der Raumplanung und ad hoc-Instrumente) sinnvoll kombinieren. Innovativ können Modellvorhaben sowohl in ihrer Planungsphase sein, bei der gemeinsamen Festlegung einer Strategie, als auch in der Schlussphase, bei der Verwirklichung des Projekts. Und um das neu entstehende Quartier zukunftsfest zu machen, haben die Akteure immer besonders sorgsam auf die Einbettung des Projekts in seinen regionalen Kontext und auf seine Auswirkungen auf die Qualität der urbanen Lebensräume geachtet.

DIE STRATEGISCHEN TEILGEBIETE DER AGGLOMERATIONEN

Dank den Modellvorhaben, mit ihren Vorgehensweisen und ihren Prozessen, wurde erkannt, dass die Massstabsebene der strategischen Teilgebiete für die Agglomerationspolitik von besonderem Interesse ist.

Die finanziellen und personellen Mittel der Agglomerationen erlauben es selten, überall gleichzeitig zu intervenieren, wo es wünschenswert wäre, und es müssen immer Prioritäten gesetzt werden.

Dabei ist es sinnvoll, Standorte auszuwählen, die eine Impulswirkung haben können, entweder weil sie einen «planerische Blockade» lösen oder weil sie an einem speziellen Standort liegen (sehr gross, gut erschlossen, oder aber problematisch). Dann kann anhand eines Projekts die übergeordnete Planung getestet und gleichzeitig konkret umgesetzt werden.

Was die Prozesse angeht, liessen sich dank den Modellvorhaben vielfältige Führungsformen ausprobieren, woraus einige Lehren über die Bedeutung der Projektsteuerung gezogen werden können. Durch sein Pochen auf hohe Qualität hat der Bund die Akteure dazu angespornt, in ihrer Vorgehensweise genau so innovativ zu sein wie beim Städtebauprojekt selbst.

Die erste Phase der Agglomerationspolitik ist abgeschlossen und analysiert. In diesem Rahmen ist der Bund dabei zu prüfen, ob es für ihn sinnvoll ist, sich weiterhin aktiv für die Massstabsebene der strategischen Teilgebiete der Agglomeration einzusetzen.

1 STRATEGISCHE TEILGEBIETE DER AGGLOMERATIONEN

1.1 | EINFÜHRUNG IN DAS THEMENGEBIET

Im Vorwort zum Raumkonzept Schweiz steht: «Alle Prognosen gehen von einem weiteren Wachstum von Bevölkerung und Beschäftigten aus. Die Zehn-Millionen-Schweiz ist nicht mehr bloss ein Szenario, sondern wird zunehmend Realität. Der Boden hingegen ist begrenzt und nicht vermehrbar. Bund, Kantone, Städte und Gemeinden stehen vor grossen raumplanerischen Herausforderungen. Wie kann die Schweiz ihre räumlichen Qualitäten trotz steigender Nutzungsansprüche und -konflikte erhalten und stärken?»

Für diese Herausforderung braucht es raumplanerische Instrumente und Methoden, um die richtigen Antworten geben zu können. Die tägliche Arbeit der Stadt- und Raumplaner basiert auf Fragestellungen und Entscheidungen, die vor einigen Jahren wichtig waren, wie z.B. die rationelle Bodennutzung. Diese grundsätzlichen Fragen bleiben aktuell, aber der Raum hat sich seither weiterentwickelt.

Die Agglomerationspolitik hat erste Schritte in diese Richtung möglich gemacht: Gemeinden planen und lenken ihre räumliche Entwicklung gemeinsam mit dem Ziel, eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung zu erreichen. Doch eine Stadt oder eine Agglomeration kann sich nicht überall gleichzeitig entwickeln, wo es wünschenswert wäre, dazu reichen die personellen und finanziellen Mittel nicht aus. Es müssen also immer Handlungsprioritäten festgelegt werden; dabei ist es sinnvoll, Projekte und Standorte auszuwählen, die für die Entwicklung bzw. die Qualität eines Gebietes eine Impulswirkung entfalten können. In diesem Sinne sind bestimmte Standorte innerhalb von Städten und Agglomerationen «strategisch»: sie bieten für die Entwicklung ein qualitatives oder ein quantitatives Plus.

Dabei sind die Ursachen unterschiedlich. Ein Standort kann wegen seiner schieren Grösse, aber auch aufgrund seiner Lage (Bahnhof, belebter Treffpunkt, Problemviertel usw.) strategisch sein. Er ist es, weil ein Eingriff an dieser Stelle weiten Teilen der Agglomeration eine spürbare Verbesserung ihrer Funktionalität oder Qualität bringt, oder weil dadurch eine «planerische Blockade» gelöst wird. Oder es sind die Quartierbewohner, die «etwas machen» wollen, was zum Vorbild für andere werden könnte. In allen Fällen strahlt die Wirkung des Vorhabens über die räumlichen Grenzen des jeweiligen Standortes hinaus.

Drei Beispiele veranschaulichen diese Vielfalt: das Vorhaben BaBeL in Luzern ging von einer sozialen Problematik in einem Quartier aus und wandelte sich nach und nach zu einem in die Nachbargebiete eingebetteten urbanen Konzept. Das Projekt Malley in Lausanne ist das Ergebnis sukzessiver Prozesse auf mehreren Ebenen: zuerst die Planung Lausanne West, dann das Agglomerationsvorhaben Lausanne-Morges, anschliessend zurück auf die Massstabebene des strategischen Teilgebiets, das auf den übergeordneten Planungsebenen als Standort mit hohem Potenzial erkannt worden war, weil es eine Brache und gleichzeitig gut erschlossen war. In Lugano wird das Projekt Cornaredo von der Gesamtvision für die Agglomeration abgeleitet und wird das neue Tor der Stadt bilden; Schritte von der Planung hin zur Umsetzung wurden hier durch die Gründung einer gemeindeübergreifenden Struktur erleichtert, die in einem kantonalen Gesetz verankert ist.

1.2 | DIE MODELLVORHABEN

Um auf das herausfordernde Ziel einer hohen Siedlungsqualität hinzuarbeiten, rief der Bund im Rahmen der Agglomerationspolitik das Konzept der Modellvorhaben ins Leben, und im Besonderen den Themenschwerpunkt strategische Teilgebiete.

Zwischen 2002 und 2006 unterstützten das ARE und das SECO 31 Modellvorhaben. Die meisten davon sind auf die

Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen ausgerichtet, bei zwei Vorhaben¹ ging es um die Entwicklung strategischer Teilgebiete in einem kleineren Massstab. Zwischen 2007 und 2011 förderte der Bund weitere 44 «Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung», in denen auch die Entwicklung strategischer Teilgebiete weiter vertieft wurde. In diesem Rahmen wurden nochmals 8 Modellvorhaben² entwickelt.

¹ Die Modellvorhaben befinden sich in den Agglomerationen von Basel (Salina Raurica) und Luzern (Luzern-Nord).

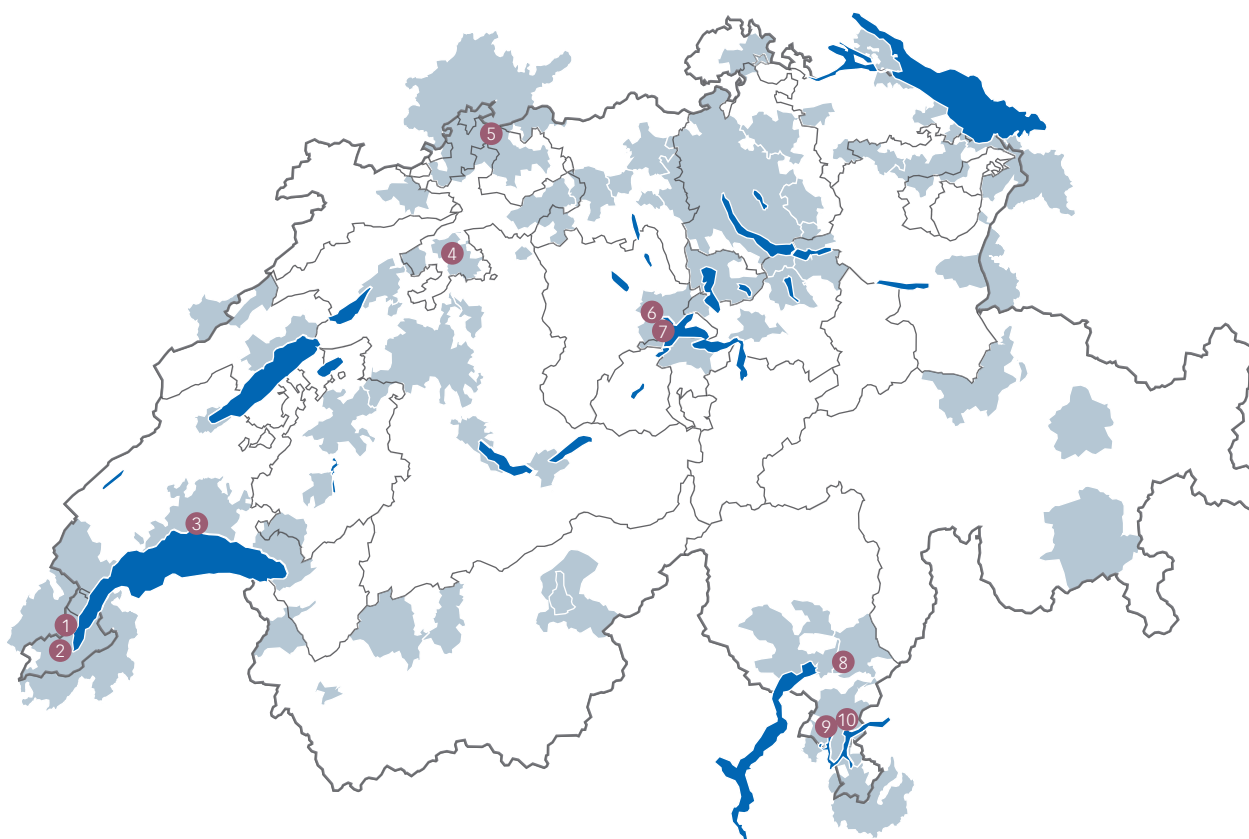
² Die Modellvorhaben befinden sich in den Agglomerationen von Bellinzona (Castione), Frankreich-Waadt-Genf (Ein Prozess und Concorde), Lausanne-Morges (Malley), Lugano (Cornaredo und Vedeggio), Luzern (Luzern-Nord) und Solothurn (Weststadt-Solothurn).

Der Bund befasst sich also seit gut zehn Jahren mit der Entwicklung strategischer Teilgebiete der Agglomerationen und mit ihrem Zusammenwirken mit der Agglomeration als Ganzem. Ziel ist es, die Wechselwirkungen zwischen den beiden Massstabsebenen zu verstehen und zu erkennen, wo Handlungsbedarf besteht.

Die ersten Erkenntnisse aus den Modellvorhaben und aus anderen Programmen des Bundes wie dem Programm Pro-

jets urbains³ bestätigen, dass gezielte Massnahmen in ausgesuchten Teilgebieten – ob aufgrund sozialer oder funktionaler Problemstellungen – einen weitreichenden positiven Einfluss auf die ganze Agglomeration haben können.

Angesichts der vielfältigen Erfahrungen hat der Bund beschlossen, die Erkenntnisse aus den Modellvorhaben auszuwerten und in einer Form aufzubereiten, dass sie für alle von Nutzen sein können.



Die zehn Modellvorhaben der strategischen Teilgebiete der Agglomerationen:

- ① Agglomeration Frankreich-Waadt-Genf: Ein Prozess für die territoriale Solidarität über Landesgrenzen hinweg
- ② Agglomeration Frankreich-Waadt-Genf: Leitbild und Aktionsplan für das Quartier Concorde
- ③ Agglomeration Lausanne-Morges: Malley – von der Brache zur Stadt
- ④ Agglomeration Solothurn: Nachhaltige Quartierentwicklung Weststadt Solothurn
- ⑤ Agglomeration Basel: Salina Raurica
- ⑥ Agglomeration Luzern: Masterplan Stadtzentrum Luzern Nord
- ⑦ Agglomeration Luzern: BaBeL – Nachhaltige Quartierentwicklung Basel- und Bernstrasse Luzern
- ⑧ Agglomeration Bellinzona: Castione – Entwicklungspol für die Agglomeration
- ⑨ Agglomeration Lugano: Vedeggio – ein neuer Pol für die Agglomeration
- ⑩ Agglomeration Lugano: Neues Quartier Cornaredo

³ Für mehr Information: www.projetsurbains.ch

Die zehn Modellvorhaben zu den strategischen Teilgebieten sind in alle drei Sprachregionen verteilt. Sie sind lokale Initiativen, entwickelt mit den Akteuren vor Ort für die Akteure vor Ort. Durch Experimente im «realen Terrain» versuchen sie einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität in der Stadt zu leisten, und sich dabei auf die Suche nach neuen Methoden zu begeben – für die Bewohner, mit den Bewohnern und mit den Fachleuten aus Stadt- und Raumplanung. Man kann das Ganze als eine Art grossen Feldversuch ansehen, dessen Erfahrungswerte die Grundlagen für weiterführende Überlegungen liefern.

Von ihrer Komplexität und Konzeption her sind die Projekte regelrechte Städtebauprojekte: es handelt sich weder um einfache Planungen noch um Architekturvorhaben. Von besonderem Interesse sind sie deshalb, weil sie entweder als innovative Projekte die Erprobung einer auf übergeordneter Massstabsebene definierten Strategie ermöglichen (Cornaredo, Ein Prozess, Malley, Luzern-Nord, Salina-Raurica), oder weil sie umgekehrt an einem begrenzten Perimeter ansetzen und anschliessend in die übergeordneten Planungen eingehen (BaBeL, Castione, Concorde, Vedeggio, Weststadt-Solothurn). Sie erbringen den handfesten Beweis, dass qualitätsvolle städtische Lebensräume möglich sind, und dass die Entwicklung der Städte nach innen ein realistisches und erstrebenswertes Ziel ist. Ausserdem können die Akteure besser voneinander lernen: der Bund

erhält einen konkreten Eindruck der Situationen vor Ort, und die Städte und Gemeinden können ihr Know-how erweitern, indem sie Teil eines landesweiten Netzwerkes werden.

Doch die vom Raumkonzept Schweiz formulierte Herausforderung fordert von allen Beteiligten noch viel Arbeit. Wir müssen vom Stadium der Erkenntnisse aus Feldversuchen zur Entwicklung einer Praxis für die einzelnen Partner (Politiker, Verwaltungen, Fachleute) gelangen, um die Qualität der urbanen Lebensräume gemeinsam zu verbessern.

Das ist Sinn und Zweck des vorliegenden Vertiefungsberichtes, der die Ergebnisse der Projektarbeit dieser zehn Modellvorhaben zusammenführt. In drei thematischen Workshops tauschten die Projektleiter im Jahr 2012 ihre Erfahrungen zu den Themen Akteure, Instrumente und Wechselwirkungen zwischen den Massstabsebenen aus. Die folgenden Seiten sind eine Auswertung dieses gesamten Materials. Der Bund möchte mit dem Bericht Personen und Gruppen, die an einem Schlüsselstandort ein Städtebauprojekt in einem strategischen Teilgebiet anstossen möchten, oder die im Laufe eines Projektes auf Hindernisse stossen – Politikern, Verwaltungen, Raum- und Stadtplanern – ein methodisches Hilfsmittel in die Hand geben.

2 MODELLVORHABEN: VERGLEICHSANALYSE

Die Erfahrungen aus den 10 Modellvorhaben der strategischen Teilgebiete der Agglomeration können vereinfacht eingeteilt werden in Erkenntnisse, die aus den Städtebauprojekten gewonnen werden können, und in Herausforderungen, die ihre Umsetzung darstellt:

Tabelle 1

Erkenntnisse und Herausforderungen aus den Modellvorhaben

Erkenntnisse aus den Modellvorhaben	Herausforderungen der Modellvorhaben
<ul style="list-style-type: none"> • Potentiale des strategisches Teilgebiets aufzeigen. • Handlungsbereitschaft stärken (in manchen Fällen erst wecken). • Angemessene Beteiligung des Kantons ermöglichen. • Innovative Formen der Zusammenarbeit für komplexe Städtebauprojekte entwickeln. • Mit geringen Mitteln dynamische und leistungsstarke Strukturen schaffen. • Bewusstsein der Wechselwirkungen zwischen den Massstabsebenen verbessern. 	<ul style="list-style-type: none"> • Richtige Methode finden, um zwischen gegenläufigen Interessen und Prioritäten der Akteure zu vermitteln. • In der Planungsphase geschaffene Strukturen den Bedürfnissen der Umsetzungsphase anpassen. • Kohärenz zwischen den Planungsebenen gewährleisten. • Instrumente bereitstellen, welche die Qualität des Projekts auch in der Umsetzung gewährleisten. • Innovative Führungsstrukturen finden, die der Komplexität des Ortes (u.a. seiner Grösse) und dem Zusammenspiel der Akteure gerecht werden.

Aufgrund der Erfahrungen in den Modellvorhaben konnten die ursprünglich gestellten Fragen nach und nach präziser formuliert werden. Dabei kristallisierten sich zwei wesentliche Aspekte heraus.

Die erste Erkenntnis aus den Modellvorhaben für die strategischen Teilgebiete betrifft deren Inhalt: dank ihrer Funktion als Impuls- oder Vorzeigeprojekt bestätigte sich die Relevanz der Projekte ausnahmslos auf den übergeordneten Massstabsebenen der Städte oder Agglomerationen. Dieser Stellenwert führte dazu, dass die ausgearbeiteten Projekte immer von hoher Qualität waren und die verschiedenen Fachbereiche und Massstabsebenen von Anfang an in die Projektierung mit einbezogen wurden. Dieses Vorgehen ist sehr viel schlüssiger als das übliche Nachprüfen der Kohärenz oder eine Koordination im Nachhinein, denn das Beziehungsgeflecht eines Standortes ist in einem frühen Stadium einfacher zu integrieren als später, wenn das Projekt praktisch fertiggestellt ist.

Die zweite Erkenntnis ist prozessbezogen: die Tatsache, dass alle für den Standort relevanten Akteure von Anfang mit am Tisch sassen, setzte überall betont konst-

ruktive Prozesse in Gang; auf nationaler Ebene wurde durch den Erfahrungsaustausch der Projektträger ein Netzwerk kompetenter Akteure für das in der Schweiz hochaktuelle Themengebiet geknüpft.

Auch der interkulturelle Vergleich der Erfahrungen zwischen den Projektleitern aus drei verschiedenen Kulturen – der italienischen, der französischen und der deutschen Schweiz – war aufschlussreich, ist doch die Projekt- und Führungskultur von Region zu Region recht unterschiedlich. Die Tessiner Modellvorhaben (Castione, Cornaredo, Vedeggio) wurden vor allem innovative Führungsmethoden für den Übergang in die operative Phase entwickelt, die Westschweizer Modellvorhaben (Concorde, Ein Prozess, Malley) experimentierte mit Methoden, Städtebauprojekte von einer grossen Massstabsebene auf den lokalen Massstab herunterzubrechen, in den Deutschweizer Modellvorhaben (BaBeL, Luzern-Nord, Salina-Raurica, Weststadt-Solothurn) wurden vor allem soziale Fragen der Stadtentwicklung aufgenommen. Über diese etwas vereinfachende Darstellung hinaus ermöglichte aber der Austausch allen Beteiligten, ihre Kenntnisse in Bezug auf Projektmethoden erheblich zu erweitern.

3 DIE ZEHN MODELLVORHABEN DER STRATEGISCHEN TEILGEBIETE DER AGGLOMERATIONEN

3.1 | AGGLOMERATION BASEL: SALINA RAURICA

Ausgangspunkt dieses Modellvorhabens war der Wille, in der Agglomeration Basel einen neuen Entwicklungspol mit wertschöpfenden Arbeitsplätzen, interessanten Wohnstandorten, anspruchsvollen Kulturveranstaltungen und attraktiven Angeboten für Erholung und Freizeit entstehen zu lassen. Salina-Raurica ist der unbebaute Teil der Rheinebene.

Das Projekt startete 2002 mit der Schaffung einer innovativen Ad-hoc-Struktur zur Erarbeitung des Pflichtenheftes für einen Planungswettbewerb: die betroffenen Akteure (Gemeinden, Kanton und Grundeigentümer) wurden zur Teilnahme an dem Prozess eingeladen – in der Absicht, eine realistische Vision zu entwickeln und gleichzeitig deren Machbarkeit zu berücksichtigen. Das Projekt der Wettbewerbssieger konnte in einen kantonalen Spezialrichtplan überführt werden, der zur Grundlage für die kommunale Planung wurde.

Die Ad-Hoc-Struktur wurde allerdings schnell wieder aufgelöst (2003), der Kanton setzte die Planungsphase vorübergehend alleine fort. Bis zum Beschluss des Spezialrichtplans, er wurde vom Landrat des Kantons Basel Landschaft erst nach umfangreichen politischen Diskussionen und einer inhaltlich weitreichenden Überarbeitung gutgeheissen, vergingen mehrere Jahre. Das provisorische Gremium wurde also nicht institutionalisiert, und seine Auflösung war zwar im Sinne der klassischen Rollenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden (die für die Raumplanung autonom zuständig sind) verständlich, doch sie führte bei den Beteiligten zu einer gewissen Enttäuschung. Die langen Fristen bis zur offiziellen Plangenehmigung sind eine Folge politischer Uneinigkeit.

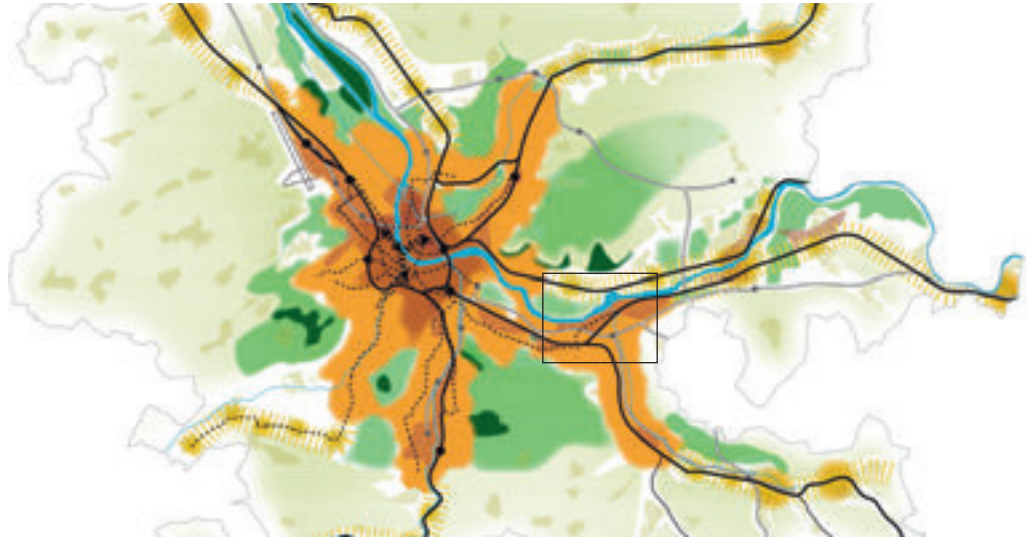
Die Verknüpfung zwischen dem strategischen Teilgebiet Salina Raurica und der nächsthöheren Massstabsebene erfolgte im Rahmen des Agglomerationsprogramms. Salina Raurica ist darin als Entwicklungsgebiet für Arbeiten und Wohnen vorgesehen. Das Modellvorhaben hat damit das Fundament für künftige Teilprojekte des Agglomerationsprogramms gelegt. Die Projektleitung liegt beim Kanton, eine spezifische Struktur für die Projektumsetzung ist seit 2010 etabliert.

Seit Genehmigung des Spezialrichtplans (als Gebietsplanung im Kantonalen Richtplan) arbeiten die am Projekt beteiligten Akteure intensiv an der Umsetzung des Richtplans in kantonale sowie kommunale Nutzungsplanungen (erstere für die geplante Tramverlängerung sowie die Verlegung einer Kantonsstrasse). Für die Koordination der Arbeiten wurden eine erweiterte Projektleitung sowie eine strategische Projektführung initiiert. In der Projektleitung haben sich Vertreter der Gemeindeverwaltungen sowie der kantonalen Fachstellen zusammengefunden. In der Projektsteuerung kommen die Mitglieder der Exekutive von Kanton und Gemeinden regelmässig zusammen.

Eine aktive Investorensuche ist erst vor wenigen Monaten angelaufen. Vorab hatte man hierauf verzichtet, weil die aktuell noch rechtsgültigen Zonenpläne der beiden betroffenen Gemeinden nicht mit den Vorgaben des Spezialrichtplans übereinstimmen. Im Oktober 2012 wurde der erste Grossinvestor für Salina Raurica gefunden, die Baurechtsverträge sind in der Zwischenzeit unterzeichnet.

Das Modellvorhaben entspringt dem Willen, in der Agglomeration Basel einen neuen Entwicklungspol entstehen zu lassen.





Zukunftsbild 2030, Ausschnitt des Agglomerationsprogramms Basel (2007)



Entwicklungsplan für Salina Raurica (2006)



Eine Vision für Längi – Park (2006)

3.2 | AGGLOMERATION BELLINZONA: CASTIONE – ENTWICKLUNGSPOL FÜR DIE AGGLOMERATION

Dieses Tessiner Projekt geht auf eine Initiative des Kantons zurück, der im kantonalen Richtplan Gebiete mit grossem Entwicklungspotenzial auswies (als Mischgebiete für Industrie und Wohnen). Als einer dieser Standorte wurde das ausgedehnte Industriegebiet von Castione als Eingangstor zum Tessin präsentiert und wegen der geplanten Erstellung der nördlichen Endstation der Tessiner S-Bahn (TILO) als sehr attraktiver Arbeitsplatzstandort mit grossem Entwicklungspotenzial betrachtet. Es war also die Verkehrsplanung, die Castione zur strategisch wichtigen Bedeutung verhalf.

Die Arbeiten wurden zunächst von den kantonalen Stellen für Raumentwicklung und Wirtschaftsförderung gemeinsam vorangetrieben, wobei die Agglomerationspolitik und neue Regionalpolitik unter Einbezug der Gemeinde Arbedo-Castione inhaltlich mit einflossen. 2006 schlossen die involvierten Parteien eine Zusammenarbeitsvereinbarung ab, die im Laufe des Prozesses immer wieder angepasst wurde.

Das eingesetzte Instrumentarium mischt auf interessante Weise Innovation und Realitätsnähe. Der Kanton gleiste das Projekt auf, hatte bis 2009 die Hauptverantwortung inne

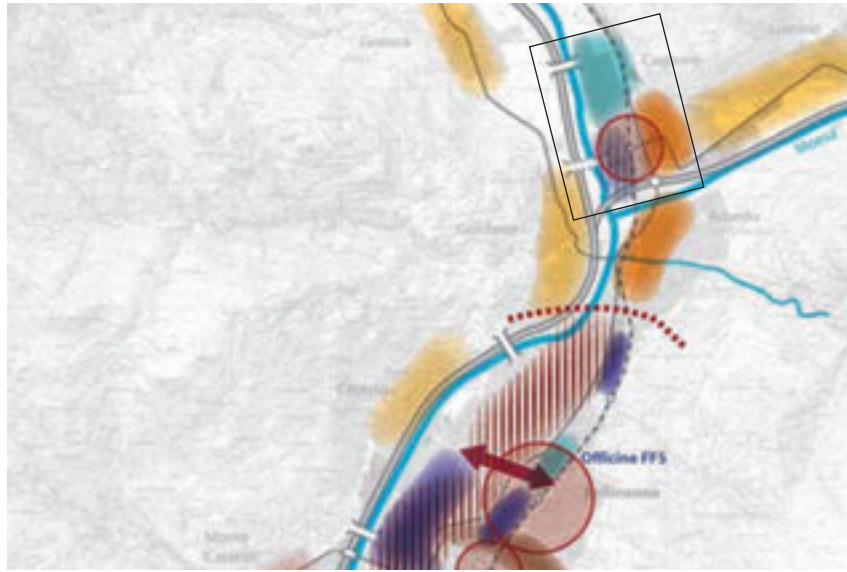
und führte unter anderem die langen Verhandlungen mit allen Eigentümern (Grundstücke und Immobilien).

2009 übernahm die Gemeinde in Rahmen einer neuen Vereinbarung die Federführung und leitet jetzt die Planungsverfahren, die in ihre alleinige Kompetenz fallen (Masterplan und Nutzungsplan). Zum Schutz der laufenden Planung hat die Gemeinde für einen begrenzten Zeitraum von fünf Jahren eine sogenannte «Planungszone» (eine Art «positives Moratorium») eingerichtet. Diese planungsorientierte Vorgehensweise wurde 2010 durch ein Mandat an einen externen Rechtsanwalt ergänzt, der als Mediator zwischen den Grundeigentümern, den Investoren und der öffentlichen Hand fungiert.

Trotz des Baus der TILO-Endstation von Castione nimmt die Entwicklung dieses Gebiets nicht so richtig Fahrt auf, weil bei den Investoren noch immer Verunsicherung herrscht. Dabei wurde die Planung von der Gemeindebevölkerung angenommen und überstand im April 2013 sogar ein Volksreferendum. Diese Entscheidung könnte der urbanen Entwicklung von Castione neuen Schwung verleihen.

► Blick auf die Entwicklungszone von Castione.





Szenario für die Siedlung, Ausschnitt des Agglomerationsprogramms Bellinzona (2012)



Vision für die Entwicklung (2009)



Test-Planung (2008)



Vorschlag für die Entwicklung des Gebietes (2012)

3.3 | AGGLOMERATION FRANKREICH-WAADT-GENÈVE: EIN PROZESS FÜR DIE TERRITORIALE SOLIDARITÄT ÜBER LANDESGRENZEN HINWEG

Dieses Genfer Modellvorhaben verlief im Rahmen des zweiten Agglomerationsprogramms. Es führte zu einem methodisch in vielerlei Hinsicht innovativen Städtebauprojekt, dessen Entstehungsprozess in Form eines zweisprachigen Buches veröffentlicht wurde: «Genève Agglo 2030. Ein grenzüberschreitendes Projekt für die Agglomeration».

Die Projektmethode ist Bestandteil der Weiterentwicklung des ersten Agglomerationsprogramms Genf aus dem Jahr 2007, das für 2030 ein Entwicklungsziel von 200 000 Einwohnern und 100 000 Arbeitsplätzen anstrebte. Die Arbeit erfolgte in zwei Etappen: zunächst eine Reihe städtebaulicher Projekte auf der Ebene der radial verlaufenden Entwicklungsachsen des öffentlichen Verkehrs, danach deren Zusammenführung zum Agglomerationsprogramm Genf der zweiten Generation (2012).

Der Projektführung gelang es, eine Organisationsform für die komplexen Strukturen zu finden: Politiker, Verwaltungen und Bevölkerung aus den drei Hoheitsgebieten – Frankreich, Waadt, Genf – fanden alle einen Platz, an dem

sie sich, teilweise auch ohne Rücksicht auf die Grenzen, in den Prozess einbringen konnten.

Innovativ sind die Inhalte des grossmasstäblichen Projektes, das nicht nur Siedlungsentwicklung und Verkehr integriert, sondern auch Landschaft und Qualität des Lebensraums; innovativ war aber auch der Prozess, der in einer sorgfältig austarierten Organisationsform die Arbeit der Fachleute (städtebauliche Projekte) mit dem Beitrag der Bevölkerung (Partizipation) zusammenführte. Die Tatsache, dass das so erarbeitete grossmasstäbliche Städtebauprojekt zur Grundlage für die grenzüberschreitenden Verhandlungen wurde, verschaffte dem Projekt 2010 die Auszeichnung mit dem Grand prix européen de l'urbanisme (ex-aequo).

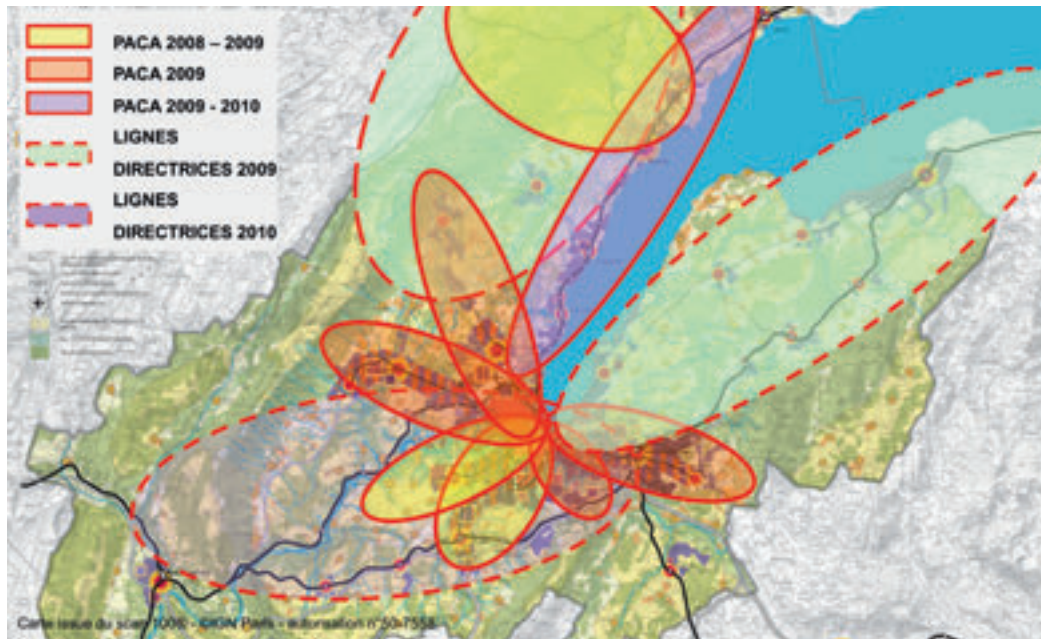
Die Arbeiten werden noch Jahre dauern und befinden sich derzeit in der Phase der «Grands projets», im Zuge derer ausgewählte Grossprojekte in den strategischen Teilgebieten umgesetzt werden. Auch wird die Innovation im Bezug auf Inhalt und verwaltungsübergreifende Projektführung weiterverfolgt. Die grösste Herausforderung ist heute der Bau von Wohnungen zur Linderung des Wohnungsmangels.

▣ Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Agglomeration unter Einschluss der angrenzenden französisch-waadtländischen Gebiete.





Räumliches Konzept – Vision 2030, Ausschnitt des Agglomerationsprogramms Frankreich-Genf-Waadt (2012)



PACA – Perimeter der koordinierten grenzüberschreitenden Raumentwicklung (2010)



PSD – Strategische Entwicklungsgebiete (2012)

3.4 | AGGLOMERATION FRANKREICH-WAADT-GENF: LEITBILD UND AKTIONSPLAN FÜR DAS QUARTIER CONCORDE

Dieses Modellvorhaben begann mit einem innovativen Vorgehen bezüglich Mitwirkung der Bevölkerung in einem zur Verdichtung vorgesehen Wohngebiet der Agglomeration.

Die in enger Zusammenarbeit mit einer lokalen Organisation realisierte Mitwirkung der Bevölkerung begann schon in der Phase der Projektentwicklung. Daraus entstanden zunächst ein Leitbild (ohne Rechtsverbindlichkeit) und ein Aktionsplan. Diese erste räumliche Vision wurde anschliessend in einen formellen Quartierrichtplan überführt (im Kanton Genf behördenverbindlich). Die (ungewöhnliche) Tatsache, dass die Bevölkerung von Anfang an in das Projekt einbezogen wurde, ermöglichte es, deren Erwartungen früh an die Entscheidungsträger weiterzuleiten, was sich bei diesem Stadterneuerungsvorhaben als besonders interessant erwies.

Das Modellvorhaben wurde in das Programm der «Grands projets» integriert, das seinerseits aus dem Agglomerationsprogramm Genf hervorgegangen ist. Der Planungsumfang für das Quartier Concorde wurde im Laufe des Vorgehens erweitert und Projekte mit unterschiedlichem Zeithorizont einbezogen, darunter die Pläne für einen neuen S-Bahnhof in Châtelaine, der die Erreichbarkeit des Quartiers verbessern und zu erheblichen Veränderungen in der urbanen Struktur führen wird. Mit der Erweiterung des

Perimeters sollte dem ganzen Vorhaben, innerhalb dessen das Modellvorhaben Concorde die treibende Kraft ist, mehr Kohärenz verliehen werden.

Die operative Umsetzung des Modellvorhabens wird regelmässig an «Minibaustellen» getestet – ein partizipatives Instrument, das auf der Realisierung von kleinen Architekturprojekten beruht, mit dem sich die Bewohner mit dem Projekt vertraut machen können, und mit dem die Projektverfasser gleichzeitig die Bevölkerung für die künftige Quartiergestaltung sensibilisieren können.

Die zweite wichtige Innovation dieses Vorhabens liegt in seiner Führungsstruktur: wie überall verbindet sie die politischen Entscheidungsebenen mit denjenigen der operativen Ebene. Die Steuerung erfolgt über eine Projektleiterin der kantonalen Verwaltung, die mit einer Wohnbaustiftung und einer lokalen Organisation (Forum), welche die Partizipation organisiert, in enger Partnerschaft zusammenarbeitet.

Derzeit werden von den Eigentümern (oft Wohnbaustiftungen) Architekturwettbewerbe für neue Wohnbauten ausgeschrieben, welche in den vom Richtplan für die Verdichtung ausgewiesenen (und von der Bevölkerung akzeptierten) Teilgebieten erstellt werden sollen. Die Entwicklung wird also koordiniert und sollte relativ zügig vonstatten gehen können.

Die Bevölkerung und die verschiedenen institutionellen Ebenen beteiligen sich an der Neugestaltung des Concorde-Quartiers.





PSD – Strategische Entwicklungsgebiete, Ausschnitt (2012)



PSD Châteline, Ausschnitt der Synthese des PACA (2012)



Quartierplan, Ausschnitt (2013)

3.5 | AGGLOMERATION LAUSANNE-MORGES: MALLEY – VON DER BRACHE ZUR STADT

Dieses Modellvorhaben ist auf der untersten der ineinander übergreifenden Massstabebenen des Agglomerationsprogramms Lausanne-Morges angesiedelt: letzteres setzt sich aus mehreren Leitbildern (schémas directeurs) zusammen, darunter jenes für Lausanne West (Schéma directeur de l'Ouest lausannois – SDOL). Dieses wiederum umfasst mehrere sogenannte «Chantiers», eine davon ist das strategische Teilgebiet Malley.

Diese grosse Industriebrache (80 ha) ist ausgesprochen gut erschlossen und soll mittelfristig Raum für 10000 Arbeitsplätze und 8000 Bewohner bieten. Mit der kürzlich erfolgten Eröffnung der neuen S-Bahn-Station Prilly-Malley ist der Standort besonders attraktiv geworden, was natürlich das Interesse der Investoren geweckt hat.

Für die Konzeption des Projekts Malley wurde eine interkommunale Organisation geschaffen, und zwar für die Entscheidungs- wie für die operative Ebene. Diese Organisation betreut die verschiedenen Teilprojekte um die Kohärenz der Gesamtplanung zu wahren und sorgt dafür, dass die verschiedenen Teilgebiete (darunter das Quartier Malley-Zentrum) und thematischen Studien aufeinander abgestimmt werden. Diese Organisationsform ist einer der innovativen Aspekte des Modellvorhabens, und sie führte 2012 zur Einstellung eines Projektleiters für das Teilgebiet Malley, der die Aufgabe

hat, das Strategische Teilgebiet zu steuern und eine interkommunale Organisationsstruktur aufzubauen.

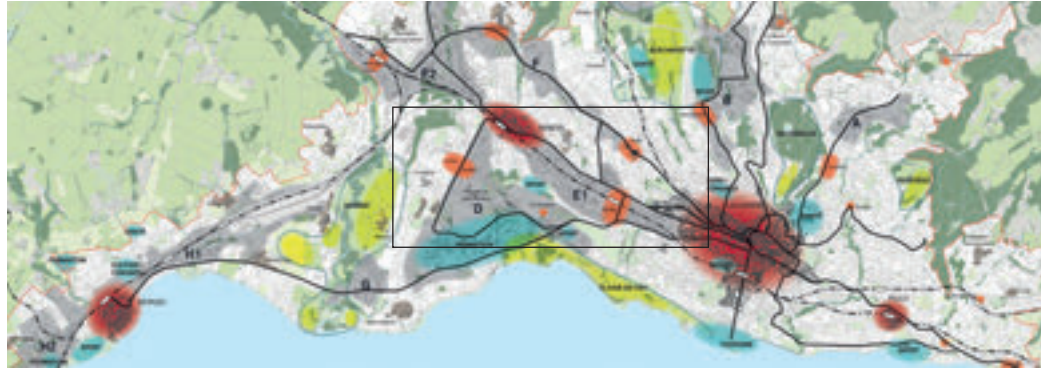
Die andere Innovation betrifft die Verknüpfung der verschiedenen Planungsansätze (formelle und Ad-hoc-Planung): die übergeordnete Vision des Gebietes Malley wird vom interkommunalen Leitbild (Schéma directeur intercommunal – SDIM) und auf regionaler Massstabebene vom SDOL vorgegeben. Diese Vorgehensweise wurde auf der Ebene der Agglomeration übernommen.

Der SDIM ist ein freiwilliges, nicht verbindliches Instrument und dient als Leitbild. Er wurde in einem breit abgestützten Mitwirkungsverfahren erarbeitet, und nach der Einarbeitung der Vorschläge soll er in rechtsverbindliche Dokumente überführt werden (Teilnutzungspläne). Einige für die urbane Qualität besonders bedeutsame Themen wurden gleichzeitig im Rahmen von Wettbewerbsverfahren vertieft (Bebauungstypologien, öffentliche Räume). Für die Qualität des Gesamtprozesses und der Planungsinhalte erhielt Lausanne West 2011 den Wakker-Preis.

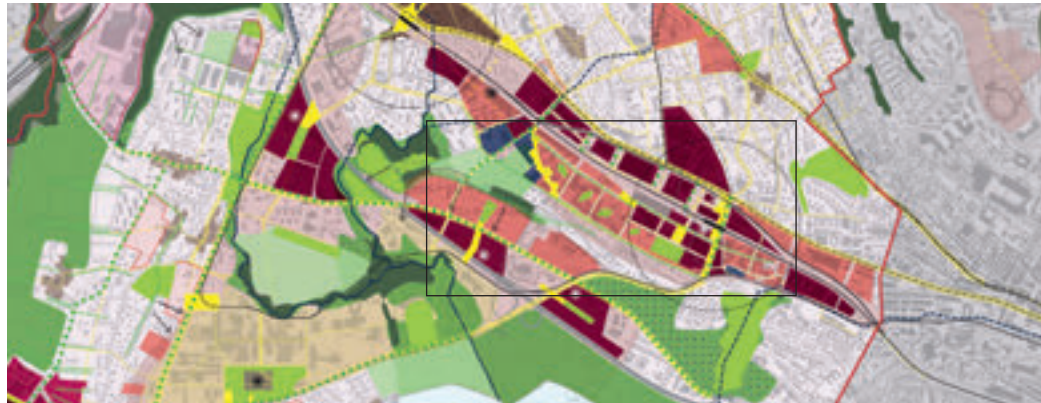
Heute liegt die grosse Herausforderung in der Umsetzung und, an dieser kritischen Schnittstelle der Übergabe an private Akteure, in der Sicherung der angestrebten hohen Qualität.

▣ Ansicht des Park im Zentrum von Malley.





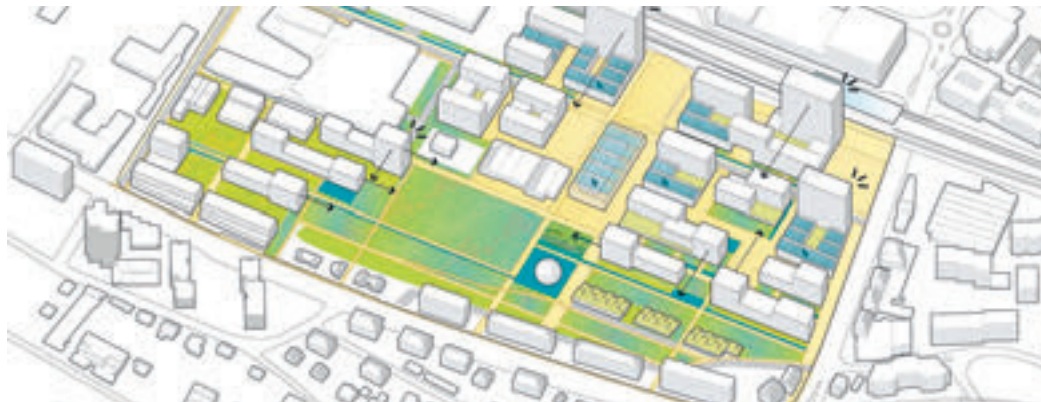
Szenario 2030 für die Siedlung, Ausschnitt des Agglomerationsprogramms Lausanne-Morges (2012)



SDOL – Leitbild für Lausanne West , Ausschnitt des Synthesepans (2003 und fertiggestellt um 2009)



SDIM – Interkommunales Leitbild für Malley, Ausschnitt (2012)



Internationaler Städtebauwettbewerb für Malley-Zentrum (2012)

3.6 | AGGLOMERATION LUGANO: NEUES QUARTIER CORNAREDO

Dieses Tessiner Projekt ist aus dem Gesamtkonzept für die Agglomeration Lugano entstanden. Das Agglomerationsprogramm weist das strategische Teilgebiet des Neuen Quartiers Cornaredo (NQC) als Zone mit hohem Entwicklungspotential aus, unter anderem wegen seiner guten Erreichbarkeit. Auf Grund der projektorientierten Herangehensweise liessen sich innovative Verfahren und Organisationsformen entwickeln.

Um zu einem städtebaulichen Konzept zu gelangen, das neben wirtschaftlicher Machbarkeit Fragen zur urbanen Form und Nutzung berücksichtigt, schrieben die verschiedenen zuständigen Tessiner Behörden 2004 gemeinsam einen internationalen städtebaulichen Wettbewerb aus. Dieser führte zum «Masterplan NQC», der in einen interkommunalen Richtplan (PR-NQC) mündete, welcher im Juni 2010 von den lokalen Behörden bewilligt wurde. Die Umsetzung dieses Plans liegt inzwischen bei der «Agenzia NQC», die seit Ende 2012 tätig ist (Beschluss des Regierungsrates).

Diese Agentur nutzt erstmalig eine Neuerung im Tessiner Gemeindegesetz (legge organica comunale LOC), gemäss der mehrere Gemeinden gemeinsam interkommunale Strukturen des öffentlichen Rechts schaffen können. Sie sorgt für die Projektierung, Durchführung und das Management der vom interkommunalen Richtplan als Interventio-

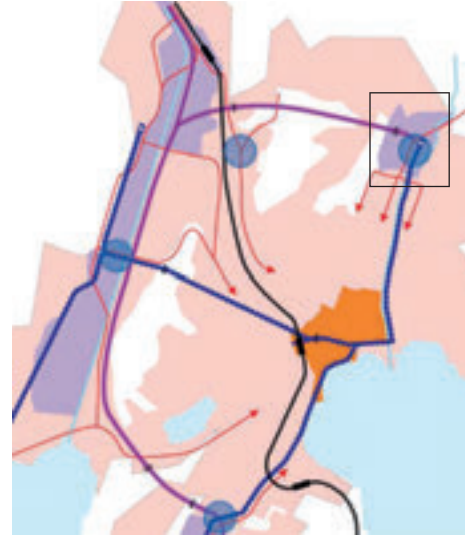
nen von öffentlichem Interesse definierten Massnahmen. Die Durchführungsmodalitäten wurden im Umsetzungsprogramm («Programma di realizzazione») und in den Leistungsaufträgen der beteiligten Gemeinden ausgeführt. Die Umsetzung des Gesamtprojekts soll ungefähr 15 Jahre dauern (bis 2025).

Der Rat der Agentur («Consiglio di Agenzia») setzt sich aus drei Gemeinderäten (Exekutive) der Partnergemeinden zusammen, die die Mitglieder der Gemeinderäte aus ihren eigenen Reihen ernennen. Die Generaldirektion der Agentur wurde einem externen Gremium aus drei Experten (zwei Ingenieure, ein Rechtsanwalt) übertragen, die in einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren ausgewählt wurden. Die Direktion arbeitet auf der Grundlage einer Leistungsvereinbarung, mit einem Managementvertrag über 4 Jahre.

Nicht zu ihrem Pflichtenheft gehört die Wirtschaftsförderung für den Standort; für diese ist die regionale Entwicklungsagentur zuständig, deren Aktionsradius über das Gebiet hinausreicht. Dieser Schritt erwies sich als notwendig, um den Standort auf der Ebene der Region und sogar des Metropolitanraums wettbewerbsfähig zu machen, vor allem weil in einem Teilbereich Event-Nutzungen entstehen sollen.

Die Gemeinden Canobbio, Lugano und Porza entwickeln zusammen das Gebiet des «Neuen Quartiers Cornaredo (NQC)».





Strategische und sensible Gebiete der Agglomeration und Verkehrshauptnetz (Ausschnitt), Agglomerationsprogramm Lugano (2007)



Masterplan NQ (2006)

3.7 | AGGLOMERATION LUGANO: VEDEGGIO – EIN NEUER POL FÜR DIE AGGLOMERATION

Dieses an der Peripherie von Lugano gelegene Industriegebiet – früher eine Art Stiefkind der Stadt Lugano – nahm sich vor, sein grosses Potenzial wahrzunehmen und sich Schritt für Schritt in ein Stück «echte Stadt» mit zahlreichen urbanen Funktionen zu verwandeln. Die Gemeinden, die dieses interkommunale strategische Teilgebiet bilden, schlossen sich mit dem Ziel zusammen, eine hohe Qualität zu erreichen, um ihren Weg gemeinsam zu gestalten und zu organisieren.

Die Projektleitung wird von der Arbeitsgruppe «Sviluppo del territorio» («Raumentwicklung») wahrgenommen, die in die Strukturen einer langfristigen Zusammenarbeit im Bereich der verschiedenen kommunalpolitischen Sachgebiete zwischen den Gemeinden von Agno, Bioggio und Manno (ABM) eingefügt ist. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertretern des Kantons und der Gemeinden zusammen, während ein privates Büro mit der Gesamtleitung des Projekts beauftragt ist. Je nach Projekt werden zusätzlich Gruppen in variabler Zusammensetzung mit punktuell geeigneten Partnern (Private, weitere Gemeinden) gebildet. Die Bevölkerung ist in dieser Phase aber nicht eingebunden.

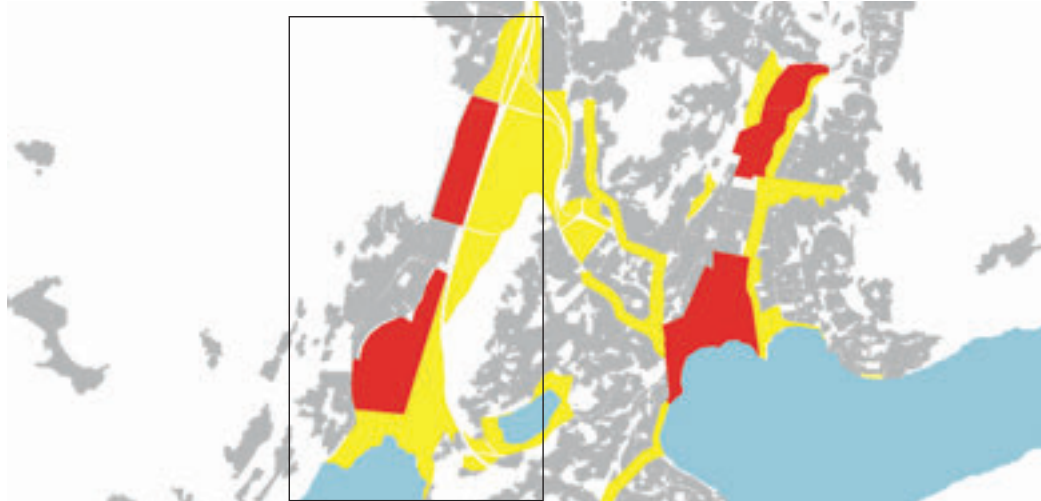
Interessant ist das gewählte Planungsverfahren: Es begann mit einem interkommunalen Nutzungsplan und setzte sich in Projekten in verschiedenen geografischen bzw. thematischen Teilgebieten sowie in einem Masterplan für den zentralen Teil fort. Diese detailliert ausgearbeiteten Elemente, die alle auf die Aufwertung des Standorts ausgerichtet waren, wurden anschliessend in das Agglomerationsprogramm Lugano der zweiten Generation eingearbeitet.

Die verschiedenen Planungsschritte wurden von den Gemeinden finanziert. Doch auch andere, wie zum Beispiel der Kanton und die SBB sowie Private (Grundeigentümer und Unternehmen), beteiligten sich je nach Interessenlage. Projekte, welche interkommunale öffentliche Infrastrukturen und Grünräume betrafen, werden – unabhängig von ihrer Lage – gemeinsam von den drei Gemeinden finanziert.

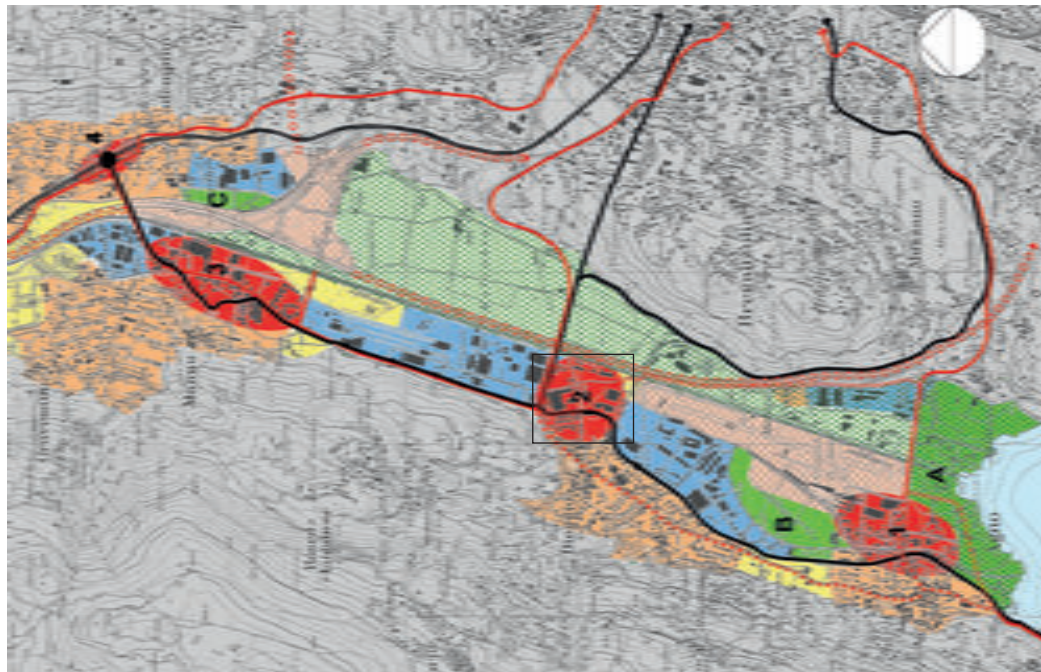
Heute steht das Projekt vor der Herausforderung, die verschiedenen Sachplanungen aufzugleisen beziehungsweise abzuschliessen, ohne von der festgelegten Linie abzuweichen. Ein Mittel zu diesem Zweck sind Einzelvereinbarungen (convenzioni), mit denen die Unterzeichnenden verbindlich zusagen, die beschlossene Planung umzusetzen.

▣ Basso Vedeggio wird zum neuen Entwicklungspol der Agglomeration Lugano.

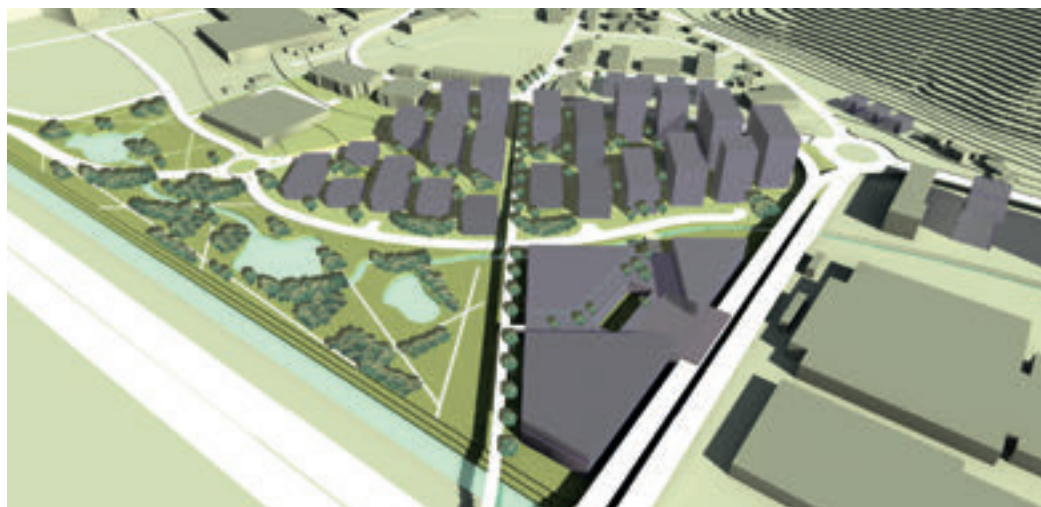




Strategische und sensible Gebiete der Agglomeration (Ausschnitt), Agglomerationsprogramm Lugano (2007)



Masterplan (2011)



Test-Planung für Cavezzolo, Vorschlag von Orsi & Associati, Bellinzona (2011)

3.8 | AGGLOMERATION LUZERN: BABEL – NACHHALTIGE QUARTIERENTWICKLUNG BASEL- UND BERNSTRASSE LUZERN

Dieses Modellvorhaben geht ursprünglich auf eine soziale Problematik zurück: das Quartier BaBeL, ist ein multikulturelles Quartier am Rande der Luzerner Innenstadt, ein Stadtteil mit schlechtem Image und einer negativen sozialen Dynamik. Die Fachhochschule Zentralschweiz beschloss mit einer Initiative auf diese Situation zu reagieren, und gewann die Stadt Luzern für ihr Vorhaben.

So liegt die Projektleitung seit 2001 zwar bei der Dienstabteilung Kultur und Sport (Bildungsdirektion), doch in der Projektentwicklungsphase waren die Fachhochschule und die Stadt Luzern federführend. Sie richteten für die Projektentwicklung eine zunächst vorläufige Organisation ein, die auch die ersten Umsetzungsschritte begleiten sollte.

Im Laufe des ersten Jahres entstand so in einem breit abgestützten partizipativen Prozess eine gemeinsame Vision der erwünschten Entwicklung. Es war ein Konsens-Szenario, das sowohl von der Stadt als auch von den Quartierkräften mitgetragen wurde. Die Umsetzung dieser Vision begann 2003 zunächst mit Massnahmen im soziokulturellen, gewerblichen und baulichen Bereich, 2006 wurde ein Masterplan erstellt.

2007 beschlossen die Akteure, die provisorische Struktur in eine feste Organisation zu überführen. Es entstand der Verein BaBeL aus den Quartierkräften und der Stadt Luzern,, mit einem Geschäftsführer (40%) und einer Stelle BaBeL Partizipation (ebenfalls 40%). Ein Projektteam begleitet den Verein bei der Erfüllung seiner Aufgaben.

Seit 2012 liegt die Federführung innerhalb der Stadtverwaltung bei der Dienstabteilung Stadtentwicklung (Baudirektion). Der Aktionsplan 2012–2014 knüpft an die Bausteine des Aktionsplans 2007–2011 an. Die Grenze einer solchen Organisation ist mangelnde finanzielle Autonomie bei der Umsetzung von grossen Projekten.

BaBeL begann als Quartierentwicklungsprojekt, doch im Laufe der Zeit hat sich sein Wirkungsradius erweitert. Das Vorhaben hat dadurch an Kohärenz gewonnen, vor allem dank der Einbindung in die strategischen Planungen der übergeordneten Massstabsebene (Agglomerationsprogramm von Luzern und Modellvorhaben Luzern-Nord).

Heute besteht die Herausforderung darin, die Umsetzung der Teilprojekte dauerhaft zu verankern und die nötigen Finanzmittel dafür zu sichern.

▣ BaBeL ist ein von einer Durchgangsstrasse geprägtes Quartier ausserhalb der ehemaligen Stadttore.





Die Zentren innerhalb der Agglomeration Luzern (Ausschnitt, Agglomerationsprogramm Luzern (2012))



Konsens-Szenario für die Entwicklung des Quartiers (2003)

3.9 | AGGLOMERATION LUZERN: MASTERPLAN STADTZENTRUM LUZERN NORD

Das neue Stadtzentrum LuzernNord entsteht an der Schnittstelle zwischen der Gemeinde Emmen und Luzern-Reussbühl (ehemals Gemeinde Littau, seit 2010 Stadt Luzern). Das Modellvorhaben sieht die Entwicklung eines neuen urbanen Zentrums im Norden der Stadt Luzern vor, in einem Gebiet das sehr zentral im Wirtschaftsschwerpunkt des Kantons liegt und mit allen Verkehrsmitteln optimal erschlossen ist. Die Entwicklung an diesem Hauptzugang zu Luzern wurde während Jahrzehnten durch nicht ausgeführte Verkehrsprojekte blockiert.

Nach dem verheerenden Hochwasser im Jahre 2005 wird im Jahr 2008 die Testplanung aufgenommen. Die Arbeiten der vier Teams mündeten in das Projekt «Epsilon optimiert».

In dieser Phase wird ein Steuerungsgremium eingesetzt. Es ist mit Vertretern der betroffenen Gemeinden und des Kantons besetzt. Unter seiner Leitung wird 2010 bis 2011 der Masterplan neues Stadtzentrum LuzernNord ausgearbeitet und gleichzeitig die Projektleitung an den regionalen Entwicklungsträger LuzernPlus übergeben.

In LuzernNord treffen Probleme der Mobilität, der Siedlungsentwicklung und des Hochwasserschutzes auf engstem Raum aufeinander. Die geplante Infrastruktur wird im erweiterten Perimeter mehrere tausend Wohnungen und

Arbeitsplätze ermöglichen. Der Masterplan versucht den komplexen Anforderungen der verschiedenen Beteiligten gerecht zu werden. Möglichst alle Schlüsselakteure sollen neben den Grundeigentümern einbezogen werden. Darüber hinaus wird der Planungssperimeter gegenüber dem anfänglichen Vorhaben erweitert. Die beteiligten Partner beschliessen, dass der Masterplan für alle Unterzeichnenden Verwaltungen verbindlich ist.

Mit dem Teilvorhaben Luzern Nord gemeinsam entwickeln wird der Einbezug der Bevölkerung in den gesamten Planungsprozess sichergestellt. Das Projekt fördert den Dialog zwischen den Anwohnern und den Verantwortlichen der Teilprojekte.

Seit August 2011 ist der Gebietsmanager LuzernNord im Amt. Er ist in erster Linie operativ tätig und überwacht den Umsetzungsprozess. Gleichzeitig wirbt er bei potentiellen Bauträgern für das Projekt.

Dieses Modellvorhaben hat zu einer qualitativen Verbesserung der klassischen Planungsprozesse geführt. Das hochkomplexe Zusammenspiel der sehr unterschiedlichen Partner kann optimal koordiniert werden. Die für ein solches Grossprojekt üblichen Probleme können oft unkompliziert und schnell gelöst werden.

▣ Zwischen Emmen und Luzern-Reussbühl könnte ein neues urbanes Zentrum entstehen.



Visualisation



Die Zentren innerhalb der Agglomeration Luzern und die Siedlungsstruktur sowie Wohnen und Arbeiten (Ausschnitte), Agglomerationsprogramm Luzern (2012)



Masterplan Luzern Nord (2010)

3.10 | AGGLOMERATION SOLOTHURN: NACHHALTIGE QUARTIERENTWICKLUNG WESTSTADT SOLOTHURN

In diesem Quartier, das am Stadtrand liegt und schlecht ans Zentrum angebunden ist, ging es bei dem Modellvorhaben in erster Linie um eine Verbesserung der Lebensqualität. Der Standort wurde einerseits im Agglomerationsprogramm Solothurn als Entwicklungsschwerpunkt und andererseits von der Fachstelle Integration des Kantons als Gebiet mit Bedarf an integraler Quartierentwicklung definiert.

Ausgehend von dieser sozialen Problematik war die Erarbeitung eines umfassenden Quartierentwicklungsprojekts möglich, das mehrere Ebenen miteinander verbindet. Auf der Ebene des Quartiers sind die angestrebten Ziele des Modellvorhabens eine soziale Durchmischung, eine Aufwertung von Image und Identität des Standortes, eine Stimulierung des Wohn- und Liegenschaftsmarktes sowie die Aktivierung der Wohnbevölkerung und das Nutzen ihres kreativen Potenzials. Letzteres sollte durch eine Reihe konkreter Massnahmen und Einrichtungen erreicht werden, die das Leben und Zusammenleben im Quartier verbessern (Quartierzentrum, Quartierbüro, Mädchentreff usw.)

Auf der Ebene der weiteren Nachbarschaft sieht die Problemstellung ganz anders aus, denn nach dem Bau der geplanten S-Bahn-Station Brühl wird mit einer starken Entwicklung des (bestehenden und geplanten) Teilgebietes zu

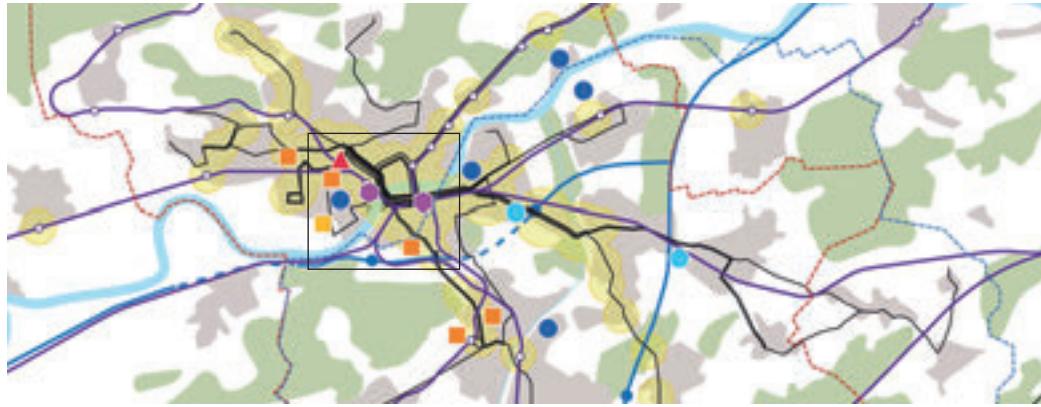
rechnen sein. Es ging also darum, die Kohärenz zwischen den Stadtteilen zu gewährleisten, hohe Qualität und eine nachhaltige Entwicklung des Gesamtgebietes zu erreichen, eine klare Standortidentität zu entwickeln (Quartierbranding) und Zwischennutzungen festzulegen.

Obwohl mangels Know-how keine Organisation für die Quartierentwicklung Weststadt aufgebaut werden konnte, hat sich die Bevölkerung auf vielfache Weise in den Prozess eingebracht. Einige Organisationsformen bzw. Abläufe sind unbedingt eine Erwähnung wert: so hat die Hochschule Zentralschweiz Luzern eine in dem Projekt angewandte Methode (REPLY) für den Partizipationsprozess und parallel ein Forschungsprojekt (Immosol) im Bereich Liegenschaften entwickelt. Und seit eine soziokulturelle Institution (Altes Spital Solothurn) mit der Verwaltung der Stelle einer Quartierarbeiterin betraut wurde, ist es möglich, Synergien mit den Bereichen Kultur, Integration und Jugend zu nutzen.

Heute geht es vor allem um das Gelingen der Entwicklung der neuen Quartiere. Dabei muss die Stadt als Grundeigentümerin die richtigen Entscheidungen treffen (Verkauf oder Verpachtung) und gleichzeitig eine gewisse Qualität gewährleisten.

Die Bevölkerung wird von Beginn an in die Entwicklung des Quartiers mit einbezogen.





Zukunftsbild Siedlung und Verkehr (Ausschnitt), Agglomerationsprogramm Solothurn (2012)



Ausschnitt Siedlungskonzept der Stadt Solothurn (1995)



Konzept Weitblick für den Freiraum (2011)

3.11 | DIE MODELLVORHABEN IM ÜBERBLICK

Tabelle 2

Zusammenfassung der zehn Modellvorhaben

Modellvorhaben	Projekt-auslöser	Perimeter und Lokalisierung	Verhältnis der Masstabsebenen	Rolle des Kantons	Umsetzungsstruktur
Salina-Raurica	Schaffung eines neuen Entwicklungspols in der Agglomeration	170 ha, 2 Gemeinden, Industriezone mit grossen Freiflächen	Schwerpunktgebiet des Agglomerationsprogramms; Modellvorhaben als Test für andere Teilgebiete des Aggloprogramms	Projektsteuerung	Strategische Projektführung und erweiterte Projektleitung unter Beteiligung des Kantons und der Gemeinden
Castione	Standort der neuen S-Bahn-Endstation TILO	40 ha, 1 Gemeinde, Industriegebiet	Lokale Entwicklung wird im Agglomerationsprogramm übernommen	Initiant des Vorhabens, Projektleitung bis Anfang der Phase kommunale Planungen	Vereinbarung, Anwalt als Mediator bei Verhandlungen
Ein Prozess	Umsetzung der Strategie des Agglomerationsprogramms	200000 ha, 212 Gemeinden, 2 Kantone, 1 französische Region, 2 Länder, unterschiedliche Zonen und Gebiete	Iteration zwischen lokaler Masstabebene (Test-Planungen in den Entwicklungsachsen) und Ebene Agglomeration (Agglomerationsprogramm 2. Generation)	Initiierung und Steuerung des Projekts	Derzeit mit den Grands projets in der Umsetzungsphase (Planungsteams für Management urbane Grossprojekte)
Concorde	Bewohner-Initiative zur Schaffung eines Ökoquartiers	28 ha, 2 Gemeinden, Wohngebiet	Lokale Entwicklung, eingebunden in übergeordnete Masstabebene zur Wahrung der Kohärenz	Projektsteuerung	gemeinsame Steuerung durch Kanton + Quartierverein + Wohnbaustiftungen
Malley	Moratorium und Vereinbarung über die Entwicklung der Region im Jahr 2000	80 ha, 3 Gemeinden, Industriebrache	Iteration zwischen lokaler (Malley), regionaler (SDOL) und Agglomerations-ebene	Mitglied der Steuerungsgruppe, Koordination mit kantonalen Politiken (Raumplanung und Verkehr)	Ad-Hoc-Projektstruktur (technische und politische); Projektleiter Malley dem Büro von SDOL zugehörig
Cornaredo	Schaffung eines neuen Entwicklungspols für die Agglomeration	75 ha, 3 Gemeinden, ausserhalb Siedlungsgebiet	Lokale Entwicklung wird auf Ebene Aggloprogramm übernommen	Institutionelle Unterstützung	Agenzia NQC, mit Leistungsauftrag für 4 Jahre
Vedeggio	Schaffung eines neuen Entwicklungspols für die Agglomeration	750 ha, 3 Gemeinden, Gebiet mit Mischnutzung	Lokale Entwicklung wird auf Ebene Aggloprogramm übernommen	Mitglied der Arbeitsgruppe in den verschiedenen Planungsphasen, stellt die Kohärenz mit den kantonalen Politiken sicher (Integration und Planung)	Arbeitsgruppe «Raumentwicklung» Agno-Bioggio-Manno (ABM)
BaBeL	Initiative der Fachhochschule Luzern zur Verbesserung der Lebensqualität im Quartier	25 ha, 1 Gemeinde, Wohngebiet	Lokale Entwicklung wird auf Ebene Stadt (Quartier- und Stadtentwicklungspolitik) und Agglomeration übernommen	Unterstützung von Teilprojekten	Verein BaBeL, Geschäftsführer BaBeL als Koordinator
Luzern-Nord	Schaffung eines neuen Entwicklungspols für die Agglomeration	58 ha, 2 Gemeinden, 1 Region und 1 Kanton, Gebiet mit Mischnutzung	Entwicklungspol des Aggloprogramms; Modellvorhaben für andere Teilgebiete des Agglomerationsprogramms	Mitglied des Steuerungsgremiums zusammen mit den Standortgemeinden Luzern und Emmen	Regionaler Entwicklungsträger LuzernPlus, Gebietsmanager LuzernNord als Koordinator
Weststadt-Solothurn	Initiative des Kantons (Integrationspolitik) zur Verbesserung der Lebensqualität im Quartier	34 ha, 1 Gemeinde, Wohn- und Entwicklungsgebiet	Lokale Entwicklung wird auf Ebene Stadt übernommen	Mitglied der Steuerungsgruppe, Koordination mit kantonalen Politiken (Integration und Raumplanung)	Keine spezifische Struktur

Die Vielfalt der aufgeführten Schlüsselfaktoren zeigt, wie unterschiedlich die Situationen bei den einzelnen Modellvorhaben sind. Ob im Hinblick auf Projektauslöser, auf die Rolle der Akteure (darunter der Kanton), auf die geschaffenen Strukturen – jedes Vorhaben hat sich an den jeweiligen Kontext angepasst und seinen eigenen Weg gefunden. Eine Vielfalt, die aber durchaus allgemeine Rückschlüsse zulässt.

Jede dieser Herangehensweisen hat es den Beteiligten erlaubt, gemeinsam Lösungen zu finden – auch wenn man hie und da erst mal im Dunkeln tappte; und die Prozesse haben das Image dieser strategischen Standorte, an denen oft grosses Potential auf eine ernüchternde Wirklichkeit an der Peripherie oder in der Branche trifft, in der Regel aufgewertet.

4 SIEBEN GRUNDSÄTZE FÜR DIE ENTWICKLUNG EINES STRATEGISCHEN TEILGEBIETES

Die erste Erkenntnis aus den Modellvorhaben ist ihre Vielfalt: die Realitäten sind unterschiedlich und die Prozesse vielfältig. Das gilt schon für die Situationen, die den Anstoss zum Handeln gegeben haben: BaBeL entstand aus einer sozialen Problematik in einem kleinen Quartier und entwickelte sich schrittweise zu einer Reflexion über die Methode; der Prozess ging von einer auf grossmassstäblicher Ebene entwickelten Methode aus, die anschliessend in der Praxis getestet und dadurch verfeinert wurde; die Tessiner Modellvorhaben (Castione, Cornaredo, Veduggio) wiederum sind abgeleitet von strategischen Programmen auf übergeordneter Ebene (Kanton oder Agglomeration).

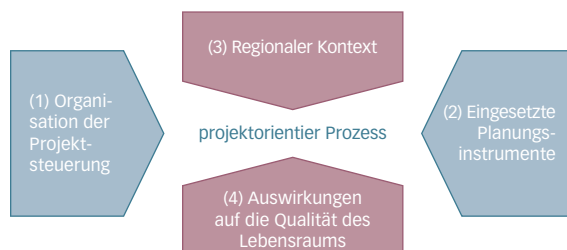
Dennoch sind Konstanten zu erkennen. Das gilt insbesondere für das projektorientierte Vorgehen – sowohl im Hinblick auf die Organisation als auch auf den Inhalt – und auf das Verhältnis zwischen den Massstabebenen, d.h. zwischen der Ebene des strategischen Teilgebiets und derjenigen der Agglomeration oder der Stadt, zu der es gehört. Gestützt auf die Erfahrungen aus den Modellvorhaben formuliert der vorliegende Vertiefungsbericht sieben Grundsätze für die Entwicklung eines strategischen Teilgebiets.

4.1 | PROJEKTARBEIT IST ANDERS ALS TRADITIONELLE PLANUNG

Alle Modellvorhaben haben Erfahrungen mit Projektarbeit gemacht, und diese unterscheidet sich von der Planung (die in jedem Fall notwendig bleibt) in mehreren wesentlichen Punkten, zunächst aber im Hinblick auf die Dauer: das Projekt startet mit der Absicht, an einem bestimmten Ort etwas Bestimmtes zu bewirken, und endet mit der konkreten Umsetzung dieses Ziels. Das impliziert mehrere weitere Unterschiede zwischen den beiden Vorgehensweisen:

- Ein Städtebauprojekt erstreckt sich über mehrere Jahre und muss langfristige Visionen (die Planung) mit dem kurzfristig Machbaren (Teilprojekte und Minibaustellen) vereinbaren.
- Es bringt zwangsläufig eine Fülle von Akteuren (öffentliche und private) zusammen, die an einem Strang ziehen müssen – obwohl sie in der Regel daran gewöhnt sind, nacheinander oder nebeneinander zu handeln. Und es muss für jeden Fall eine organisatorische Struktur gefunden werden, die gleichzeitig die Kompetenzen aller Beteiligten respektiert und Fortgang und Qualität des Projekts gewährleistet.
- Es verknüpft unterschiedliche Handlungsfelder eng miteinander (öffentliche Räume, Wohnen, Arbeiten, Mobilität usw.) und geht damit für Politik und Behörden auf ungewohnte Weise vor. Doch eine Stadt gibt sich ja nicht mit einer Aneinanderreihung sektorieller Visionen zufrieden, sondern erlebt sich als ein Ganzes: ein Stadtbewohner, der auf dem Weg zur Arbeit seine Kinder zur Schule bringen möchte, braucht nicht zu wissen, welche Politiken koordiniert werden müssen, damit er das bequem bewerkstelligen kann. Allerdings merkt er es ganz genau, wenn diese Koordination fehlt.
- Es macht sich eine Kombination aus klassischen Planungsinstrumenten und ad-hoc Lösungen zunutze, die auf eine jeweilige Situation zugeschnitten sind, immer mit dem Ziel, von der Absichtserklärung zur Umsetzung zu gelangen.
- Und es versucht die funktionalen und imagerelevanten Wechselwirkungen zwischen dem Projektstandort und dessen regionalem Umfeld (Agglomeration oder Stadt) zu optimieren.

In der unten stehenden Abbildung sind diese Aspekte schematisch dargestellt (von der Bildmitte aus zu lesen).



Auf der Horizontalen ist ein Projekt in einem strategischen Teilgebiet als Prozess für die Dauer seiner Erarbeitung und Umsetzung anzulegen – (1) mit den beteiligten Akteuren und (2) den Instrumenten, die sie einsetzen werden.

Auf der Vertikalen muss sich das Projekt (3) in den regionalen Kontext einfügen und (4) seine Auswirkungen auf die Qualität des Lebensraums beurteilen, um sicherzustellen, dass eine Zukunft mit Projekt besser ist als eine Zukunft ohne Projekt. Die Beispiele aus den Modellvorhaben zeigen, dass diese projektorientierten Prozesse sehr unterschiedlich verlaufen können.

Beim Modellvorhaben Concorde ging es um einen Stadtteil in der Agglomeration Frankreich-Waadt-Genf, der aufgewertet und verdichtet werden sollte. Das Projekt bezog gleich in der Anfangsphase die Quartierbewohner mit ein, was schrittweise zur Erarbeitung der einzelnen Planungsphasen und schliesslich zu den ersten Umsetzungsschrit-

ten führte. Heute steht das Vorhaben in der Phase der von Grund- und Immobilieneigentümern (Wohnbaustiftungen) ausgeschriebenen Architekturwettbewerbe.

Das Vorhaben Vedeggio setzte sich zum Ziel, Realität und Image eines Industriegebiets am Rande der Agglomeration Lugano zu verändern. Dabei entschied man sich für ziemlich klassische Strukturen der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen, dazu gesellten sich je nach Projektbedarf variabel gestaltete Partnerschaften mit privaten Akteuren.

Salina-Raurica dagegen entsprang dem Willen, in der Agglomeration Basel einen neuen Entwicklungspol entstehen zu lassen, und zwar im Rahmen einer innovativen Organisationsstruktur, welche die Privaten zwar anfangs mit einbezog, die allerdings schnell und noch vor der Umsetzung der Planungen wieder aufgelöst wurde.

Anders als Planung, deren Ablauf durch Gesetze und Verordnungen genau geregelt ist, kann sich Projektarbeit dem einzelnen Fall anpassen. Sie muss den jeweils geeigneten Prozess, die betroffenen Akteure und die ad-hoc Instrumente ermitteln, die eine zielführende Umsetzung des Ganzen ermöglichen. Dazu muss sie mit den am Standort vorhandenen Kräften arbeiten und diese nutzbar machen.

4.2 | DAS PROJEKT IST EIN PROZESS, DESSEN ZIEL DIE UMSETZUNG IST

Diese Abläufe fügen sich von Fall zu Fall unterschiedlich in den jeweiligen Kontext ein. Das Modellvorhaben kann als Auslöser dienen oder eine entstandene Blockade lösen (Concorde, Salina-Raurica), aber auch einen an anderer Stelle begonnenen Ansatz aufnehmen und ihn über seinen ursprünglichen Horizont hinaus weiterführen (Castione).

Überall aber hat das Projekt ein Zusammenspiel von Akteuren ermöglicht oder gestärkt und Arbeitsroutinen aufgebro-

chen (die von den Beteiligten vor Ort immer wieder als bürokratisch bezeichnet wurden), indem es neue, der jeweiligen Situation besser angepasste Methoden gesucht hat. Die einzelnen Aussagen bestätigen, dass diese Erfahrungen nicht einfach eine Reihe von Sonderfällen sind, sondern dass es immer darum ging, Lösungen für Probleme zu suchen, die sich in den meisten Agglomerationen stellen.

Sehr oft wurde das Image der betroffenen Gebiete durch den Prozess aufgewertet: von unattraktiven oder bedeutungslosen Zonen wurden sie zu Stadtteilen von strategischer Bedeutung oder mit hohem Entwicklungspotential. Und in allen oder fast allen Fällen ging es darum, «Städtebau» im edelsten Sinne des Wortes zu betreiben. Denn die Modellvorhaben griffen an Standorten ein, die an Wert nur gewinnen konnten: an Industriebrachen (Malley), in Quartieren mit schlechtem Ruf (BaBeL oder Weststadt-Solothurn), in peripheren Industrie-

gebieten (Vedeggio), an Standorten, die durch eine neue Infrastruktur neues Gewicht erhalten (Castione). Diese verschiedenen Formen von «Edge cities» waren zuvor kaum je Gegenstand von Planungsüberlegungen gewesen, und die Modellvorhaben unternahmen quasi den Versuch einer «Reparatur», mit unterschiedlichem Erfolg und meistens noch keinesfalls endgültig, denn solche Vorgänge der Stadtplanung erfordern Zeit. Oft braucht ein Quartier für seine Weiterentwicklung ein Jahrzehnt, je nach Grösse sogar mehrere.

Die Abläufe sind nicht ähnlich, durchlaufen aber immer mehrere Etappen, die zusammengenommen einen modellhaften Prozess bilden. Dieser kann Projekträgern als roter Faden oder als Serie von Anhaltspunkten dienen.

Dieser Prozess bedarf zunächst der «Steuerung». Er beginnt mit einer wichtigen Vorbereitungsphase, während der die richtigen Fragestellungen und die zu beteiligenden Akteure definiert werden. Anschliessend entwickelt er sich schrittweise fort, einschliesslich möglicher Kurskorrekturen im Verlauf, und endet mit der praktischen Umsetzung des Projekts. Er konkretisiert damit den Übergang von einer institutionellen Denkweise hin zur projektorientierten Logik, die komplexer, aber mit den institutionellen Abläufen absolut vereinbar ist.

- **Zur Frage nach dem Projektauslöser:** dieser kann eine Problematik sein (schlechter sozialer Ruf wie bei BaBeL), eine grosse Aufgabe (das Modellvorhaben Ein Prozess in Genf, mit diesem Modellvorhaben wurde ein «projet urbain» für die ganze Agglomeration entwickelt), oder Luzern Nord, wo ein neuer Entwicklungspol für die Agglomeration geschaffen wurde, aber auch die Aussicht auf eine grosse Investition (wie die S-Bahn TILO in Castione). Auch die auslösenden Akteure sind sehr unterschiedlich: eine Hochschule (BaBeL), eine Gemeinde, ein Kanton.
- **Zur Frage des Ansatzpunktes:** es kann bei den unterschiedlichsten Themen angesetzt werden: an der Strassen- oder Bahninfrastruktur (Tessiner Projekte – Castione, Cornaredo, Vedeggio), am Gesamtkonzept «Mobilität + Siedlungsraum + Landschaft» (Ein Prozess), aber auch an einer sozialen Problematik (BaBeL und Weststadt-Solothurn).
- **Zur Frage der Projektsteuerung** und der Abstimmung von Teilprojekten und Akteuren: die Rolle der mit der Projektsteuerung beauftragten Personen hat sich als ganz zentral erwiesen, wurde aber oft sowohl ihm Hinblick auf die Mittel als auch auf den Umfang der Kompetenzen unterschätzt. Allerdings sind die Organisationsformen von einem Vorhaben zum anderen sehr variabel und reichen von informellen Strukturen (BaBeL oder Malley) bis hin zu ziemlich institutionalisierten Formen (wie in Cornaredo, wo die interkommunalen Strukturen auf dem neuen Tessiner Gemeindegesetz basieren).
- **Zur Frage der Qualitätskontrolle** über den ganzen Prozess: die endgültige Qualität des neu entstandenen Raums hängt von vielen materiellen und nichtmateriellen Faktoren ab. Natürlich sind die Gestaltung des öffentlichen Raums und die Architektur der Bauten von massgeblicher Bedeutung, doch um sie in der gewünschten Qualität zu verwirklichen, ist der Prozess von wesentlicher Bedeutung (insbesondere, wie der Dialog zwischen den Akteuren organisiert ist und wie die Interessenabwägung erfolgt). Diese Frage steht derzeit im Kern der Debatten, denn die meisten Modellvorhaben stehen erst gerade an der Schwelle von der Planung zur Umsetzung.
- **Zur Frage des geeigneten Zeitpunkts für den Einbezug der Privaten,** insbesondere von Grundeigentümern und von Partnern, die die Umsetzung mitfinanzieren: hier ist jeder Fall einzigartig. Allerdings gilt es generell Synergien zwischen den Akteuren anzustreben, und nicht erst auf Blockaden zu reagieren, wenn sie schon eingetreten sind. In manchen Fällen wurden private Akteure schon vorab konsultiert (in Salina-Raurica die Eigentümer, in Concorde die Quartierbewohner), an anderen Orten hielt man sich an ein klassischeres Vorgehen. Wenn die Akteure einmal eingebunden sind, scheint es allerdings wichtig, den Dialog mit ihnen fortzuführen (s. Salina-Raurica).
- Und zu guter Letzt, auf eher politischer Ebene, **zur Frage der nicht immer einfachen Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie:** entscheidend für eine positive Entwicklung des Projekts ist die Klärung der Kompetenzverteilung und der Rolle des Stadtzentrums.

4.3 | MIT ALLEN AKTEUREN AM PROJEKT ARBEITEN

Alle Modellvorhaben zeigen, dass mit den verschiedenen Gruppen betroffener Akteure zusammengearbeitet werden muss, und zwar in der Vorbereitung und über den gesamten Prozess hinweg. Während Planungsarbeit traditionell den Fachleuten vorbehalten ist und sich dem Dialog erst öffnet, wenn sie abgeschlossen ist (wenigstens im gesetzlich vorgegebenen Rahmen der Anhörung und der öffentlichen Auflage), eröffnet die Projektarbeit eine sehr viel breitere Palette an Möglichkeiten.

Diese Vielfalt verlangt eine gründliche Reflexion und bedeutet viel Arbeit. Die für jede Etappe relevanten Akteure müssen erkannt, ihre Strategien verstanden und der jeweils geeignete Zeitpunkt definiert werden, zu dem ihr Einbezug in die Projektentwicklung bzw. -umsetzung sinnvoll ist.

Die zahlreichen (formellen und informellen) Organisationsformen, welche die Akteure der Modellvorhaben entwickelt haben, und ihre Veränderung im Zeitverlauf sind ein weiterer Beleg für die Vielzahl der Optionen. Überall war man bestrebt, die Projektstrukturen der Komplexität der Städtebauprojekte in den strategischen Teilgebieten anzupassen, und die kulturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen prägten die jeweils gewählten Lösungen. Nur der Kanton Tessin erliess ein Gesetz⁴, das eine öffentlich-rechtliche Grundlage für gemeindeübergreifende Gremien schafft (Agenzia NQC in Cornaredo).

Die meisten Vorhaben brachten auf diese Weise öffentliche und private Akteure zusammen. Manchmal sehr früh und schon bei der Ausarbeitung des geeigneten Prozesses (Salina-Raurica, Concorde), bei anderen in der Phase der Projektentwicklung (Ein Prozess), wieder andere machten diesen pragmatischen Schritt erst, als der Übergang von der Planung zur Umsetzung anstand (Cornaredo und Vedeggio).

Einige legten die Projektsteuerung in die Hände von Verwaltungen (Gemeindeverband in Malley, Kanton und Gemeinden zu Beginn in Luzern-Nord), andere ergänzten diese durch lokale Stiftungen und Organisationen (Concorde), anderswo entschied man sich für ein externes Projektmanagement durch Private (BaBeL, Cornaredo, Luzern-Nord). Dieses letztere Modell wurde vor allem in der Phase der Projektumsetzung gewählt, wobei das Pflichtenheft interessanterweise von Mal zu Mal sehr unterschiedlich aussah: Kohärenz und Vertiefung der räumlichen Vision (Malley), Verhandlungen mit Eigentümern und Promotoren (die Tessiner Projekte), operative Umsetzung und Werbung für das Projekt (Luzern-Nord).

Dabei besticht die Figur des Gebietsmanagers durch das strategische Teilgebiet, da sie die Kohärenz des Vorhabens, die Übereinstimmung zwischen Absicht und Umsetzung, gewährleistet. Doch auch hier variieren die Kompetenzen von Mal zu Mal: sie sind einmal Stadtplaner, einmal Manager, einmal Rechtsanwalt. In allen Fällen bleibt die Kontrolle durch die öffentliche Hand bestehen, so dass die gewohnten Organisationsformen aus politischen Entscheidungsträgern und ausführenden Fachleuten bei Projektierung und Umsetzung in abgeänderter Form auch hier zum Tragen kommen.

Eine besonders grosse Herausforderung ist das Umdenken, weg von einer sektoriellen Logik (der herkömmlichen Denkweise von Politik und Verwaltungen) hin zu einer transversalen Logik (ohne die keine Projektarbeit auskommt). Viele Projekte haben gezeigt, dass die Gemeinden die Entstehung neuer Strukturen mit Skepsis betrachten (Malley oder Cornaredo), und dass sie deshalb die personellen und finanziellen Mittel, die den neuen Aufgaben auch gerecht werden, nur zögerlich bereitstellen.

⁴ Die 2009 in Kraft getretene Legge organica comunale (LOC), erlaubt den Gemeinden, gemeinsame Projekte im Rahmen einer autonomen Struktur (des öffentlichen Rechts) zu entwickeln, in die jede Gemeinde einen Vertreter oder eine Vertreterin entsendet.

4.4 | MIT DEM GANZEN INSTRUMENTARIUM AM PROJEKT ARBEITEN

Die Träger der Modellvorhaben haben eine Reihe innovativer Methoden entwickelt, indem sie die vom Gesetz vorgegebenen Instrumente (Richtpläne, Zonen- und Nutzungspläne) mit anderen Werkzeugen komplementär eingesetzt haben. Dabei wurden Experimente vorwiegend in der Frühphase (Strategie) und in der Spätphase (operative Durchführung) gewagt, und sie waren systematisch bestrebt, sowohl die grosse Themenbreite als auch die verschiedenen Zeithorizonte (kurz-, mittel- und langfristiges Handeln) angemessen abzubilden.

Aus einem räumlicheren Ansatz entschloss man sich in einigen anderen Fällen, den Prozess mit Testplanungen oder Studienaufträgen anzustossen, um einen Austausch von Visionen zwischen Behörden und Fachleuten zu ermöglichen (Ein Prozess, Luzern-Nord). In wieder anderen Fällen gab es Planungswettbewerbe (Salina-Raurica und Cornaredo), in deren Rahmen ebenfalls verschiedene Visionen entworfen wurden, allerdings mit weniger Möglichkeit zum Austausch (und damit zur gemeinsamen Weiterentwicklung) zwischen den Verfassern und den Entscheidungsträgern.

Danach entfalteten sich die Vorhaben je nach Situation auf unterschiedlichen Massstabsebenen, von der Ebene des kleinen Quartiers (BaBeL) bis hin zu grossen Entwicklungsräumen (die Achsen des Agglomerationsprogramms Genf sind 8 bis 10 km lang und unterschiedlich breit). Der letzte Fall zeigt, dass das Städtebauprojekt das natürliche Ergebnis eines bestimmten Arbeitsprozesses ist, dass es aber auch Arbeitsgrundlage für die Arbeit in der Gruppe sein kann: den Akteuren wird eine erste Fassung vorgelegt, diese verfeinern und verbessern sie und machen sich das Projekt damit nach und nach zu eigen.

Im weiteren Verlauf wurden die Modellvorhaben in unterschiedliche Formen überführt: Malley wählte das waadtländische System des nicht verbindlichen Leitbilds für Malley (SDIM), andere Standorte stellten Masterpläne auf, die manchmal nur als Leitbild dienten (Castione), anderswo von den Parteien freiwillig für verbindlich erklärt wurden

(Luzern-Nord). Es wurden interkommunale Nutzungspläne erstellt (Vedeggio) und es wurde Planung mit Landumlegung koordiniert (Grünräume in Vedeggio). In Castione wurde sogar eine zeitlich begrenzte Zone festgelegt (fünfjähriges Moratorium).

Auch im Hinblick auf die Verknüpfung der Instrumente zwischen den verschiedenen Ebenen wurde experimentiert: Quartierplan in einem Leitbild von Lausanne West (SDOL) des Agglomerationsprogramms (Malley, Ein Prozess in Genf), Quartierplan mit Erweiterung in mehreren Schritten auf angrenzende Gebiete (BaBeL, Weststadt-Solothurn), Quartierplan abgeleitet aus der Vision für die gesamte Agglomeration (Cornaredo). Bei den Tessiner Vorhaben wurden ausserdem für die Umsetzungsphase innerhalb der übergeordneten Gesamtpläne operative Teilgebiete ausgewiesen (Aufteilung nach betroffenen Eigentümern und Investoren).

Der Einbezug von Fachleuten und der Bevölkerung (Verein, Verbände bzw. Bewohnerinnen und Bewohnern) wurde sehr unterschiedlich gehandhabt: Concorde und BaBeL arbeiteten von Anfang an mit den Quartierbewohnern, das Projekt Ein Prozess organisierte bei allen Entwicklungsachsen systematisch den Dialog mit der Bevölkerung, und Malley gab das Projekt auf der Grundlage des SDOL in eine breit angelegte Vernehmlassung in Rahmen des Marché du SDOL.

In der operativen Umsetzung am weitesten fortgeschritten sind derzeit die Tessiner Vorhaben; die anderen Modellvorhaben stehen hier erst am Anfang.

Jedes Projekt durchläuft eine Phase, in der die gesetzlich vorgeschriebenen Instrumente zum Tragen kommen, d.h. mindestens die Nutzungsplanung für das Quartier und die Baubewilligung für Gebäude. Allerdings reichen diese Instrumente alleine nicht aus, um die Qualität komplexer Städtebauprojekte in strategischen Teilgebieten der Agglomeration zu gewährleisten.

4.5 | STÄDTEBAUPROJEKT UND UMSETZUNGSRAHMEN GLEICHZEITIG GESTALTEN

Um das Risiko zu vermeiden, dass Projekte im Stadium der Planung stecken bleiben ohne je realisiert zu werden, oder dass Planung um Planung erstellt wird aus Angst, in die operative Phase einzusteigen, muss viel Arbeit und Aufmerksamkeit in die Umsetzung investiert werden.

Das heisst, dass auf Machbarkeit und Akzeptanz des Vorhabens, aber auch auf die Steuerung in der Phase des Übergangs zur Umsetzung, geachtet werden muss. Auch hier waren die Modellvorhaben in vielen Fällen und in vielerlei Hinsicht innovativ.

Im Bereich der Behördenzusammenarbeit wurden unterschiedliche, mehr oder weniger formalisierte Vereinbarungen abgeschlossen (Kooperationsvereinbarung Kanton/Gemeinden in Castione). Organisationen, die sich für eine externe Koordination entschieden, unterzeichneten Leistungsvereinbarungen, in denen auch die Finanzierung geklärt wurde (über 4 Jahre in Cornaredo).

Im Wesentlichen aber geht es um Abläufe (Vorgehensweisen oder vertragliche Vereinbarungen), die festgelegt wurden, um den Schritt zur Umsetzung vorwegzunehmen. Ein erster interessanter Ansatz ist die sehr frühe Berücksichtigung der Machbarkeit (Grundstücke, Finanzen, soziale Struktur) durch den Einbezug der beteiligten Akteure (Salina-Raurica). Bei anderen Modellvorhaben wurde bilateral mit den Grundeigentümern verhandelt (der Kanton in Castione zu Beginn des Prozesses). Im Stadium der Umsetzung arbeitete dasselbe Modellvorhaben dann mit einem System von Verträgen zwischen Gemeinde und Grundeigentümern und/oder Promotoren mit der verbindlichen Zusage, die vereinbarten Planungsabsichten umzusetzen. Anschliessend wurde ein Rechtsanwalt als Mediator damit beauftragt, die Eigentümer bei ihren Verhandlungen mit den Promotoren zu unterstützen, um zu gewährleisten, dass die ursprünglichen Zielsetzungen eingehalten werden.

Zu den Rahmenvoraussetzungen, die einen Übergang von der Planungs- in die operative Phase erleichtern, gehören mehrere Elemente, die aus einem üblichen Raumplanungsverfahren herausfallen. Die Schweizer Projektkultur mit ihrer spannenden Balance zwischen bottom up und top down Dynamik bündelt hier ein interessantes Know-how, das man noch besser nutzen und verwerten könnte. Das Stichwort umsetzungsorientiert bringt genau auf den Punkt, welche Einstellung in diesem Stadium des Prozesses gefordert ist.

4.6 | STÄDTEBAUPROJEKT FÜR EIN STRATEGISCHES TEILGEBIET IN SEINEN REGIONALEN KONTEXT EINBETTEN

Alle Erfahrungen aus den Modellvorhaben zeigen, dass sich Interventionen auf der Massstabsebene des strategischen Teilgebiets immer auf ein grösseres Gebiet auswirken.

Auch hier weist jedes Projekt seine Eigenheiten auf. Doch alle Vorhaben, deren Auslöser eine lokal sehr begrenzte Problematik war (vor allem sozialer Art, s. BaBeL oder Weststadt-Solothurn), haben ihren Studien- und Projektpereimeter im Laufe der Zeit erweitert. Und in den meisten anderen Fällen (Modellvorhaben Westschweiz und Tessin oder Luzern-Nord) wurden die Projekte sukzessiv, wenn auch in unterschiedlicher Reihenfolge, auf der Ebene des Quartiers geplant und in die strategischen Planungen auf übergeordneter Ebene integriert. Diese Praxis der Iteration (Arbeiten auf unterschiedlichen Massstabsebenen unter

Verbesserung des Projekts bei jedem neuen Schritt) ist typisch für eine solche Vorgehensweise.

So war das erste Agglomerationsprogramm Genf zunächst in relativ kurzer Zeit zustande gekommen; es wurde anschliessend im Rahmen der Modellvorhaben auf der Massstabsebene seiner einzelnen Entwicklungsachsen in einem projektorientierten Prozess verfeinert; diese Projekte wurden zu einem zweiten Agglomerationsprogramm zusammengeführt – wobei darauf geachtet wurde, dass die entstandene Collage eine Reihe thematischer Grundausrichtungen einhielt. Inzwischen werden die so formulierten Intentionen auf der Ebene der Schlüsselstandorte (Grands projets) konkretisiert und umgesetzt, das Modellvorhaben Concorde ist eines davon.

Auf wieder andere Weise wurde in den Agglomerationen Lausanne und Lugano vorgegangen, doch in jedem Fall, und das ist ganz wesentlich, müssen die Komplementaritäten zwischen den Massstabebenen erkannt und genutzt werden. Das Verhältnis ist keine Einbahnstrasse: der lokale Standort kann von dem profitieren, was die Agglomeration ihm bietet, er kann – und muss – aber auch seine erworbenen Qualitäten und Funktionalitäten in die Stadt oder

die Agglomeration einbringen. Hier sind zwei Aspekte von besonderem Interesse: erstens die Art und Weise, wie sich Aufgaben und Funktionen gegenseitig ergänzen (was gibt es im Quartier, was gibt es da nicht, aber dafür anderswo in der Agglomeration); zweitens die Erreichbarkeit des Quartiers, die es seinen Bewohnern und anderen «Nutzern» erlaubt, für Leistungen oder Tätigkeiten, die vor Ort nicht angeboten werden, anderswo hin zu gehen

4.7 | SEINE AUSWIRKUNGEN AUF DIE QUALITÄT DER LEBENSÄRÄUME ÜBERPRÜFEN

Die Erfahrung der Modellvorhaben hat gezeigt, wie wichtig es ist, auf allen Stufen Kohärenz und Qualität der Vorhaben in den strategischen Teilgebieten zu pflegen, von der Phase der Absichtserklärung bis zur konkreten Umsetzung. Einige Projekte befinden sich in genau diesem Stadium (namentlich Malley), und es zeigt sich, wie schwer der Anspruch auf Qualität aufrecht zu erhalten ist, wenn die Planungen einmal abgeschlossen sind. Derzeit geht man in den Überlegungen davon aus, es müsse «jemand» damit beauftragt werden, diese Kontinuität des Prozesses zu gewährleisten.

Im Gegensatz dazu sieht die «übliche» Verfahrensweise eine klare Trennung vor: Planung ist eine öffentliche, Umsetzung eine private Angelegenheit. Die komplette Neuver-

teilung der Rollen ist oft problematisch, wenn für den heiklen Moment des Übergangs zur Umsetzung nicht eine Steuerung bzw. eine Qualitätskontrolle vorgesehen wird.

Noch befinden sich die Modellvorhaben in der Experimentierphase, doch es zeigt sich jetzt schon, dass der Einbezug mehrerer Akteure in die Führungsebene unverzichtbar ist: Concorde organisiert den Architekturwettbewerb durch Kanton und Wohnbaustiftungen gemeinsam; Castione stellt einen Mediator ein, um die Eigentümer in ihren Verhandlungen mit den Promotoren zu unterstützen; BaBeL gründet einen Verein, um zusätzliche Aufgaben zu übernehmen (räumliche Vision, Partizipation, aber auch Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit).

- Die in diesem Kapitel erläuterten sieben Grundsätze finden sich als Empfehlungen in Kapitel 6 wieder. Sie sind die Grundlage für die Entwicklung eines strategischen Teilgebietes:
- **Projektarbeit ist nicht gleich klassische Planung:** vorab muss geprüft werden, ob dieser Ansatz der richtige ist;
- **das Projekt ist ein Prozess, dessen Ziel die Umsetzung ist:** diese Erkenntnis macht klar, um welche Zeitspanne es dabei geht, oft sind es mehrere Jahre;
- **mit allen Akteuren am Projekt arbeiten**, d.h. sie möglichst früh und sachgerecht erkennen und benennen;
- **mit dem ganzen Instrumentarium arbeiten:** die gängigen raumplanerischen Mittel mit ad-hoc Instrumenten kombinieren;
- **Städtebauprojekt und Umsetzungskonzept gleichzeitig entwickeln:** ein Teilaspekt der bisher genannten Punkte, wegen seiner Wichtigkeit hier noch einmal genannt;
- **das Städtebauprojekt für das strategische Teilgebiet in seinen regionalen Kontext einbetten;** nur so sind die bestmöglichen Komplementaritäten zwischen den Ebenen zu erreichen;
- **die Auswirkungen des Projekts für die Qualität des Lebensraumes prüfen:** die Stadt soll nach der Umsetzung des Vorhabens qualitativ hochwertiger sein als vorher.

5 NUTZEN DER MODELLVORHABEN STRATEGISCHE TEILGEBIETE DER AGGLOMERATIONEN

Mit den Modellvorhaben beabsichtigte der Bund, die Entwicklung der strategischen Teilgebiete in den Agglomerationen qualitativ voranzubringen: dazu wurden eine Reihe innovativer Vorgehensweisen unterstützt, und man versuchte den Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren zu fördern, um ihre Motivation zu nutzen und zu stärken. Die Modellvorhaben können als eine Art Grosslabor für Raumentwicklung verstanden werden, und das Ganze ergibt nur dann einen Sinn, wenn die Projekte mit dem Ziel konzipiert und entwickelt werden, zur Umsetzung zu kom-

men. Der Bund hat daher den Anspruch, dass diese Projekte auch fortgeführt werden, wenn er sich zurückzieht.

Zwar wären einige Modellvorhaben wohl auch ohne die Hilfe des Bundes zustande gekommen, doch dann wären sie wohl in einem früheren Stadium ihrer Entwicklung stehen geblieben. Und die Projektträger sind sich darin einig, dass die Unterstützung des Bundes in den folgenden Punkten eine wertvolle Hilfe war:

- **Die Städte werden gezwungen, sich zu organisieren**

Modellvorhaben zu sein zwingt eine Stadt, sich zu organisieren und innovativ zu handeln.

Es hilft dabei, voranzukommen und gewisse Instrumente anzupassen: Modellvorhaben zu sein hat dazu geführt, dass eine Blockade gelöst wurde, wenn die Akteure nicht zusammenarbeiten wollten.

Das Modellvorhaben hat es möglich gemacht, über das ursprüngliche Ziel hinaus zu gehen und gewisse Instrumente anzupassen.

- **Einem Gebiet Anerkennung verschaffen**

Modellvorhaben zu sein bringt Anerkennung und Glaubwürdigkeit vor Ort. Es macht einem bewusst, dass man dazugehört (zum «Club der Modellvorhaben»), und es überträgt den lokalen Partnern Verantwortung.

- **Mentalitätswandel bewirken**

Die Modellvorhaben haben Stadtplanung in peripheren Gemeinden zum Thema gemacht und so einen Mentalitätswandel bewirkt.

- **Das Vorgehen qualitativ aufwerten**

Dank der Modellvorhaben wurde bei jedem Vorgehen auf Qualität geachtet.

- **Erfahrungsaustausch nutzen**

Der Erfahrungsaustausch erlaubte den Blick über den lokalen Tellerrand hinaus, er ermöglichte den Austausch von Erfahrungen und die Kommunikation nach aussen – man wurde Teil eines landesweiten Netzwerks.

Der Erfahrungstransfer beginnt mit dem vorliegenden Vertiefungsbericht und wird sich in mehrfacher Form fortsetzen. Es geht darum, das Innovationspotential dieser Experimente bestmöglich zu nutzen, indem man sie über das

Stadium von «Versuchsarrangements» hinaus führt. Der Bund will anderen Agglomerationen die Möglichkeit geben von diesen Erfahrungen zu profitieren.

6 VIER EMPFEHLUNGEN

Die Berichte der Projektträger haben gezeigt, dass jedes Modellvorhaben mit seinem Prozess ein Einzelfall ist. Ein einheitliches «Rezept» ist also schwer zu formulieren. Man kann aber durchaus sagen, welche Fragen sich die Projekt-

träger in welchem Stadium stellen sollten, und dabei kann man sich die Vielfalt der in diesem Bericht dargestellten Lösungen zunutze machen.

6.1 | DAS PROJEKT ALS PROZESS BETRACHTEN DER ZU EINEM ERGEBNIS FÜHRT



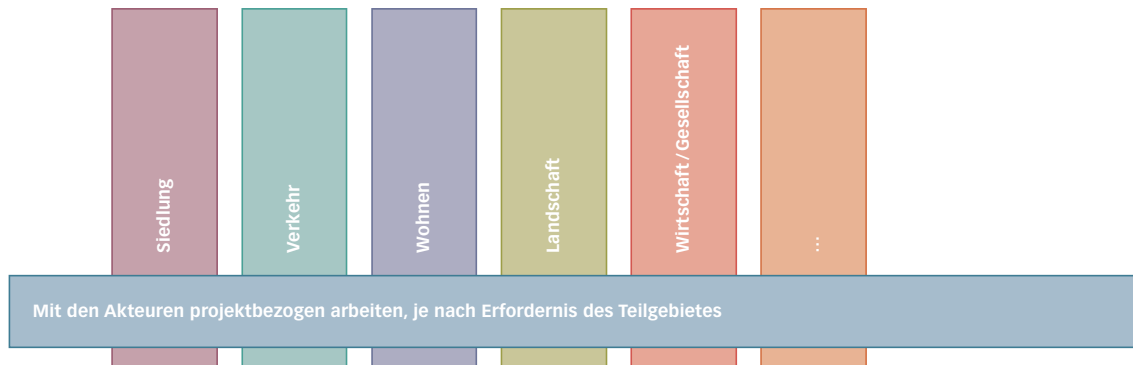
Der Prozess eines Städtebauprojekts

Zwischen dem Zeitpunkt, zu dem die lokalen Akteure beschließen, in einem strategischen Teilgebiet «etwas zu machen», und der Verwirklichung des Projekts liegen mehrere Jahre. Die Abfolge der Etappen ist von Projekt zu Projekt unterschiedlich, aber in allen Prozessen stellen sich früher oder später die im Schema dargestellten Fragen. Was wollen wir für das Teilgebiet, und zu welchem Zweck? Wen sollten wir zu welchem Zeitpunkt an einem Tisch zusammen bringen? Sind unsere ursprünglichen Wünsche und Absichten realistisch? Wie und mit wem kann man das

überprüfen? Welche Instrumente sollten wir dafür verwenden, und in welcher Reihenfolge? Wie gelangen wir zu einem Projekt, das auch Chancen hat, gebaut zu werden?

Manche arbeiten diese Fragen hintereinander ab (zunächst das Städtebauprojekt, dann dessen Machbarkeit, anschließend die richtigen Akteure, eventuell mit einer Rückkopplung, um das Konzept entsprechend abzuändern). Man kann aber die Verfahrensschritte auch beschleunigen, indem man die einzelnen Punkte parallel bearbeitet.

6.2 | MIT ALLEN AKTEUREN AM PROJEKT ARBEITEN



Die verschiedenen Themen eines Städtebauprojekts

Ein komplexes Städtebauprojekt bedeutet Arbeit an mehreren Themen, das heisst in mehreren Politikbereichen und mit mehreren Kategorien von Verantwortlichen; dazu kommen Grundeigentümer sowie Bewohner und Nutzer. Die vielfältigen Organisationsformen in den Modellvorhaben zeigen, wie breit die Palette des Möglichen hier ist. Ein paar Regeln werden die Arbeit aber erleichtern.

Die Akteure, die das Projekt initiieren, müssen ein Minimum an Legitimität besitzen: wenn es der Kanton ist, muss die Grösse der Aufgabe das rechtfertigen (ein einfaches gemeindeübergreifendes Problem reicht nicht unbedingt aus); wenn es eine Gemeinde ist, muss sie prüfen, ob ihre personellen und finanziellen Mittel für das Projekt ausreichen, wenn nicht, muss sie sich Partner für das Vorhaben suchen.

In allen Fällen muss man sich bewusst machen, wie wichtig die Zeit ist, die die Akteure brauchen, um sich mit dem (oft ungewohnten) Verfahren des Projekts zu identifizieren, und es muss ein sorgsam austariertes Gleichgewicht aus Motivation und Verpflichtung gefunden werden, aus formellen und informellen, mehr oder weniger spontanen Organisationsformen.

Die Modellvorhaben zeigen, dass in diesen innovativen Organisationsformen noch häufig Ängste aufeinander treffen, die manchmal auch unausgesprochen bleiben. Wer entscheidet in den komplexen interkommunalen Strukturen, und aufgrund welcher Legitimation? Wer zahlt, und welcher Zusammenhang besteht zwischen dem finanziellen Beitrag zum Projekt und der Entscheidungslegitimation? Welche Rolle soll den öffentlichen Grundeigentümern bei Entscheidungen zukommen?

Die Organisation der Projektführung muss von den Akteuren von Anfang an und in den einzelnen Etap-

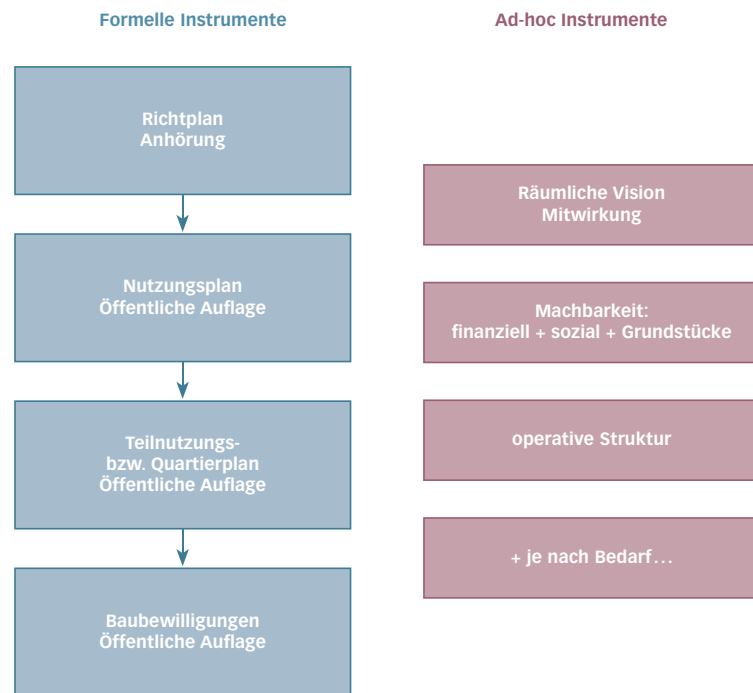
pen immer wieder mitgedacht werden: vom Stadium der Planung bis zu demjenigen der Umsetzung. Es ist wichtig, die (informelle oder formelle) Organisationsform den Bedürfnissen des Standorts und der Prozessphase anzupassen: strategische Vision, Ausarbeitung der rechtsverbindlichen Dokumente, Werbung für das Projekt, Mitwirkung von Verbänden, Vereinen und der Bevölkerung, Verhandlungen mit Eigentümern und Investoren, usw. Die Erfahrungen aus den Modellvorhaben zeigen, dass es viele richtige Lösungen gibt, und dass sie zum Teil von der Kultur der involvierten Akteure abhängen (Stadt oder Land, Deutschschweizer, Romands oder Tessiner).

Die Organisation der Akteure muss auch im Bezug auf deren Einsatzgebiet durchdacht sein: die strategische Ebene (Einsatz von Fachleuten nach einem geeigneten Verfahren: Wettbewerb, Testplanung, Direktauftrag), die Entscheidungsebene (sinnvolle Neugruppierung der beteiligten Akteure aus den Behörden) und die operative Ebene (Auftrag zur Projektsteuerung in der Umsetzungsphase an öffentlichen oder privaten Träger).

Je nach Teilgebiet, beteiligten Akteuren und Prozessphase sind auch bei der **Projektsteuerung unterschiedliche Kompetenzen gefragt:** Unterstützung bei der Entwicklung der räumlichen und strategischen Vision, oder eher operative Kompetenzen wie Verhandlungs- und Personalführung. Ein hohes Mass an Professionalität ist auf jeden Fall von ganz entscheidendem Vorteil.

Derzeit ist noch kein Modellvorhaben so weit, dass es beim Management eines gebauten Quartiers angekommen ist, doch auch in dieser (zukünftigen) Phase wird man an eine Steuerungsform denken müssen (vor allem in Arbeitsplatzgebieten).

6.3 | MIT DEM GANZEN INSTRUMENTARIUM AN PROJEKT UND UMSETZUNG ARBEITEN

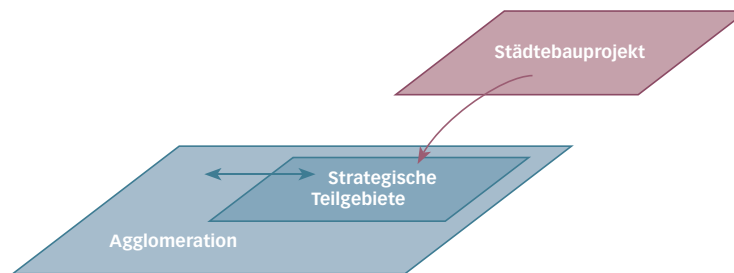


Die formellen und die ad-hoc Instrumente

Alle Vorhaben haben versucht, einen gangbaren Mittelweg zu finden zwischen den hohen, in den Planungen festgelegten Qualitätsansprüchen und einem gewissen Pragmatismus, der das Projekt realisierbar machte: Anpassung an die Grundbesitzverhältnisse, an die Bedingungen auf dem

Immobilienmarkt, an die Bedürfnisse der alteingesessenen Quartierbewohner. Je nach Zustand der Ausgangssituation und der anstehenden Herausforderungen wurden dann die üblichen Verfahren durch ad-hoc Instrumente (informeller Art) ergänzt.

6.4 | DAS STÄDTEBAUPROJEKT IN SEINEN KONTEXT EINBETTEN UND SEINE AUSWIRKUNGEN AUF DIE QUALITÄT ÜBERPRÜFEN



Die Verhältnisse zwischen den Ebenen

Die Einbettung des für ein Teilgebiet entwickelten Städtebauprojekts in sein Umfeld und in die Agglomeration muss auf dem Weg der Iteration erfolgen, d.h. durch Überprüfung der Kohärenz der auf den verschiedenen Massstabsebenen eingesetzten Instrumente.

Ganz entscheidend ist in diesen Edge Cities, die oft unsystematisch und ohne Gesamtkonzept bebaut wurden, die Frage der Qualität. Die projektorientierte Arbeit ermöglicht eine Verbesserung der Qualität bei der Planung, stellt aber grosse Herausforderungen, wenn die öffentliche Hand das Heft an die Privaten übergibt (s. Malley oder Castione),

nachdem die Planungen in Kraft sind. An genau dieser Stelle erweist sich die klassische Methode der strengen Aufgabenteilung zwischen Planung (öffentlich) und Umsetzung (privat) als brüchig. Die Vorhaben, die derzeit in diese Phase kommen, versuchen die Akteure weiter zu begleiten, entweder indem sie die Zusammenarbeit fortsetzen (gemischte operative Strukturen), oder indem sie die Privaten unterstützen (durch ein Beratungsangebot), denn das Festhalten an einem hohen Qualitätsanspruch auch in der Umsetzungsphase setzt belastbare Verhandlungsfähigkeiten im Umgang mit den einzelnen Partnern voraus.

7 WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

7.1 | LITERATUR

Coen, Lorette und Carole Lambelet (dir.) (2011): Im Westen die Zukunft. Infolio, Gollion.

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (Hrsg.) (2013): Neue Wege und Allianzen für die nachhaltige Raumentwicklung. Erkenntnisse und Impulse aus den 44 Modellvorhaben. Bern.

Quincerot, Richard, Tranda-Pittion, Michèle und Christophe Loetscher (dir. Nicole Surchat Vial, Frédéric Besat, Pascale Roulet) (2010): Genève Agglo 2030. Ein grenzüberschreitendes Projekt für die Agglomeration. Christoph Merian Verlag, Basel.

Schweizerischer Bundesrat, Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK), Schweizerischer Städteverband (SSV), Schweizerischer Gemeindeverband (SGV) (2012): Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung. Bern.

Willener, Alex, Dieter Geissbühler, Inderbitzin Jürg, Ineichen Mark, Meier André, Spalinger Nika und Sibylle Stolz Niederberg (Hrsg.) (2008): Projekt BaBeL Quartierentwicklung im Luzerner Untergrund. Einsichten, Ergebnisse, Erkenntnisse. Vdf Hochschulverlag, Zürich.

7.2 | LINKS

BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE, MODELLVORHABEN NACHHALTIGE RAUMENTWICKLUNG
www.modellvorhaben.ch

DIE MODELLVORHABEN DER STRATEGISCHEN TEILGEBIETE DER AGGLOMERATIONEN

Agglomeration Basel: Salina Raurica: <http://www.salina-raurica.ch>

Agglomeration Frankreich-Waadt-Genf: Ein Prozess für die territoriale Solidarität über

Landesgrenzen hinweg: für die Agglomeration franco-valdo-genevoise: <http://www.grand-geneve.org>

Agglomeration Frankreich-Waadt-Genf: Leitbild und Aktionsplan für das Quartier Concorde:

http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/adoption_par_conseil_municipal_ville_genave_plan_directeur_quartier_concorde-723-5301-12651.htm

Agglomeration Lausanne-Morges: Malley – von der Brache zur Stadt: <http://www.ouest-lausannois.ch>

Agglomeration Lugano: Neues Quartier Cornaredo: <http://www.cornaredo.ch>

Agglomeration Lugano: Vedeggio – ein neuer Pol für die Agglomeration: <http://www.manno.ch>

Agglomeration Luzern: BaBeL – Nachhaltige Quartierentwicklung Basel- und Bernstrasse Luzern:
<http://babelquartier.ch>

Agglomeration Luzern: Masterplan Stadtzentrum Luzern Nord: <http://www.luzernnord.luzernplus.ch>

Agglomeration Solothurn: Nachhaltige Quartierentwicklung Weststadt Solothurn:
<http://www.solothurnwest.ch>

8 ANHANG

TEILNEHMERINNEN UND TEILNEHMER DER WORKSHOPS

Der erste Workshop, zum Thema «Akteure, Organisation und Prozesse», fand am 25. April 2012 statt, der zweite zum Thema «Instrumente» am 23. Mai 2012 und der dritte am 28. August 2012 zum Thema «Verhältnis zwischen den räumlichen Ebenen». Die Workshops wurden von Michèle Tranda und Pierre Feddersen in Zusammenarbeit mit dem ARE organisiert und moderiert.

Modellvorhaben	
Agglomeration Basel: Salina Raurica	Martin Kolb, Kantonsplaner, Kanton BL
Agglomeration Bellinzona: Castione – Entwicklungspol für die Agglomeration	Andrea Felicioni, Leiter Amt für Richtplanung, Kanton TI
Agglomeration Frankreich-Waadst-Genf: Leitbild und Aktionsplan für das Quartier Concorde	Giovanna Ronconi, Projektleiterin (seit 2009), Office de l'urbanisme Direction des Grands projets (DGP), Kanton GE
Agglomeration Frankreich-Waadst-Genf: Ein Prozess für die territoriale Solidarität über Landesgrenzen hinweg	Nicole Surchat (Projektleiterin bis 12/2010), Planification directrice localisée et mise en œuvre de grand projets (PDLGP), Kanton GE
Agglomeration Lausanne-Morges: Malley – von der Brache zur Stadt	Adriana Rabinovich, Stadtplanerin, Amt für Raumplanung, Kanton VD Ariane Widmer, Projektleiterin des SDOL, Renens Benoît Biéler, Stv. Projektleiter des SDOL, Renens
Agglomeration Lugano: Vedeggio – ein neuer Pol für die Agglomeration	Fabio Giacomazzi, Koordinator des Projekts, urbass fgm, Manno
Agglomeration Lugano: Neues Quartier Cornaredo	Stefano Wagner, Project manager, Studi Associati SA, Lugano
Agglomeration Luzern: BaBeL – Nachhaltige Quartierentwicklung Basel- und Bernstrasse Luzern	Thomas Glatthard, Geschäftsführer BaBeL, Luzern
Agglomeration Luzern: Masterplan Stadtzentrum Luzern Nord	Ruedi Frischknecht, Leitung Stadtentwicklung, Luzern
Agglomeration Solothurn: Nachhaltige Quartierentwicklung Weststadt Solothurn	Jannine Bader, Amt für Raumplanung, Kanton SO Daniel Laubscher, Chef Stadtplanung, Solothurn
Organisation und Moderation	
Bundesamt für Raumentwicklung ARE	Jürg Blattner, Sektionschef Agglomerationspolitik Josianne Maury, Sektion Agglomerationspolitik Florian Schuppli, Sektion Agglomerationspolitik
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO	Sabine Kollbrunner, Direktion für Standortförderung
Moderation	Pierre Feddersen, Feddersen & Klostermann, Zürich Michèle Tranda-Pittion, TOPOS urbanisme, Genf

