



Bild: Workshop der Arbeitsgruppe TK Dialog qualitätsvolle Innenentwicklung im Haus der Kantone

## Synthesebericht

# TK-Dialog: gemeinsam für eine qualitätsvolle Innenentwicklung

Bern, 23. Mai 2025

### Autorenschaft

Damian Jerjen, Direktor  
Christa Perregaux, stellvertretende Direktorin  
EspaceSuisse / Verband für Raumplanung  
Sulgenrain 20  
3007 Bern  
031 380 76 76  
info@espacesuisse.ch

# Inhalt

1	Zielsetzung.....	3
2	Methodik .....	3
3	Zusammenfassung des Zwischenergebnisses von November 2023 .....	4
4	Analyse der drei Themenbereiche und Auslegeordnung .....	6
4.1	Planungsprozesse und -verfahren.....	6
4.2	Interessenabwägung.....	6
4.3	Verdichtungshebel (Chancen und Hemmnisse) .....	7
4.4	Weitere relevante Grundlagen des Aktionsplans Wohnungsknappheit .....	8
5	Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen .....	9
5.1	Lösungsorientierte Haltung und Stärkung des Dialogs .....	9
5.2	Stärkung von Leadership und Verlässlichkeit.....	10
5.3	Optimierung der Planungsprozesse .....	10
5.4	Stärkung der Interessenabwägung.....	13
5.5	Nutzung von Verdichtungshebeln.....	14
6	Fazit .....	17

Im Rahmen des Projektes Dialog «Qualitätsvolle Innenentwicklung» hat die TK EspaceSuisse beauftragt, den Dialog zwischen privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren aus dem Bau- und Planungsbereich und den Behörden auf den drei institutionellen Ebenen fachlich zu begleiten. Der vorliegende Synthesebericht fasst den Prozess und die wichtigsten Erkenntnisse zusammen und formuliert Handlungsempfehlungen für das weitere Vorgehen.

## 1 Zielsetzung

Das Dialogprojekt "Qualitätsvolle Innenentwicklung" hat sich zum Ziel gesetzt, zentrale Hindernisse, Erfolgsfaktoren und Best Practices zu identifizieren und daraus Erkenntnisse und konkrete Handlungsempfehlungen für die Praxis abzuleiten, damit notwendiger und bedarfsgerechter Wohnraum geschaffen und die Gestaltung von lebenswerten Räumen ermöglicht werden können. Das Projekt soll zudem den Dialog mit allen institutionellen und privaten Akteuren über die Innenentwicklung fördern. Der vorliegende Synthesebericht fasst die Ergebnisse aus sieben Workshops, einer umfassenden Dokumentenanalyse sowie relevanten Fallstudien zusammen und skizziert Handlungsempfehlungen für die Zukunft.

## 2 Methodik

Zusammensetzung der Fachgruppe

Behörden:

- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
- Bundesamt für Kultur (BAK)
- Bundesamt für Wohnungswesen (BWO)
- Energiedirektorenkonferenz (EnDK)
- Bau- und Planungsdirektorenkonferenz (BPUK)
- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)
- Schweizerischer Städteverband (SSV)
- Schweizerischer Gemeindeverband (SGV)

Verbände und Private

- Fachverband Schweizer Raumplaner (FSU)
- Schweizer Heimatschutz (SHS)
- Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein (SIA)
- Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL)
- Bund Schweizer LandschaftsarchitektInnen (BSLA)
- Wohnbaugenossenschaften Schweiz (WBG)
- Entwicklung Schweiz
- Verband Immobilien Schweiz (VIS-AIS)
- Interessengemeinschaft privater professioneller Bauherren (IBP)
- SBB Immobilien
- Schweizerischer Baumeisterverband (SBV)

Die personelle Zusammensetzung kann den jeweiligen Ergebnisberichten entnommen werden. EspaceSuisse hat den Dialog fachlich unterstützt.

Die Methodik des Projekts umfasste drei zentrale Ansätze:

1. **Workshops:** In sieben Workshops tauschten sich Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft im Dialog aus, erarbeiteten ein gemeinsames Verständnis darüber, was unter qualitätsvoller Innenentwicklung zu verstehen ist, diskutierten Herausforderungen und entwickelten gemeinsam Lösungsansätze.
2. **Dokumentenanalyse:** Relevante Berichte, Studien und gesetzliche Grundlagen wurden systematisch ausgewertet, um den Status quo zu erfassen und Erkenntnisse für die Lösungsansätze abzuleiten. Die Resultate der durchgeführten Auslegeordnung und Dokumentenanalyse unterstützten den Dialog und sind in Kapitel 4 zusammengefasst.
3. **Praxisbeispiele:** Verschiedene Planungen wurden analysiert und mit den relevanten Akteuren diskutiert, um Hindernisse, Best Practices und übertragbare Lösungen zu identifizieren.

Parallel zum Dialogprozess organisierte der Bund am 12. Mai 2023 ein erstes Treffen des „Runden Tisches Wohnungsknappheit“ unter der Leitung von Bundesrat Guy Parmelin. Ziel war es, gemeinsame Herausforderungen und Massnahmen gegen Wohnungsknappheit zu diskutieren. Das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) wurde beauftragt, einen Aktionsplan mit drei Schwerpunkten zu erarbeiten:

- Erleichterung der Innenentwicklung,
- Optimierung der Planungsverfahren,
- Sicherung preisgünstigen Wohnraums.

Da es inhaltliche Überschneidungen zwischen dem Runden Tisch und dem Dialog «qualitätsvolle Innenentwicklung» gibt, fanden mehrere Abstimmungsgespräche zwischen dem BWO und der TK-Geschäftsstelle statt. Es wurde festgestellt, dass sich die beiden Initiativen ergänzen. Der Runde Tisch fokussiert sich auf kurzfristige Massnahmen, während der Dialog «qualitätsvolle Innenentwicklung» langfristige Lösungen entwickelt. Seit Sommer 2023 nimmt das BWO an der Fachgruppe teil, um die Abstimmung laufend sicherzustellen. Am 13. Februar 2024 wurde der Aktionsplan gegen Wohnungsknappheit von den Teilnehmenden des Runden Tisches verabschiedet. Der Aktionsplan empfiehlt über 30 Massnahmen, um das Wohnungsangebot zu erhöhen und mehr qualitätsvollen, preisgünstigen und bedarfsgerechten Wohnraum zu schaffen.

### 3 Zusammenfassung des Zwischenergebnisses von November 2023

In einem ersten Schritt erarbeitete die Fachgruppe ein gemeinsames Ziel sowie ein gemeinsames Verständnis von „qualitätsvoller Innenentwicklung“:

- Interessenabwägung ist eine zentrale Grundlage für Planungsentscheidungen.
- Die Ziele der Erklärung von Davos<sup>1</sup> (hohe Baukultur) dienen als Referenzrahmen.
- Eine breit abgestützte Vision erhöht die Planungssicherheit und lässt Flexibilität zu.
- Transparenz, Partizipation und Respekt sind essenzielle Faktoren für erfolgreiche Projekte.
- Planung muss ortsspezifisch sein, um auf lokale Bedürfnisse einzugehen.
- Kooperative Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren ist entscheidend.

Zudem wurden drei prioritäre Handlungsfelder identifiziert und jeweils das gemeinsame Problemverständnis formuliert:

**Planungsprozesse und -verfahren:** Verbesserung der gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen.

Planungs- und Bauverfahren im bereits bebauten Gebiet sind komplex und erfordern eine enge Koordination zwischen Behörden und Projektträgern, da lange Bearbeitungszeiten, Nachbesserungen und zusätzliche Studien die Verfahren bisher verzögern und Mehrkosten verursachen. Während Beschwerden zur Qualitätsverbesserung beitragen können, sind sie problematisch, wenn sie missbräuchlich zur Verzögerung oder für die Durchsetzung von Partikularinteressen genutzt werden. Daher sollten bestehende Planungsprozesse optimiert und das Gesamtinteresse für eine effektive qualitätsvolle Innenentwicklung (inkl. einem effizienten Wohnungsbau) grundsätzlich höher gewichtet werden als individuelle Interessen.

**Interessenabwägung:** Klärung von Zielkonflikten zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen.

Die Interessenabwägung ist ein zentrales Instrument der Raumplanung, das eine umfassende und stufengerechte Bewertung von relevanten Interessen auf der Richt-, Nutzungs- und Sondernutzungsplanstufe erfordert. Fehlt eine stufengerechte, transparente und nachvollziehbare Abwägung, kann dies im

---

<sup>1</sup> <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/baukultur/qualitaet/davos-qualitaetssystem-baukultur.html>

ganzen Prozess zu Unsicherheiten führen, Planungen infrage stellen und eine erneute Überprüfung oder Anpassung notwendig machen, was zu unnötigen Verzögerungen und Mehrkosten führt.

**Verdichtungshebel:** Analyse von Chancen und Hemmnissen der baulichen Verdichtung.

Verdichtung erfordert die Schaffung von Mehrwerten, um Akzeptanz zu erlangen. Doch bestehende bauliche Strukturen und unterschiedliche Nutzungsansprüche machen den Prozess komplex und konfliktanfällig. Gesetzliche Bestimmungen können die Innenentwicklung sowohl fördern als auch hemmen, weshalb sie von den zuständigen politischen Behörden auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Praxistauglichkeit überprüft und gegebenenfalls angepasst werden sollten.

Zusätzlich zu diesen Handlungsfeldern sehen die Beteiligten die Partizipation/Mitwirkung sowie den Aufbau von Kompetenzen (Skill Building) und die Bereitstellung von Ressourcen (Capacity Building) als **Querschnittsthemen** an, die es bei allen drei Handlungsfeldern zu berücksichtigen gilt.

## 4 Analyse der drei Themenbereiche und Auslegeordnung

Im Rahmen des TK-Dialogs wurde EspaceSuisse beauftragt eine Auslegeordnung der bestehenden Grundlagen zu den drei Themenbereichen «Planungsprozesse und -verfahren», «Interessenabwägung» und «Verdichtungshebel» durchzuführen. Die Resultate dieser Auslegeordnung wurden im 6. Workshop präsentiert und im 7. Workshop vertieft und ergänzt. Da die Themenbereiche sich inhaltlich überlappen, finden sich gewisse Aussagen in mehreren Bereichen wieder.

### 4.1 Planungsprozesse und -verfahren

Die Planungsprozesse und Verfahren können aus verschiedenen Gründen **Hürden** für die Innenentwicklung darstellen, indem sie ortsspezifische und an die Komplexität der qualitätsvollen Innenentwicklung angepasste, rasche Lösungen erschweren und zusätzliche Kosten verursachen, z.B.:

- Komplexe und langwierige Verfahren
- Starre oder zu detaillierte Planungsvorschriften
- Mangel an Dialog, Kooperation, Koordination zwischen Behörden verschiedener institutioneller Ebenen und Fachgebiete, privaten Akteuren und Organisationen
- Fehlende Ressourcen und Kompetenzen
- Beschwerden von Privaten und beschwerdeberechtigten Organisationen

Um diese Hindernisse möglichst zu vermeiden und das Risiko von Verzögerungen und zusätzlichen Kosten zu reduzieren, wurden in den analysierten Grundlagen folgende **Erfolgsfaktoren** identifiziert:

- Ganzheitlicher Ansatz mit etappenweiser strategischer Planung
- Offener und konstruktiver Dialog zwischen den institutionellen und privaten Akteuren
- Aktive Partizipation und Mitwirkung der Bevölkerung und weiterer relevanter Akteure
- Zentrale Koordinationsfigur mit Verantwortung und Entscheidungskompetenz (unter Vorbehalt der jeweiligen demokratischen Entscheidungsverfahren)
- Fundierte und vollständige Planungsdokumente (Grundlagen, Konzepte und raumplanerische Instrumente)
- Qualifizierte Verfahren (Wettbewerbe, Testplanungen, etc.) mit klaren Rahmenbedingungen
- Genügend fachliche, finanzielle und personelle Ressourcen
- Gezielte Anpassung von starren oder zu detaillierten Planungsvorschriften
- Gezielte Anpassung von Verfahren, um missbräuchliche Beschwerden zu vermeiden

### 4.2 Interessenabwägung

Eine umfassende, effiziente und stufengerechte raumplanerische Interessenabwägung ist Voraussetzung für erfolgreiche und qualitätsvolle Innenentwicklung.

Die Grundlagen (Arbeitshilfen, Kurzfilme, Dokumente, etc.) zum Thema Interessenabwägung sind zahlreich. Die grosse Herausforderung ist, die Methode sorgfältig anzuwenden und die dafür notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen (Skill und Capacity) zur Verfügung zu stellen. Aus verschiedenen Beispielen, der aktuellen Rechtsprechung sowie den in der Arbeitsgruppe geführten Gesprächen lassen sich die folgenden **Erfolgsfaktoren** ableiten:

- Erfolgreiche Interessenabwägung erfordert **Leadership**, eine abgestimmte und bereinigte Position von Kanton und Gemeinde sowie klare Kommunikation und verlässliches Handeln zur Vertrauensbildung und Beschleunigung von Entscheidungsprozessen. Bei offensichtlichen Differenzen sind diese transparent zu benennen und eine Klärung durch die planende Behörde ist anzustreben.

- Ein **frühzeitiger und kontinuierlicher Dialog** zwischen Projektträgern, Gemeinde und kantonalen Behörden erleichtert die Klärung zentraler Fragen, hilft Hindernisse zu identifizieren und ermöglicht eine koordinierte Vermittlung durch die Gemeinde.
- Eine **frühzeitige informelle Mitwirkung** aller Betroffenen erhöht Transparenz und Akzeptanz, verringert das Risiko von Einsprachen und ermöglicht eine qualitätsvolle Integration des Projekts. Damit die verschiedenen Anliegen und Interessen in die weitere Planung einfließen ist eine Diskussion auf Augenhöhe und ein entsprechendes Engagement der Beteiligten nötig.
- Ein **gemeinsames Commitment - auch zu Qualität**, das frühzeitig verbindlich vereinbart wird, erleichtert die Lösung potenzieller Konflikte.
- Eine **Interessenabwägung auf jeder Planungsstufe**, von der strategischen Planung bis zu Sondernutzungsplänen, stellt eine frühzeitige Berücksichtigung relevanter Interessen sicher und trägt zur Konfliktvermeidung sowie zur besseren Integration in die gebaute Umgebung bei.
- Unangenehme und/oder widersprüchliche Anliegen müssen frühzeitig erkannt, **transparent behandelt** und durch Lösungsvorschläge in die Planung integriert werden, um Zielkonflikte zu minimieren und Planungssicherheit zu gewährleisten.
- Eine **nachvollziehbare Dokumentation** der Interessenabwägung im Raumplanungsbericht nach Art. 47 RPV schafft Rechtssicherheit, erleichtert die Kommunikation mit Akteuren und Entscheidungsträgern und verhindert Verzögerungen, Einsprüche oder gerichtliche Verfahren.
- Der **Einsatz von qualifizierten Verfahren** erhöht in einem ersten Schritt zwar die Kosten, kann aber die Qualität von Bauprojekten verbessern, innovative Lösungen ermöglichen und die Akzeptanz bei Behörden als auch bei der Bevölkerung erhöhen. Trotz qualifizierter Verfahren ist eine Interessenabwägung vor der Ausschreibung notwendig und deren Ergebnis ist im Pflichtenheft abzubilden.
- Die raumplanerische Interessenabwägung ist als **Methode zur Entscheidungsfindung** wesentlicher **Bestandteil des Entscheidungsprozesses** und nicht ein Instrument, um im Nachhinein einen raumplanerischen Entscheid zu begründen.
- **Genügend fachliche, finanzielle und personelle Ressourcen**, sind entscheidend um den Prozess effektiv zu steuern, einen strukturierten Dialog zu ermöglichen, Transparenz und Akzeptanz zu fördern sowie das Risiko späterer Einsprachen und die damit verbundenen höheren Kosten zu verringern.

### 4.3 Verdichtungshebel (Chancen und Hemmnisse)

Für ein gutes Zusammenleben braucht es städtebauliche Regeln. Einige erweisen sich jedoch bei Verdichtungsprojekten manchmal als kontraproduktiv. Es ist wichtig zu unterscheiden, welche Regeln weiterhin notwendig sind, insbesondere um die Qualität eines Standorts zu fördern, und welche abgeschafft oder angepasst werden können.

Die bei der Analyse der bestehenden Dokumente und in den Workshops identifizierten Hemmnisse lassen sich grundsätzlich in vier Kategorien einteilen:

- **Soziokulturelle:** individuelle und gesellschaftliche Widerstände gegen eine Verdichtung die keine Qualitäten oder Mehrwerte schafft oder gegen fehlende Baukultur; grundsätzliche Widerstände wie «NIMBY» (not in my backyard, d.h. nicht bei mir), etc.
- **Rechtliche:** bestehende Gesetzesbestimmungen, Pläne und Reglemente, Planungsverfahren sowie umfassende Eigentumsrechte und -strukturen, komplexe Besitzverhältnisse; Naturgefahren und Naturschutzgebiete, historische Bauwerke und Stadtbilder mit kulturellem Wert können der Verdichtung Grenzen setzen.
- **Technische:** unklare strategische Vorstellungen, fehlende Übereinstimmung von Planungsgrundlagen mit Erwartungen des Marktes und gesellschaftlichen Entwicklungen, Widersprüche

verschiedener öffentlicher Politiken, ungenügende Kompetenzen und Ressourcen sowie bestehende Infrastrukturen, die oft nicht auf eine höhere Dichte ausgelegt sind oder Bauzonen, die keine Verdichtung zulassen.

- **Wirtschaftliche:** hohe Kosten für nachhaltige und integrative Verdichtungsprojekte, Priorisierung von ökonomischen Interessen wie tiefere Baukosten, schlanke Prozesse, langwierige Verfahren erhöhen die Planungskosten und die Planungsunsicherheit.

Die Chancen lassen sich ebenfalls in diese vier Kategorien einteilen.

- **Soziokulturelle:** Steigerung der Siedlungsqualität (Schaffung von Freiräumen wie Plätzen und Parks sowie Berücksichtigung des Ortsbildschutzes, um die Identität der Orte zu wahren). Engagement und Weitsicht; die Rolle engagierter BürgerInnen, InvestorInnen und politischer Entscheidungsträger ist essenziell, Einbeziehung der Bevölkerung (aktive Beteiligung, Identifikation); Sammlung und Verbreitung von guten Beispielen, offene Haltung für den Dialog.
- **Rechtliche:** Flexiblere Planungsvorschriften mit Weitsicht erlauben Neues mit innovativen Ansätzen zu integrieren; Erarbeitung von Verhandlungsempfehlungen mit Grundsätzen und Regeln für die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren; zusätzliche strenge Regeln vermeiden und kreative Lösungen im Rahmen breiter rechtlicher Spielräume fördern.
- **Technische:** Ganzheitlicher Ansatz und Entwicklungsperspektive; verantwortliche Schlüsselperson, gewährleistet als eine zentrale Koordinationsfigur effektive Abläufe und Entscheidungen; schrittweises Vorgehen (strategisches Planen in Etappen),
- **Wirtschaftliche:** Aktive Unterstützung von Projekten, die den kommunalen Entwicklungsabsichten entsprechen; Aktive Bodenpolitik: die Mobilisierung und strategische Nutzung von Bauland können entscheidend sein für die Innenentwicklung; Nutzung inspirierender Beispiele und Modellprojekte, Testplanungen; finanzielle Unterstützung

#### 4.4 Weitere relevante Grundlagen des Aktionsplans Wohnungsknappheit

Ergänzend zu dieser Auslegeordnung werden im Rahmen des Aktionsplans Wohnungsknappheit weitere Massnahmen geprüft.

Hier relevant sind insbesondere die Massnahmen B2.1 und B2.2:

Bei der ersten geht es um die «Verbesserung der Grundlagen und Erhöhung des Wissensstands über die Verbreitung sowie die Art und Weise von Einsprachen und ihre Wirkung auf den Bewilligungsprozess von Bauvorhaben». ARE und BWO haben seither die Studie «Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht: Übersicht und Auswirkungen» in Auftrag gegeben, welche sowohl einen juristischen als auch einen empirischen Teil umfasst. Die Arbeiten werden begleitet durch Vertretungen aus Kantonen, Gemeinden und Städten sowie aus der Immobilien- und Bauwirtschaft. Der aktuelle Stand der Erkenntnisse dieses Rechtsgutachtens ist der folgende: Verfahrensvereinfachung, Verfahrensbeschleunigung und Verfahrenskoordination waren und sind ein Dauerthema. So waren der Bundesgerichtsentscheid von 1990 (BGE 116 Ib 50, Chrüzlen) und die vom Bund einberufene Arbeitsgruppe Marti, Wegbereiter für das Bundeskoordinationsgesetz und Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (Art. 25a und 33 Abs. 4 RPG). Aber die öffentlich-rechtliche Verfahrensordnung ist im Rahmen der bundesrechtlichen Minimalvorschriften Sache der Kantone. Es bestünden rechtliche Verfahrensmöglichkeiten die Beschwerdelegitimation unter Wahrung der Rechtsstaatlichkeit einzuschränken. Ob jedoch diese Massnahmen dann tatsächlich beschleunigend wirken ist fraglich. Idealerweise könnten sie dem Missbrauch entgegenwirken.

Ab Sommer 2025 soll das weitere Vorgehen bezüglich Massnahme B2.2. «Vergabe eines juristischen Gutachtens zur Frage der missbräuchlichen Einsprachen» festgelegt werden. Die oben erwähnte

Studie dient auch als Basis zur Beantwortung der Postulate 23.3640, 23.3918 und 24.3637 und somit zur Massnahme «B2.3 Prüfen einer Kostenaufgabe zur Vermeidung von verzögernden Einsprachen».

## 5 Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen

Eine qualitätsvolle Innenentwicklung setzt koordinierte Massnahmen und strategische Anpassungen voraus, um bestehende Hemmnisse zu überwinden und Chancen bestmöglich zu nutzen.

Im Rahmen des TK Dialogs kam die zentrale Erkenntnis auf, dass eine erfolgreiche und nachhaltige Innenentwicklung weit mehr als nur planerische Instrumente erfordert und entsprechend auf der **Haltung**, dem **Verhalten** und den strukturellen Rahmenbedingungen der beteiligten Akteure (**Verhältnisse**) basiert:

- **Haltung (Mindset, Einstellung):** Eine erfolgreiche Innenentwicklung erfordert eine kooperative Grundhaltung aller Beteiligten. Statt sich gegenseitig zu blockieren, sollen ökonomisch, ökologisch und sozial tragfähige Lösungen gemeinsam entwickelt werden – getragen von Offenheit, Vertrauen und dem Leitgedanken „Wir bauen gerne schön“. Nur durch kontinuierlichen Dialog und gegenseitiges Verständnis kann eine nachhaltige, gestalterisch und gesellschaftlich überzeugende Entwicklung entstehen, die auch ökonomisch realisierbar ist.
- **Verhalten (Prozesse, Projekte):** Auf Verhaltensebene ist eine frühzeitige, transparente und stufengerechte Planung entscheidend. Bundesinventare wie das ISOS müssen früh eingebunden, Zielkonflikte offen angesprochen werden. Kapazitätsaufbau bei Behörden und privaten Akteuren sowie die gezielte Unterstützung überforderter Gemeinden sind zentrale Voraussetzungen. Dabei soll der Fokus auf bedarfsgerechten, bezahlbaren Wohnraum und ortsspezifische Lösungen gelegt werden.
- **Verhältnisse (Rahmenbedingungen, Gesetze):** Strukturell braucht es effizientere Verfahren, klare Zuständigkeiten und eine flexible Handhabung von Nutzungsplänen – etwa über gezielte Teilrevisionen. Frühzeitig formulierte Qualitätsziele und Visualisierungen schaffen Verbindlichkeit und Orientierung. Bestehende Planungsinstrumente sind oft ausreichend – entscheidend ist ihr konsequenter und effektiver Einsatz durch alle Akteure.

Basierend darauf, sowie auf der Analyse relevanter Dokumente, der Rechtsprechung und der Auswertung konkreter Beispiele wurden die folgenden Handlungsempfehlungen formuliert. Diese sind thematisch gegliedert und gehen auf zentrale Herausforderungen ein. Jede Empfehlung wird durch eine kurze Einführung kontextualisiert und um wesentliche Präzisierungen ergänzt.

### 5.1 Lösungsorientierte Haltung und Stärkung des Dialogs

Ein erfolgreicher Planungs- und Bauprozess setzt auf einen konstruktiven Dialog zwischen allen Beteiligten. Fehlendes Vertrauen, unklare Zuständigkeiten und divergierende Interessen führen oft zu Blockaden und Verzögerungen. Daher ist es notwendig, die Zusammenarbeit gezielt zu fördern und eine lösungsorientierte Haltung zu etablieren.

Mit einer **Kick-off-Sitzung** möglichst früh im Planungsprozess und unter Beteiligung der wichtigen Akteure und Behörden können grundsätzliche Fragen, Hürden und gemeinsam wichtige Interessen identifiziert und die relevanten Akteure eingebunden werden. Mittels einer geeigneten Projektorganisation kann die Planung begleitet und Kontinuität über die Kick-off-Sitzung hinaus sichergestellt werden.

Die Erfahrung aus dem TK-Dialog zeigt, dass Misstrauen häufig durch unklare Informationspolitik entsteht. Regelmässige Informationsveranstaltungen, **verlässliche Informationen** und **transparente Dokumentationen** tragen zum gegenseitigen Vertrauen und zur Akzeptanz von Verdichtungsprojekten bei. Visualisierungen mit digitalen Hilfsmitteln können – verantwortungsvoll eingesetzt - das Verständnis erleichtern und die Akzeptanz erhöhen.

Ein durch **Fachpersonen moderierter Dialog** zwischen den betroffenen Behörden (Gemeinde, Vertretung der kantonalen Ämter), den Projektträgern/Eigentümerinnen und den relevanten weiteren Akteuren (Vertretung der Zivilgesellschaft sowie bei Bedarf der Schutzorganisationen) ermöglicht es, die Rahmenbedingungen gemeinsam zu definieren, die gegenseitigen Interessen offenzulegen, die Möglichkeiten und Grenzen eines Vorhabens zu identifizieren und dadurch schlussendlich die Planungssicherheit zu erhöhen. Auch wenn dadurch Ressourcen gebunden werden, kann dies spätere Verzögerungen verhindern und insgesamt Zeit und Kosten sparen.

Eine **offene, transparente und konstruktive Haltung** aller Beteiligten ist von zentraler Bedeutung. Dies setzt ein aktives Interesse und gegenseitigen Respekt vor den jeweiligen Anliegen voraus. Insbesondere in Gebieten mit hohem Verdichtungspotenzial sollten Moderations- und Mediationsverfahren eingesetzt werden, um divergierende Interessen frühzeitig zu klären.

## 5.2 Stärkung von Leadership und Verlässlichkeit

Für eine erfolgreiche Innenentwicklung braucht es klare Verantwortungsträger mit Entscheidungskompetenz, eine koordinierte Zusammenarbeit und eine klare politische Haltung. **Gemeinden und Kantone** sollten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und Kompetenzen und im Sinne einer gegenseitigen Unterstützung **als proaktive Akteure** auftreten, stufengerecht Rahmenbedingungen setzen und den Planungsprozess aktiv begleiten. Ein proaktives Verhalten von Privaten und Organisationen kann ebenfalls dazu beitragen.

Ein langfristiges Engagement und eine verlässliche und aufeinander abgestimmte Haltung der politischen Entscheidungsträger auf kommunaler und kantonaler Ebene sind notwendig, um die Kontinuität und Berechenbarkeit von Planungsprozessen sicherzustellen. Gemeinden sollten eine **vorausschauende, unterstützende Haltung** einnehmen, um Verdichtungsprojekte nicht nur zu ermöglichen, sondern **aktiv** zu fördern. Durch eine **frühzeitige aktive Bodenpolitik** von Gemeinden und Kantonen basierend auf strategischen Grundlagen können zudem Hürden der Innenentwicklung verringert werden.

Bei erfolgreichen Projekten steht oft ein sogenannter „**Kümmerer**“ im Zentrum. Im Idealfall vertritt dieser die planende Behörde (meist die Gemeinde), d.h. es handelt sich um eine Person aus der Gemeinde selbst (Mitglied der Exekutive) oder eine Person, die von dieser beauftragt wird. Entscheidend ist, dass der „Kümmerer“ mit den nötigen Kompetenzen ausgestattet ist, um Verhandlungen mit den Projektträgern und weiteren relevanten Akteuren zu führen, einheitliche Informationen weiterzugeben und zwischen den Verwaltungseinheiten zu koordinieren. Zu beachten ist dabei, dass teilweise die abschliessende Entscheidungskompetenz bei der Legislative oder gar beim Volk liegt.

Zusätzlich kann – auf Initiative eines Akteurs - eine **Verhandlungsvereinbarung** zwischen allen relevanten Akteuren – Behörden, Eigentümern, Investoren und Schutzorganisationen – dazu beitragen, die Rollen und Verantwortlichkeiten und gegenseitigen Erwartungen von Beginn an zu klären, mögliche Interessenkonflikte frühzeitig zu entschärfen und Prozesse sowie Verfahren zu beschleunigen. Darin können das gemeinsame Planungsziel, die Organisation und das Vorgehen, die Leitsätze für die Zusammenarbeit und die Konfliktlösung, sowie Fragen rund um die Kostentragung verbindlich festgelegt werden. Bei einer allfälligen Weiterführung des TK-Dialogs könnte eine Mustervereinbarung gemeinsam erstellt werden.

## 5.3 Optimierung der Planungsprozesse

Um Handlungsempfehlungen zur Optimierung (bzw. Beschleunigung) der Planungsprozesse und -verfahren zu definieren lohnt es sich, zuerst die im Dialogprozess identifizierten Hauptursachen für lange Verfahren in Erinnerung zu rufen: insbesondere Beschwerdeverfahren, lange Bearbeitungszeiten bei den Behörden, nachträgliche Ergänzung von Gesuchen aufgrund Unvollständigkeit, Verdichtungshemmnisse (z.B. Schutzbestimmungen, fehlende Verfügbarkeit der Flächen), ablehnende Volksentscheide zu Planungen und Projekten (meist zu einem späten Zeitpunkt).

Mit dem bundesrechtlichen Koordinationsmandat gemäss Artikel 25a RPG besteht grundsätzlich eine übergeordnete Grundlage zur **Vereinfachung und Harmonisierung der Verfahren** in kantonalen und

kommunalen Gesetzen. Diese Grundlage wurde noch nicht in allen Kantonen und nicht auf ähnlich effiziente Weise konkretisiert.

In diesem Zusammenhang werden zurzeit im Rahmen der Massnahmen B2.1 bis B2.3 des **Aktionsplans Wohnungsknappheit** (siehe Kapitel 4.4) Studien resp. Berichte über Auswirkungen und Umgang mit Beschwerden erarbeitet. Allfällige Erkenntnisse können bei einer Weiterführung des Dialogs einfließen.

Ein weiterer allgemeiner Lösungsansatz zur Optimierung der Planungsprozesse kann auch die gezielte **Förderung der Digitalisierung** auf allen Planungsebenen sein. Eine digitale Nachverfolgung von Planungs- und Baubewilligungsprozessen kann Transparenz schaffen und Prozesse effizienter gestalten. Eine einheitliche digitale Plattform für alle Akteure erleichtert zudem den Austausch relevanter Informationen und sorgt für eine bessere Koordination zwischen den Beteiligten. In praktisch allen Kantonen wurden oder werden die Bau- und Planungsverfahren digitalisiert, wobei weniger die technischen Möglichkeiten einschränken, sondern teilweise die fehlenden einheitlichen Bearbeitungsprozesse und fehlenden Kapazitäten seitens Behörden und Projektträgern.

Auf der Ebene der Nutzungsplanung gibt es verschiedene Ansätze, um den **Rahmennutzungsplan offener und flexibel** zu formulieren und die **Planung auf der Ebene der Sondernutzungsplanung** zu konkretisieren. Generell können innovative Verfahren die Flexibilität erhöhen und zu mehr Qualität beitragen. Dadurch kann gezielt auf die Komplexität der Nachverdichtung reagiert werden.

Ein **innovatives Verfahren** ist keine Garantie für Beschleunigung und Qualität, sondern führt nur in Kombination mit weiteren Handlungsempfehlungen zum Erfolg. Und: selbst bei innovativen und qualifizierten Verfahren (wie einem Wettbewerb) ist eine vorangehende und stufengerechte Interessenabwägung nötig, um den Rahmen und die Vorgaben für die Planung zu definieren.

#### **Beispiele zu innovativen Instrumenten**

In der **Zone für Planungspflicht (ZPP) (Art. 92 ff BauG-BE) im Kanton Bern** wird die baurechtliche Grundordnung durch einen Sondernutzungsplan – in Bern die Überbauungsordnung – ergänzt. Mit der ZPP werden in der Rahmennutzungsplanung Planungszweck, Art und Mass der Nutzung sowie Gestaltungsgrundsätze definiert, der Rahmen bleibt aber bewusst grosszügig. Dadurch kann die Überbauungsordnung innerhalb dieser Vorgaben flexibel ausgestaltet werden. Während die ZPP als Teil der Grundordnung vom Legislativorgan der Gemeinde beschlossen wird, kann die Überbauungsordnung von der Gemeindeexekutive erlassen werden, was das Verfahren beschleunigt. In bestimmten Fällen, etwa nach einem Projektwettbewerb, kann sogar auf eine Überbauungsordnung verzichtet werden, sofern das Wettbewerbsergebnis den groben Vorgaben entspricht. Nachverdichtungsprojekte sind oft zu komplex, um allein mit der Grundordnung eine massgeschneiderte Lösung zu erreichen. Der Sondernutzungsplan hingegen ist ein bewährtes Instrument, um diesen Herausforderungen gerecht zu werden und eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung sicherzustellen. Neben diesem Ansatz bestehen weitere Entwicklungsmöglichkeiten des Nutzungsplans, wie beispielsweise von EBP in der Publikation «Eine neue Generation von Nutzungsplänen» beschrieben.

**Das Bau-Memorandum der Gemeinde Disentis GR** gewährleistet eine langfristige Orientierung für Bauprojekte. Das Memorandum besteht aus einem 1 x 3 Meter grossen Gemeindeplan im Massstab 1:2000 und einem dazugehörigen Ordnerwerk. Markante, baulich zusammengehörende Gebiete – sei dies eine Häusergruppe, ein Dorfquartier, eine Silhouette, ein Ortskern - werden mit einem Fadenkreuz fokussiert (dadurch ist der jeweilige Perimeter fließend) und mit Fotos, einem Beschrieb des Bestandes und einer Zielsetzung versehen. Veränderungen werden dokumentiert und im Ordnerwerk nachgeführt. Bauentscheide - und insbesondere der Prozess der Bauberatung sowie die Interpretation des kommunalen Gestaltungsparagraphen - werden dokumentiert, sind jederzeit nachvollziehbar und können auch als vorbereitende Planungsgrundlage für zukünftige Bauvorhaben konsultiert werden. Das Memorandum ist der rote Faden des Bauens in Disentis - unabhängig von

der Zusammensetzung der Baukommission, von politischer Einflussnahme und juristischer Paragrafeninterpretation. Es dient somit der Planungs- und Rechtssicherheit.

**Die Stadt Delémont JU** hat mit **den Cahiers des charges** verbindliche Architektur- und Planungsrichtlinien geschaffen. Die Stadt Delémont hat 2018 ein neues Planungsinstrument eingeführt, das «Pflichtenheft». Darin hat die Stadt vorgespurt, wie sich ihr Zentrum baulich entwickeln soll. Als Grundlage wurde das Stadtzentrum ausführlich analysiert. Für jede Parzelle, auf der eine bauliche Veränderung erwünscht war, wurde das Potenzial der baulichen Verdichtung abgeschätzt und dreidimensional visualisiert. Hinzu kommen Höhenangaben, Mantellinien und Pflichtbaulinien. Davon ausgehend hält das Pflichtenheft architektonische Leitplanken fest. Als Bestandteil der Bau- und Zonenordnung ist das Pflichtenheft grundeigentümerverbindlich. Vor der Bebauung der Parzellen ist ein Architekturwettbewerb vorgeschrieben. Wenn ein Grundeigentümer nun diesen Wettbewerb durchführt und mit seinem Projekt die Vorgaben des Pflichtenhefts erfüllt, benötigt er keinen Überbauungsplan mehr. Er kann direkt ins Baubewilligungsverfahren einsteigen. Damit entfällt unter anderem auch die öffentliche Mitwirkung, was schliesslich den Prozess beschleunigt. Der partizipative Dialog mit der Öffentlichkeit hat bereits bei Erarbeitung des Pflichtenhefts stattgefunden.

**Der Kanton Luzern** stellt **durch Bebauungskonzepte** sicher, dass neue Einzonungen koordiniert und bedarfsgerecht entwickelt werden. Der Kanton Luzern hält in seinem Richtplan explizit fest, dass «für Einzonungsgebiete wenn immer möglich, ab 1 ha in jedem Fall, Bebauungskonzepte zu erstellen [sind]. Für neue Bauzonen sind die Planung und Realisierung von Erschliessung und Überbauung mit Infrastrukturverträgen zwischen Gemeinden und Privaten gemäss § 38 Absatz 2 PBG sicherzustellen»

**Das «Workshop-Verfahren» der Stadt Langenthal BE** ist eine offen und sachbezogen geführte Diskussion einer Jury mit dem Bauherrn, der ein Baugesuch eingereicht hat, über das Bauvorhaben und dessen räumliche Einordnung. Gegenstand der Diskussion sind unter anderem die Abweichung von der baurechtlichen Grundordnung, die Erschliessung des Areals und die volumetrische und städtebauliche Setzung des Gebäudes. Das Verfahren erstreckt sich in der Regel über vier Workshops. Die Jury ist breit zusammengesetzt. Dazu gehören der Stadtbaumeister und der Fachbereichsleiter Stadtentwicklung, Vertreter der kantonalen Denkmalpflege, Mitglieder der Bau- und Planungskommission und der Bauherr sowie der Projektverfasser. In der Regel werden als Beobachter auch Anwohner zu den Sitzungen eingeladen. Die Jury kann das Verfahren abbrechen, wenn ein konstruktiver Prozess nicht möglich ist.

**Die Fairnesszone in der Gemeinde Ersigen BE** stellt sicher, dass Behörden, Antragsteller, Bauherren, Nachbarn und die Bevölkerung fair miteinander umgehen. Dies umfasst eine offene, klare, rechtzeitige und gegenseitige Information aller Beteiligten, um Streitigkeiten und langwierige Beschwerdeverfahren zu vermeiden. Entscheidungen erfolgen transparent und im Konsens. Im nachbarschaftlichen Bereich wird eine Einigung nach einer fairen Diskussion angestrebt. Die zwischen 2005 und 2011 gesammelten Erfahrungen zeigen, dass drei Bauprojekte erfolgreich nach dem Prinzip der Konsultation realisiert wurden, während ein weiteres zunächst scheiterte und anschließend gemäß den subsidiären Bauvorschriften umgesetzt wurde. Zwischen 2011 und 2019 wurden drei weitere Baugesuche im Rahmen dieses Prinzips bewilligt. In Ersigen, einer ländlichen Gemeinde mit moderatem Bauentwicklungsdruck, betrifft die Fairnesszone nur bestimmte Teile der Bauzone, die bereits weitgehend bebaut sind. Die Regelung fördert die Innenentwicklung und bleibt fester Bestandteil der Bauordnung. Nach fünf Jahren Erfolgskontrolle wurde sie endgültig genehmigt und auch in anderen Gemeinden eingeführt

Die Flexibilisierung der Nutzungsplanung und der Einsatz innovativer Verfahren und Instrumente setzt allerdings eine **klare und breit abgestützte räumliche kommunale Strategie** als Fundament für eine erfolgreiche und nachhaltige Innenentwicklung voraus. Sie muss transparente Zielsetzungen enthalten, partizipativ erarbeitet und mit bestehenden übergeordneten Planungen, etwa kantonalen und regionalen Richtplänen, abgestimmt sein. Diese strategische Grundlage ermöglicht es, benötigte Spielräume

zu schaffen, Prioritäten für Verdichtungsgebiete festzulegen, Infrastruktur gezielt zu planen und raumplanerische Zielkonflikte frühzeitig zu adressieren.

Eine fundierte räumliche Strategie erfordert eine **frühzeitige Abstimmung** zwischen Gemeinden, Kantonen, Grundeigentümern, Investoren und der Bevölkerung (siehe 5.1 und 5.2). So kann eine gute Grundlage geschaffen werden, damit die Entwicklungsziele nicht nur politisch getragen werden, sondern auch auf gesellschaftliche Akzeptanz stossen. Die Erarbeitung einer räumlichen Strategie sollte **inter- und transdisziplinär**<sup>2</sup> geführt werden, um städtebauliche, ökologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Aspekte in Einklang zu bringen. Dazu gehört auch die Festlegung von Leitplanken für Mobilität, Grünraumgestaltung und Infrastrukturentwicklung, risikobasierte und klimaangepasster Umgang mit Naturgefahren, **sowie die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum** um eine hohe Lebensqualität in verdichteten Gebieten zu gewährleisten.

Die **Einbindung externer Experten** durch die Gemeinden kann massgeblich zur Qualitätssicherung und Effizienzsteigerung in der Innenentwicklung beitragen. Insbesondere in Gemeinden mit begrenzten personellen Ressourcen oder fehlender spezifischer Fachkompetenz ermöglichen externe Fachleute eine neutrale, professionelle Begleitung komplexer Planungs- und Verdichtungsprojekte. Mehrere Städte und Kantone setzen bereits erfolgreich auf externe Planungsbegleitung.

**Unabhängige Planungs- oder Gestaltungskommissionen** spielen eine wichtige Rolle bei der Sicherstellung einer hohen städtebaulichen und architektonischen Qualität im Rahmen der Innenentwicklung. Diese Gremien können aus Fachpersonen unterschiedlicher Disziplinen – etwa Architektur, Stadtplanung, Ingenieurwesen, Wirtschaft, Mobilität, Landschaftsarchitektur, sozialräumliche Anliegen oder Denkmalschutz – bestehen und als unabhängige beratende Instanzen für Gemeinden und Investoren fungieren. Sie ermöglichen eine fachliche Auseinandersetzung mit allen für ein Projekt relevanten Themen und eine objektive Diskussion über Gestaltung, Bauweise und Freiraumplanung, wodurch Konflikte frühzeitig erkannt und gelöst werden können. In einigen Kantonen und Gemeinden sind bereits überkommunale Planungskommissionen im Einsatz, die über Gemeindegrenzen hinweg agieren und eine kohärente Entwicklung im Sinne der regionalen Raumplanung sicherstellen. Eine koordinierte Beratung auf regionaler Ebene kann dazu beitragen, Konkurrenzsituationen zwischen Gemeinden zu vermeiden und eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu fördern.

#### 5.4 Stärkung der Interessenabwägung

Eine qualitätsvolle Innenentwicklung erfordert eine stufengerechte, transparente und strukturierte Interessenabwägung, um verschiedene raumplanerische, wirtschaftliche, ökologische und gesellschaftliche Anforderungen in Einklang zu bringen.

##### Die wichtigsten Erkenntnisse zur Interessenabwägung zusammengefasst:

- Der Schlüssel zu einer erfolgreichen und qualitätsvollen Innenentwicklung liegt in einer stufengerechten, sorgfältigen und gut dokumentierten Interessenabwägung
- Die Interessenabwägung ist die Methode zur Entscheidungsfindung und nicht zur nachträglichen Begründung eines Planungsentscheids
- Je früher die Interessenabwägung durchgeführt wird, desto grösser sind die Chancen tragfähige Lösungen zu finden
- Die Interessenabwägung zwingt zur Selbstkontrolle, macht den Entscheid nachvollziehbar und steigert seine Akzeptanz
- Inhalt zählt mehr als Reihenfolge
- Der Prozess zur Entscheidungsfindung muss nachvollziehbar dokumentiert werden

Der **Aufbau entsprechender Kompetenzen (Skill Building)** ist entscheidend, um die Methodik der Interessenabwägung zu stärken. Dies kann durch Weiterbildungskurse, kantonale Schulungen für Fachämter, für Projektträger und kommunale Planungsbehörden erreicht werden. Die inter- und

---

<sup>2</sup> Interdisziplinär = Disziplinen arbeiten zusammen, aber bleiben in ihren Grenzen; Transdisziplinär = Disziplinen arbeiten auch mit Praxisakteuren zusammen, die Grenzen verschwimmen und neues Wissen entsteht.

transdisziplinäre Zusammenarbeit muss ebenfalls gefördert werden, da bei Interessensabwägungen das Verständnis und die Dialogkultur über verschiedene Fachgebiete hinweg relevant ist.

Die **Förderung und Verbreitung guter Beispiele** tragen dazu bei, bewährte Verfahren in der Praxis sichtbar zu machen. Erfolgreiche Umsetzungsbeispiele sollten systematisch dokumentiert und verbreitet werden, um den Erfahrungsaustausch zu erleichtern.

#### **Beispiel zur Stärkung der Interessenabwägung**

Im Rahmen des „Runden Tisches Wohnungsknappheit“ wird im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen BWO eine **Arbeitshilfe zur Interessenabwägung** mit Fokus auf die Nutzungsplanung und die qualitätsvolle Innenentwicklung veröffentlicht. Diese Arbeitshilfe kann als Grundlage für zukünftige Verfahren dienen.

### **5.5 Nutzung von Verdichtungshebeln**

Zur Förderung der Innenentwicklung müssen gezielt rechtliche, wirtschaftliche und planerische Instrumente genutzt werden, um Verdichtungshindernisse abzubauen und nachhaltige Entwicklungen zu ermöglichen.

Die Instrumente der **Baulandmobilisierung** sollten konsequent angewendet werden, um untergenutzte Flächen für die Innenentwicklung nutzbar zu machen. Dazu gehört auch die **Beseitigung von Dienstbarkeiten**, die einer Verdichtung entgegenstehen.

#### **Beispiele für die Beseitigung von Verdichtungshemmnissen**

Der **Kanton Zürich** sieht vor, dass «nötigenfalls gesetzliche Eigentumsbeschränkungen des privaten Rechts, Dienstbarkeiten, Grundlasten oder vorgemerkte persönliche Rechte aufgehoben, geändert oder begründet werden» können (§139 PBG-ZH).

Der **Kanton Genf** verfügt über ein Enteignungsrecht zur Förderung von Entwicklungszonen für Industrie und Gewerbe (Art. 8 LZIAM-GE) sowie zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Art. 2 LGL-GE). Dieses Instrument ermöglicht es, ungenutzte oder untergenutzte Flächen für Verdichtungsprojekte zu aktivieren.

Die **Flexibilisierung der Dichtevorschriften** kann Verdichtungsprojekte fördern, sofern die Siedlungsqualität gewahrt bleibt. Hierzu zählen Mindestdichten sowie die Einrichtung externer Baukommissionen zur Qualitätssicherung.

#### **Beispiele zur Vereinfachung von Bauvorschriften**

Der **Genfer Richtplan** teilt das Gebiet in verschiedene Dichtekategorien ein (hoch, mittelhoch, mittel und schwach). Jeder Dichtekategorie werden minimale Nutzungsziffern zugeteilt (von 0,6 bis zu 2,5). Diese gelten auch für bestehende Bauzonen. Die Nutzungsziffern für die (überlagernden) Entwicklungszonen sind im kantonalen Gesetz festgeschrieben (Art. 2A Abs. 2 LGZD-GE). Eine maximale Dichtevorgabe gibt es nicht.

Der **Kanton Nidwalden** hat die Bauvorschriften bereits massiv reduziert. Er begrenzt die Bebaubarkeit eines Grundstücks im Allgemeinen nur noch durch eine Gesamthöhe und einen Grenzabstand (Art. 102 Abs. 1 PBG-NW). Die Gemeinden legen noch eine maximale und minimale Überbauungsziffer fest, die mit einer Grünflächenziffer ergänzt werden kann (Art. 104 PBG-NW). Weitere Festlegungen sind nicht zulässig. Eine solche Grundordnung lässt dem Grundeigentümer oder Investor zwar viele Freiheiten, es stellt sich jedoch zu Recht die Frage, inwiefern damit die erforderliche Qualität sichergestellt werden kann (siehe aber dazu Art. 37 PBG-NW zum Qualitätsbonus).

Noch einen Schritt weiter ging die **Gemeinde Glarus Nord**. Sie legte den Stimmbürgern ein radikal vereinfachtes Baureglement vor. Darin gab es beispielsweise keine Ausnützungsziffer und keine Baumassenziffer mehr. Nach Geschossen geordnete Wohnzonen (W2, W3 oder WG3) wurden

generell durch Mischzonen ersetzt. Regeln zu Längen, Höhen, Farben und Materialien entfielen. Die Gestaltung war damit weitgehend frei. Die Qualität sollte mittels Wettbewerbsverfahren und Überbauungsplanpflicht sichergestellt werden. Das Baureglement wurde leider jedoch 2017 an der Gemeindeversammlung zurückgewiesen. Die Rückweisung war in erster Linie der Tatsache geschuldet, dass die neuen Bauregeln zusammen mit der Frage der Auszonungen vorgelegt wurden.

**Nutzungsboni bei Planungen** können als Anreize für qualitätsvolle Innenentwicklung und einen angemessenen Anteil an preisgünstigem Wohnungsbau genutzt werden.

#### **Beispiel für Verdichtungsanreize**

Im **Kanton Zürich** wird durch gezielte Anreize, wie erhöhte Geschossflächenzahlen oder erleichterte Baubewilligungsverfahren, die Verdichtung von strategisch wichtigen Arealen gefördert, solange bestimmte städtebauliche und ökologische Qualitätskriterien erfüllt sind (§ 69 ff. PBG-ZH).

**Zwischennutzungen** dienen als Wegbereiter für zukünftige Nutzungen. Sie können dazu beitragen, Brachen temporär nutzbar zu machen und die Akzeptanz für künftige Entwicklungsprojekte zu erhöhen. Oft lassen sich Zwischennutzungen über Ausnahmen innerhalb der Bauzonen (Art. 23 RPG) regeln. Die Behörden verfügen diesbezüglich über ein relativ grosses Ermessen, welches proaktiv genutzt werden kann. Sie dürfen jedoch die Bau- und Zonenordnung nicht unterlaufen, indem sie Zwischennutzungen willkürlich erlauben. Einzelne Kantone und Gemeinden haben die Voraussetzungen für Zwischennutzungen explizit geregelt.

#### **Beispiele für Zwischennutzungen**

Ein Beispiel ist die **Stadt Luzern**. Sie lässt zeitlich begrenzte Zwischennutzungen in allen Zonen grosszügig zu (Art. 4 Bau- und Zonenreglement der Stadt Luzern). Die städtischen Bestimmungen bieten jedoch einen viel grösseren Spielraum als das kantonale Recht. Letzteres formuliert eher zurückhaltend, dass für zonenfremde Zwischennutzungen eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann (§ 37 PBG-LU).

Die **Stadt Thun** kennt einen spezifischen Artikel zu den Zwischennutzungen (art. 50 Baureglement). Eine Zwischennutzung kann bewilligt werden, wenn – neben einer Reihe weiterer Voraussetzungen – die entstehenden Immissionen nicht höher sind als jene der anderen typischen Bauten in dieser Zone.

**Schlieren** hat mit dem Projekt «Pischte 52» den durch die Verlegung der Kantonsstrasse freierwerdenden Strassenabschnitt während zwei Jahren für verschiedene Nutzungen zur Verfügung gestellt. Ziel war es, die Bedürfnisse festzustellen und die Eigeninitiative und Identifikation der Bevölkerung zu fördern.

Die **Förderung von Pilotprojekten und Modellvorhaben** kann Innovationen in der Innenentwicklung vorantreiben. In städtischen Verdichtungsräumen zeigen Modellvorhaben, dass durch gezielte Förderung nachhaltige Bauweisen und neue Wohnformen erfolgreich getestet werden können. Solche Projekte helfen, innovative Lösungen für bezahlbaren Wohnraum, ökologische Bauweisen oder energieeffiziente Quartiersentwicklungen zu erproben und als Blaupause für andere Regionen bereitzustellen.

Die Anforderungen der Kantone und Gemeinden an eine hinreichende Erschliessung können die Verdichtung ebenfalls erschweren - dies insbesondere in Bezug auf die strassenmässige Erschliessung und Parkplatzregelungen. Mit einer **flexiblen Ausgestaltung von Erschliessungs- und Parkierungsvorschriften** kann somit eine verdichtete Bauweise gefördert werden. So könnten beispielsweise

Strassenbreiten reduziert und die Abstände von Gebäuden zu den Strassen verkürzt bzw. die Spielräume für Ausnahmeregelungen grosszügig genutzt werden. Auch die Vorschriften über Pflichtparkplätze sind zu überprüfen. In den grösseren Schweizer Städten verfügt heute fast die Hälfte der Haushalte über kein Auto mehr. Die kantonalen und kommunalen Gesetze berücksichtigen diesen Umstand jedoch häufig nicht oder zu wenig. Sie verlangen, selbst an Orten mit ausgezeichneter ÖV-Anbindung, einen oder gar mehrere Parkplätze pro Wohneinheit.

#### **Beispiele für flexible Parkierungsvorschriften**

Diverse Kantone kennen Ausnahmen von der Parkplatzerstellungspflicht. Eine anschauliche Übersicht über die aktuelle Situation zum autofreien oder autoarmen Wohnen bietet die Online-Plattform <https://wohnbau-mobilitaet.ch>

**Nachhaltige Bauweisen**, ein angemessener Mindestanteil von bezahlbarem Wohnraum sowie **Nutzungsmischung und soziale Integration** leisten ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Qualität von Verdichtungsprojekten und zu deren gesellschaftlichen Akzeptanz. Klimaangepasste, energieeffiziente Bauten, ressourcenschonende Materialien und klimafreundliche Mobilitätskonzepte sowie eine durchdachte Landschaftsplanung und eine hohe Baukultur können auch ökonomisch vorteilhaft sein. Modellvorhaben in Schweizer Städten zeigen, dass die gezielte Förderung nachhaltiger Bauweisen und innovativer Architektur die Akzeptanz von Verdichtungsmassnahmen erheblich steigern kann. Verdichtete Gebiete, die eine durchdachte Mischung aus Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Gewerbe aufweisen, sind langfristig stabiler und werden besser angenommen als monostrukturelle Entwicklungen.

**Beispiele für nachhaltige Bauweisen** finden sich unter <https://baukulturschweiz.ch>

## 6 Fazit

Eine erfolgreiche und qualitativ hochwertige Innenentwicklung erfordert das **koordinierte Zusammenwirken aller Akteure** auf den verschiedenen Ebenen. Adressaten der aufgeführten Lösungsansätze und Handlungsempfehlungen sind demnach grundsätzlich alle an der qualitativ hochwertigen Innenentwicklung beteiligten Akteure. Insbesondere wenn es um eine offene, transparente und konstruktive Haltung geht.

Die **Gemeinden** spielen eine Schlüsselrolle als lokale Entscheidungsträgerinnen und aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Nutzungsplanung. Sie sind besonders gefordert, wenn es darum geht, frühzeitig klare räumliche Entwicklungsstrategien zu erarbeiten, kooperative Planungsprozesse aktiv zu gestalten und effektive raumplanerische Rahmenbedingungen zu setzen. Gegebenenfalls unterstützt durch Raumplanungsfachleute sind sie auch gefordert, frühzeitig und umfassende Interessenabwägungen vorzunehmen und inter- und transdisziplinär zu arbeiten.

Die **Kantone** sollten in erster Linie koordinierend und unterstützend wirken. Neben der Vereinfachung und Harmonisierung der Verfahren (z.B. für die Nutzungsplanung und die Digitalisierung) und der Flexibilisierung von Vorschriften (z.B. Erschliessungsvorschriften), müssen sie verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen schaffen (z.B. für die Mobilisierung von Bauland oder zur Schaffung von bedarfsgerechtem Wohnraum) und innovative Planungsinstrumente (z.B. Nutzungsboni) auf kantonaler Ebene ermöglichen. Eine aktive Rolle kommt ihnen auch bei der Unterstützung der Gemeinden und der Verbreitung von Best Practices zu.

Der **Bund** setzt weiterhin Impulse (z.B. bei der Siedlungsentwicklung nach innen, der Infrastrukturentwicklung, der Digitalisierung oder bei der nachhaltigen Bauweise), insbesondere durch gezielte Förderprogramme, die Weiterentwicklung von Plattformen zum Austausch von Wissen und guten Beispielen sowie die Unterstützung der Entwicklung praxisnaher Instrumente – etwa für die Interessenabwägung oder die Digitalisierung von Planungsprozessen. Er unterstützt entsprechend Pilotprojekte und Modellvorhaben mit Vorbildcharakter. Über den Austausch mit Forschung und Lehre kann er zudem Impulse setzen, indem das inter- und transdisziplinäre Arbeiten gefördert und die Interessensabwägung in allen Disziplinen thematisiert wird.

Die **Privaten Akteure** – wie Grundeigentümerinnen, Investoren, Projektentwickler, PlanerInnen, Nachbarschaft aber auch **Organisationen** (z.B. Verbände) – sind gefordert, sich frühzeitig, konstruktiv und fachkompetent in den Planungsprozess einzubringen, partnerschaftlich mit den Behörden zusammenzuarbeiten und die Verantwortung für eine qualitativ hochwertige Umsetzung zu übernehmen.

Das gegenseitige Kennenlernen und die Zusammenarbeit im Rahmen des TK-Dialogs haben den verschiedenen Akteuren aus Verwaltung, Privatwirtschaft und Fachorganisationen die Gelegenheit gegeben, die Herausforderungen und Chancen einer qualitativ hochwertigen und effektiven Innenentwicklung umfassend und aus unterschiedlichen Perspektiven zu betrachten. Die im Dialog vertretenen Akteure sind eingeladen, die gewonnenen Erkenntnisse und die konstruktive Haltung in ihre jeweiligen Organisationen weiterzutragen.

Schliesslich ist gegebenenfalls eine Fortsetzung des Dialogs auf gesamtschweizerischer Ebene zu prüfen. Im Rahmen dieser Prüfung sind im Vorfeld die Ziele, Methoden/Methodik sowie ein allfälliges externes Mandat sorgfältig zu klären. Mögliche Dialogthemen an der Schnittstelle staatlicher und nicht-staatlicher Akteure könnten beispielsweise Massnahmen aus dem Aktionsplan Wohnungsknappheit (z.B. Massnahme A2.1 Durchmischung von Arbeits- und Wohnzonen, Massnahme B2.2 Gutachten zu missbräuchlichen Einsprachen) sowie die Erarbeitung einer Mustervereinbarung (siehe 5.2) sein.

<b><u>Übersicht über die Lösungsansätze und Handlungsempfehlungen</u></b>	Gemeinden	Kantone	Bund	Private, Organisationen
<b>Lösungsorientierte Haltung und Stärkung des Dialogs</b>				
Kick-off-Sitzung	■	■		■
Von Experten moderierter Dialog	■	■		■
Offene, transparente und konstruktive Haltung	■	■	■	■
<b>Stärkung von Leadership und Verlässlichkeit</b>				
Engagement und Verlässlichkeit	■	■	■	■
Frühzeitige aktive Bodenpolitik	■	■		
Einsatz eines «Kümmerers»	■	■		■
Verhandlungsvereinbarung (Mustervereinbarung)	■	■	■	■
<b>Optimierung der Planungsprozesse</b>				
Vereinfachung und Harmonisierung von Verfahren	■	■		
Förderung der Digitalisierung	■	■	■	■
Klare und breit abgestützte Strategie	■	■		
Offenere und flexiblere Ausgestaltung des Rahmennutzungsplans	■	■		
Einsatz innovativer Instrumente	■	■		■
Einbindung externer Experten	■			
Unabhängige Planungs- oder Gestaltungskommissionen	■	■		
<b>Stärkung der Interessenabwägung</b>				
Aufbau entsprechender Kompetenzen	■	■	■	■
Förderung und Verbreitung guter Beispiele	■	■	■	■
<b>Nutzung von Verdichtungshebeln</b>				
Baulandmobilisierung	■	■		
Flexibilisierung der Dichtevorschriften	■	■	■	
Nutzungsboni in Sondernutzungsplanungen	■	■		
Förderung von Zwischennutzungen	■	■		■
Förderung von Pilotprojekten und Modellvorhaben	■	■	■	■
Flexible Erschliessungs- / Parkierungsvorschriften	■	■	■	■
Nachhaltige Bauweisen	■	■	■	■
Nutzungsmischung und soziale Integration	■	■	■	■

Legende: schwarz = im Lead; grau = beteiligt