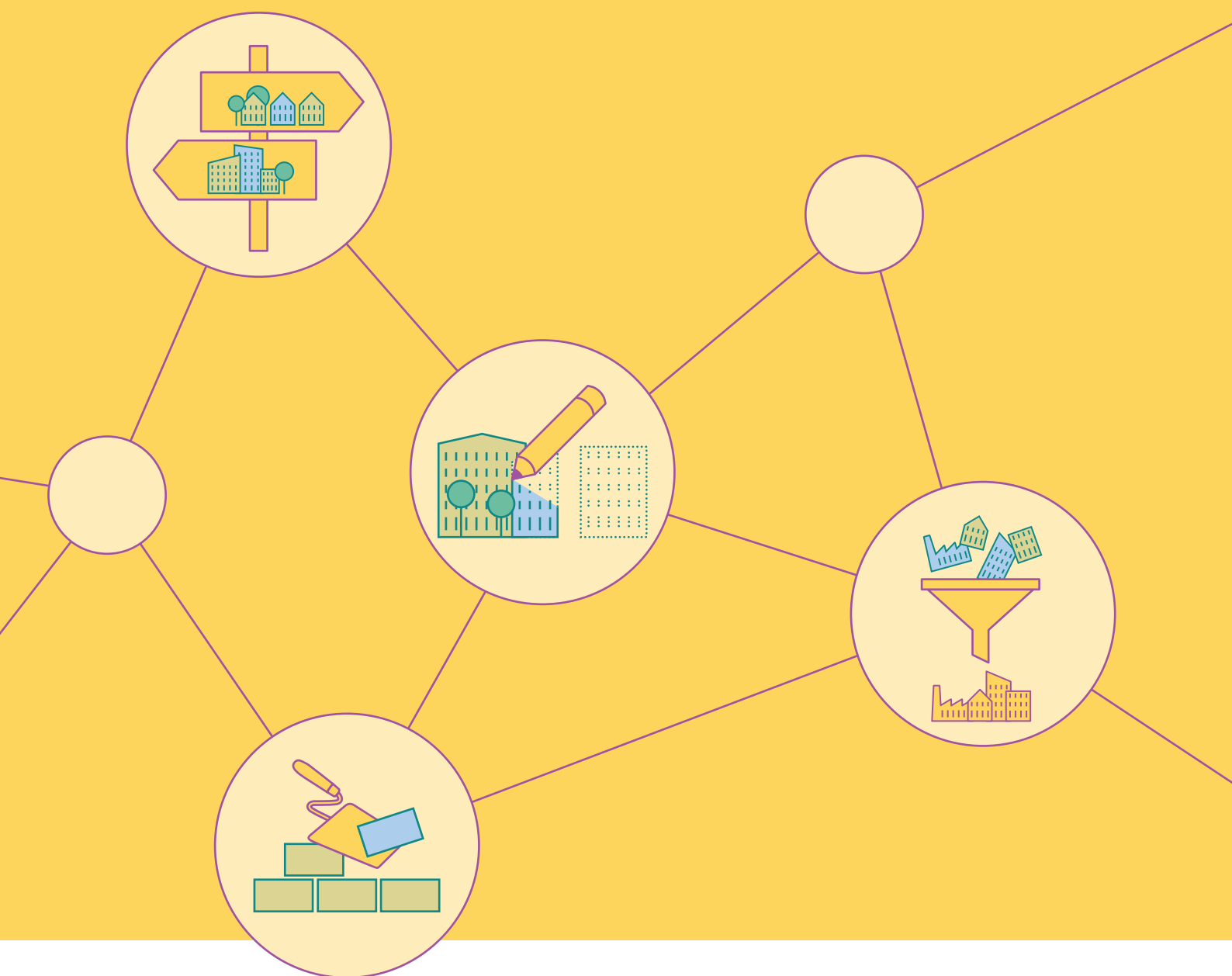


Eine neue Generation der Nutzungsplanung

Ansätze für die Weiterentwicklung im
Zeitalter der Innenentwicklung



Projekt «Eine neue Generation der Nutzungsplanung im Kanton Bern»

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, die Planungsämter und -abteilungen der Städte Bern, Biel, Burgdorf, Langenthal und Thun sowie jene der Gemeinden Köniz und Muri bei Bern haben im Rahmen eines gemeinsamen Projekts mit dem Basler-Fonds – dem Forschungsfonds von EBP – die Frage aufgeworfen, ob es Zeit ist, für eine neue Generation der Nutzungsplanung. Gemeinsam haben sie untersucht, wie die Nutzungsplanung im Kanton Bern auf aktuelle Herausforderungen reagieren kann, welche Potenziale verschiedene Möglichkeiten zur Weiterentwicklung aufweisen und welche konkreten Schritte in Angriff genommen werden können. Ein Ergebnisbericht und Fallbeispiele sind öffentlich zugänglich: www.ebp.ch/neue-nutzungsplanung

Das vorliegende Heft baut auf den in diesem Projekt gewonnenen Erkenntnissen auf. Es stellt die fachliche Haltung der Autorinnen und Autoren dar.

Inhaltsverzeichnis

Braucht es eine neue Generation der Nutzungsplanung?	5
Vor welchen Herausforderungen steht die Nutzungsplanung?	6
Wie kann sich die Nutzungsplanung in der Schweiz weiterentwickeln?	7
Städtebauliche Nutzungsplanung	8
Fokussierte Nutzungsplanung	10
Reduzierte Nutzungsplanung	12
Prinzipienbasierte Nutzungsplanung	14
Fünf Bausteine zur Ergänzung der heutigen Nutzungsplanung	16
Welche Rolle haben die Städte und Gemeinden bei der Umsetzung?	20
Die neue Nutzungsplanung testen, verwerfen, weiterentwickeln!	22

Braucht es eine neue Generation der Nutzungsplanung?

Die kommunale Nutzungsplanung ist das zentrale Instrument der Raumplanung in der Schweiz: Sie besteht aus Zonenplänen, Baureglementen oder Sondernutzungsplänen, die parzellenscharf die Überbaubarkeit und Nutzweise der einzelnen Grundstücke regeln. Sie ist für alle verbindlich. Die Nutzungsplanung ist massgeblich dafür verantwortlich, wie Bauten und Freiräume gestaltet und unsere Städte und Dörfer weiterentwickelt werden.

Das eidgenössische Raumplanungsgesetz schreibt seit 1979 vor, dass für alle Siedlungsgebiete eine Nutzungsplanung erarbeitet werden muss. Die grundlegenden Mechanismen und die Ausgestaltung der Nutzungsplanung in vielen Städten und Gemeinden sind stark von dieser Zeit und ihren Herausforderungen geprägt.

Seit der Einführung des Raumplanungsgesetzes haben sich die Anforderungen an die Raumplanung verändert. Die Raumplanung soll heute nicht mehr primär eine geordnete Siedlungserweiterung «auf der grünen Wiese» ermöglichen, sondern eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen fördern.

Das heisst, sie muss insbesondere die Erneuerung und Transformation von bestehenden Quartieren unterstützen. Diese Zielsetzung wurde 2013 mit der Zustimmung der Schweizer Stimmbevölkerung zur Anpassung des Raumplanungsgesetzes gesetzlich verankert. Die Kantone haben in den letzten Jahren ihre Gesetze und Richtpläne angepasst. Nun muss auch die Nutzungsplanung auf die Siedlungsentwicklung nach innen ausgerichtet werden.

Auch andere Anforderungen haben sich in den ver-

gangenen Jahren verändert. So lag der Fokus der Nutzungsplanung ursprünglich stark auf dem Schutz vor schädlichen Immissionen. Die Nutzungsplanung förderte, dass Wohnen und Arbeiten räumlich getrennt wurden. Zwar ist der Schutz vor Immissionen nach wie vor wichtig. Mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel nahm die Bedeutung der Nutzungstrennung jedoch ab. Gleichzeitig wird die Nutzungsplanung mit neuen Erwartungen aus zahlreichen anderen Bereichen konfrontiert. So soll sie heute etwa die Verwendung von erneuerbaren Energien fördern oder dazu beitragen, dass preisgünstiger Wohnraum geschaffen wird.

Die Nutzungsplanung hat im Zeitalter der Siedlungserweiterung gute Dienste geleistet. Die Siedlungsentwicklung nach innen bringt aber neue Herausforderungen mit sich. Es stellen sich die Fragen, wie die Nutzungsplanung diesen Herausforderungen begegnen kann, ob die heutigen Instrumente und Prozesse auch in Zukunft funktionieren oder ob es im Zeitalter der Innenentwicklung Anpassungen an der Nutzungsplanung braucht.

Das vorliegende Heft geht diesen Fragen nach. Es beleuchtet die Herausforderungen für die Nutzungsplanung und skizziert Ideen, wie diese darauf reagieren kann. Es sind Ideen für punktuelle Optimierungen, aber auch solche, die sich vom heutigen System in der Schweiz deutlich unterscheiden. Zusammen zeigen sie einen Fächer von Möglichkeiten auf, welche die Nutzungsplanung im Zeitalter der Innenentwicklung hoffentlich weiterbringen und vielleicht bald eine neue Generation der Nutzungsplanung einläuten.

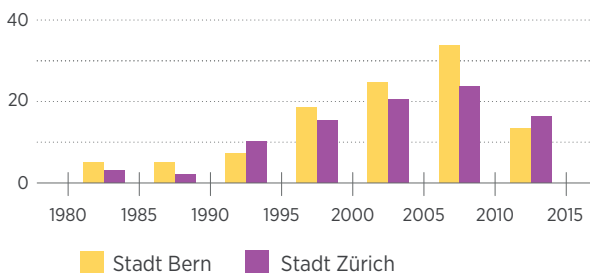
Vor welchen Herausforderungen steht die Nutzungsplanung?

1. LANGFRISTIGKEIT VON QUARTIER-TRANSFORMATIONEN

Bei der Transformation von bestehenden Quartieren erweist es sich als schwierig, langfristig zweckmässige Bau- und Nutzungsvorschriften aufzustellen. Damit lebenswerte Quartiere entstehen, müssen die Bauvorschriften Entwicklungsabhängigkeiten – zum Beispiel bei der Erschliessung – berücksichtigen. Gleichzeitig müssen sie eine gewisse Flexibilität im Einzelfall ermöglichen, damit Grundeigentümer auf veränderte ökonomische oder soziale Rahmenbedingungen reagieren können.

2. VERNACHLÄSSIGUNG STÄDTE- UND ORTSBAULICHER GRUNDMUSTER

Innenentwicklung wird häufig mit Sondernutzungsplanungen ermöglicht. Die Grundordnung als eigentliche «Normalform» verliert zunehmend an Bedeutung. Die «Aneinanderreihung von Sonderfällen» birgt die Gefahr, dass städtebauliche Grundmuster vernachlässigt werden.



Anzahl Sondernutzungsplanungen pro Fünfjahresperiode in den Städten Bern und Zürich seit 1980 (EBP, Daten: ÖREB-ZH, Stadt Bern)

3. FREIHEITSRECHTE DER GRUNDEIGENTÜMER VERSUS ÖFFENTLICHES INTERESSE AN VERÄNDERUNG IM BEBAUTEN GEBIET

Oftmals stehen sich aus Sicht der Gemeinden zwei Grundinteressen gegenüber. Einerseits sollen Grundeigentümer über ihre Grundstücke und Immobilien frei verfügen können, auch wenn dies einer Veränderung im Weg steht. Um die gewünschte räumliche Entwicklung zu ermöglichen, müssen andererseits bauliche Veränderungen angestossen werden. Im bebauten Gebiet sind die Hürden für Veränderungen im öffentlichen Interesse gegen den Willen von Grundeigentümern heute sehr hoch.

4. ZUNEHMENDE KOMPLEXITÄT DER INTERESSENSABWÄGUNG

Neben der Raumplanung im engeren Sinn wird die räumliche Entwicklung zunehmend von Rahmenbedingungen aus anderen Themenbereichen, etwa der Störfallvorsorge, dem Umwelt- und Bodenschutz sowie dem Natur- und Heimatschutz, bestimmt. Die Interessenabwägung wird damit komplexer.

5. VERFAHREN UND REKURSMÖGLICHKEITEN

Das Planungsinstrumentarium hat sich in den vergangenen Jahrzehnten weiterentwickelt. Es existieren heute oft mehrere Instrumente für dasselbe Gebiet. Planungsvorhaben können so in verschiedenen Verfahren auf dem Rechtsweg mehrfach angefochten werden. Gleichzeitig gibt es im bereits bebauten Raum mehr Akteure mit unterschiedlichen Interessen als auf der grünen Wiese.

Wie kann sich die Nutzungsplanung in der Schweiz weiterentwickeln?

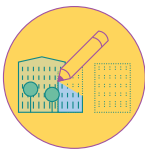
Vier Ansätze skizzieren auf den folgenden Seiten, wie die Nutzungsplanung in Zukunft umfassend neu gedacht werden könnte. Fünf davon unabhängige Bausteine zeigen danach Möglichkeiten, wie das heutige System der Nutzungsplanung punktuell weiterentwickelt werden kann.

Die vier Ansätze unterscheiden sich in ihrer Funktionsweise und ihren Bestandteilen wesentlich von der heute in der Schweiz angewandten Nutzungsplanung. Die Ansätze zielen darum nicht nur auf die Nutzungsplanung im engeren Sinn (Baureglement, Zonenplan sowie Sondernutzungspläne), sondern

haben Auswirkungen auf die vorgelagerten behördenverbindlichen oder informellen Instrumente (kommunale Richtpläne und Konzepte) wie auch auf das nachgelagerte Baubewilligungsverfahren. Jeder Ansatz wird in einem Schema illustriert, mit dem das Zusammenspiel der unterschiedlichen Instrumente beleuchtet wird.

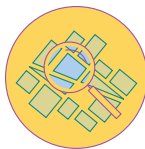
Die fünf Bausteine für eine schrittweise Weiterentwicklung der Nutzungsplanung bauen auf dem heutigen System der Nutzungsplanung auf, ergänzen es oder schlagen punktuelle Anpassungen vor.

ANSÄTZE



Städtebauliche Nutzungsplanung

Seite 8 – 9



Fokussierte Nutzungsplanung

Seite 10 – 11



Reduzierte Nutzungsplanung

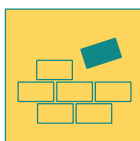
Seite 12 – 13



Prinzipienbasierte Nutzungsplanung

Seite 14 – 15

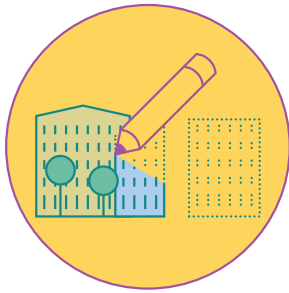
BAUSTEINE



Seite 16 – 19

- 1 Transformationszonen
- 2 Anreiz für Zusammenarbeit
- 3 Verfallsdatum für Sondernutzungspläne

- 4 Formelle Quartiervertretungen
- 5 Strassenraumzonen



Städtebauliche Nutzungsplanung

Räumliche Bilder entwerfen, statt abstrakte Regeln formulieren.

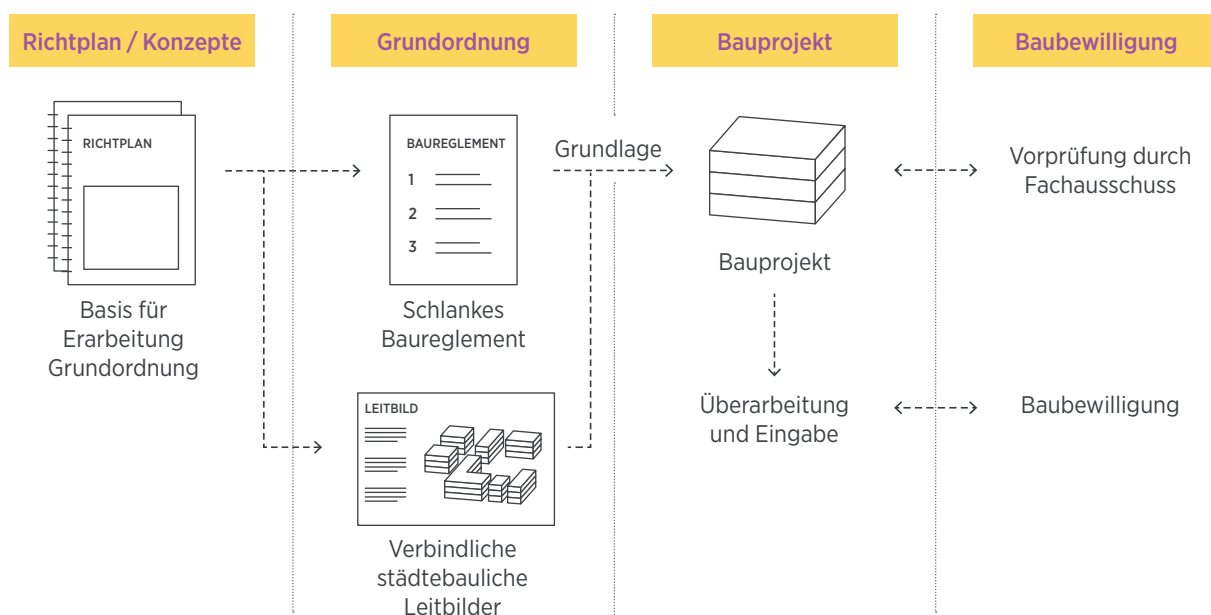
Die städtebauliche Nutzungsplanung fördert das Planen und Denken in räumlichen Bildern statt in abstrakten Bauvorschriften und Zonenplänen.

Sie besteht darum aus verbindlichen räumlichen Leitbildern, die Teil der Grundordnung sind. Diese Leitbilder beschreiben die angestrebten räumlichen Qualitäten und illustrieren die gewünschte Bebauung der verschiedenen Quartiere in zwei- und dreidimensionalen Darstellungen, Schnitten oder Prinzipskizzen.

Ein schlankes Baureglement ergänzt die Leitbilder mit den nötigsten konkreten Vorgaben zur Bauweise, zum Bewilligungsverfahren oder zum Immissionschutz. Die abstrakten und starren Regeln wie Aus-

nützungsziffern, Abstände oder Höhen werden auf ein Minimum reduziert. Bauvorhaben müssen neben den Vorschriften des Baureglements auch die Vorgaben der Leitbilder einhalten.

Um dem grösseren Interpretationsspielraum bei der Beurteilung von Bauvorhaben zu begegnen, wird das Baubewilligungsverfahren gestärkt. Jedes Baugesuch wird in einem klar festgelegten Verfahren durch einen Fachausschuss, welcher sowohl aus Fachexperten wie auch aus Exekutivvertretern besteht, vorgeprüft. Erst nach der Bereinigung allfälliger Differenzen und einer erneuten Prüfung wird eine Baubewilligung erteilt.



Baureglement

Die Inhalte des Baureglements beschränkten sich auf wenige konkrete Vorschriften.

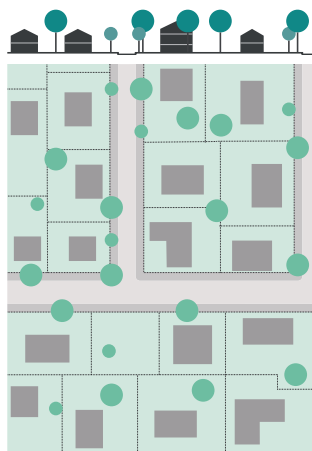
1 LEITBILD Die Leitbilder sind für sämtliche Bauvorhaben verbindlich. Baugesuche müssen aufzeigen, wie sie die Vorgaben der Leitbilder umsetzen. 2 BEWILLIGUNGS-VERFAHREN Die Baugesuche werden durch einen Fachaus-	schuss vorgeprüft. Sie können nach der Überarbeitung zur Bewilligung eingereicht werden. 3 EMPFINDLICHKEITSSTUFEN Es gelten die Empfindlichkeitsstufen gemäss separatem Plan.
--	---

Seaside (USA) machts vor

Die städtebauliche Nutzungsplanung wird in verschiedenen US-amerikanischen Städten, z.B. Seaside (Florida) bereits umgesetzt. Die als «form based codes» bekannten Bauvorschriften formulieren ortsspezifische städtebauliche Vorgaben zu Typologien, Freiräumen und sogar Baustilen. Auch in Morges (VD) wurde dieses Prinzip in der Nutzungsplanung schon angewendet.

Leitbild

Die Leitbilder bestehen aus Plänen, Skizzen sowie einer textlichen Beschreibung. Die Pläne und Skizzen sind nicht als räumlich konkrete Bauvorschriften, sondern als schematische Illustration zu verstehen.



WOHNGEBIET EFH-QUARTIER

Typologie

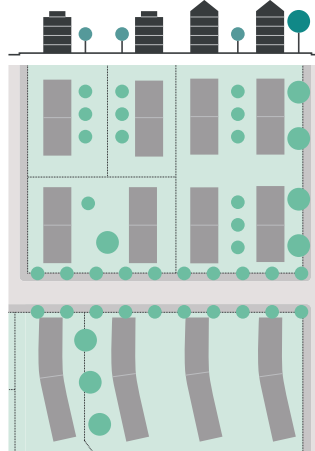
- EFH in durchgrünter, offener Bauweise
- ...

Freiräume

- Die Bebauung weist private oder halbprivate Freiräume auf, die Vorzonen sind begrünt
- ...

Nutzungsmass

- 2-3 Vollgeschosse
- ...



WOHNGEBIET MFH-QUARTIER

Typologie

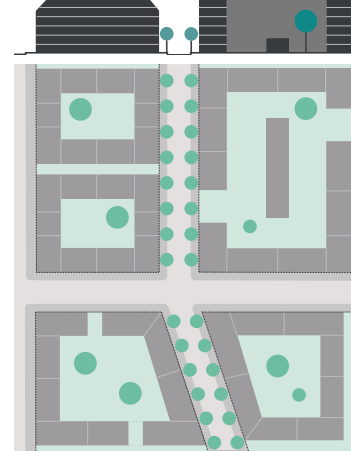
- MFH in durchgrünter, offener Bauweise
- Stellung und Ausrichtung frei
- ...

Freiräume

- Die Bebauung weist strassenseitig öffentliche oder halbprivate Freiräume auf (Freiraumachsen)
- Die Freiraumachsen werden durch Bäume gesäumt
- ...

Nutzungsmass

- 2-4 Vollgeschosse
- Attikageschosse möglich
- ...



BLOCKRANDBEBAUUNG

Typologie

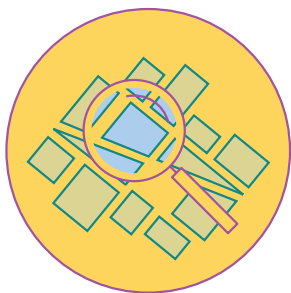
- Geschlossene Randbebauung
- ...

Freiräume

- Begrünte innenliegende Freiräume mit hoher Aufenthaltsqualität
- ...

Nutzungsmass

- 4-5 Vollgeschosse
- ...



Fokussierte Nutzungsplanung

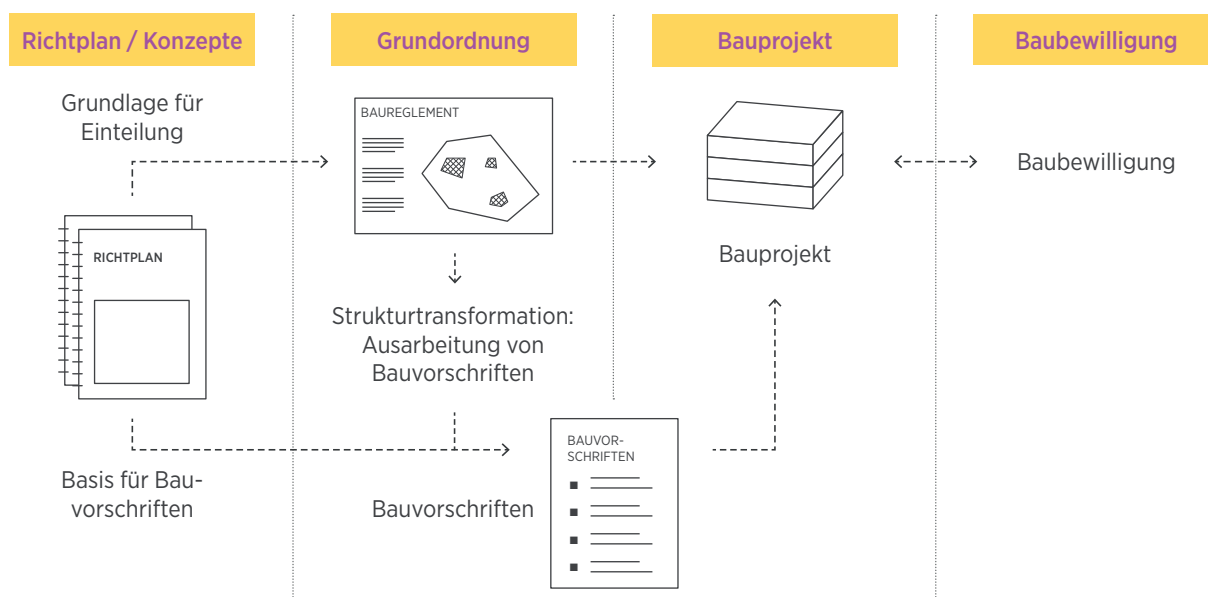
Geplant wird dann,
wenn geplant werden muss.

Die fokussierte Nutzungsplanung macht die Nutzungsplanung schneller und effizienter. Drei Stossrichtungen machen das möglich. Erstens: Bauvorschriften werden erst dann festgelegt, wenn in einem Gebiet konkrete Bauabsichten vorliegen. Zweitens: Die Bauvorschriften für solche Gebiete werden in einem klar vorgegebenen Prozess erarbeitet. Und drittens: Die so erarbeiteten Bauvorschriften werden von der Exekutive, statt von der Legislative, erlassen.

Die Nutzungsplanung benennt mit «Zonen mit Strukturtransformation» jene Gebiete, in denen eine Veränderung der baulichen Struktur angestrebt wird. Für diese Gebiete werden im Baureglement die Ziele der Entwicklung beschrieben, aber vorerst keine Bauvorschriften erlassen. Dies erfolgt erst auf Gesuch von mindestens einem Grundeigentümer oder einer Grundeigentümerin. Die Bauvorschriften

werden dann in einem klar vorgegebenen qualitäts-sichernden Verfahren erarbeitet. In diesem schlägt ein Planungsteam einem Fachausschuss, bestehend aus Fachexperten und Exekutivvertretern, mehrere Bebauungsvorschläge vor. In einem oder mehreren Workshops diskutiert der Fachausschuss die Vorschläge und wählt eine Bestvariante aus. Diese wird anschliessend in konkrete Vorschriften übersetzt. In grösseren oder komplexeren Gebieten werden Bebauungsvorschläge durch mehrere Planungsteams eingeholt. Die gesuchstellenden Personen sowie weitere relevante Akteure werden in die Erarbeitung der Bauvorschriften einbezogen.

In den übrigen Gebieten, in denen keine wesentliche Veränderung der baulichen Struktur erfolgen soll, schreibt das Baureglement nur vor, dass sich Bauvorhaben am Bestand orientieren müssen.



Baureglement

Das Baureglement definiert den Prozess zur Erarbeitung der Bauvorschriften und hält die Ziele für die Zonen mit Strukturtransformation einzeln fest.

ERARBEITUNGS-PROZESS BAUVORSCHRIFTEN - Gesuch Grundeigentümer u. Bestimmung Perimeter - Variantenvorschlag - Beratung in Fachausschuss - Einbezug Stakeholder - Entscheid Bestvariante - Ausarbeitung Bauvorschriften	1 ZONE MIT STRUKTURTRANSFORMATION Ziele A Verdichtung Strassenparallele Bebauung Öffentliche Erd- geschosse B ...
---	--

Das Baureglement macht zur Bauweise in Zonen ohne Strukturtransformation nur wenig Vorgaben. Baugesuche müssen aber durch einen Fachausschuss «vorgeprüft» werden.

2 ZONE OHNE STRUKTURTRANSFORMATION Ziele Stellung und Kubatur von Neu- und Umbauten orientieren sich an der vorherrschenden Struktur der näheren Umgebung.
--

Zonenplan

Der Zonenplan teilt das Stadtgebiet in Zonen mit Strukturtransformation (violett) und Zonen ohne Strukturtransformation (hellgrün) ein.



Langenthal (BE) macht's vor

Langenthal (BE) schreibt als Voraussetzung für die Bewilligung von Ausnahmen ein klar definiertes Workshopverfahren unter Beteiligung von Nachbarn und weiteren Akteuren vor. Dieses kann als Inspiration für den Erarbeitungsprozess von Bauvorschriften in Zonen mit Strukturtransformation dienen. Die Orientierung am Bestand wird in vielen Kernzonen bereits heute vorgeschrieben.

Orientierung am Bestand

In der Zone ohne Strukturtransformation (hellgrün) müssen sich Bauvorhaben (gestrichelt) am Bestand orientieren. In den anderen Zonen orientieren sie sich an den vorgängig ausgearbeiteten Vorschriften.





Reduzierte Nutzungsplanung

Attraktive Nutzungsmischung wird nicht geplant, sie entsteht.

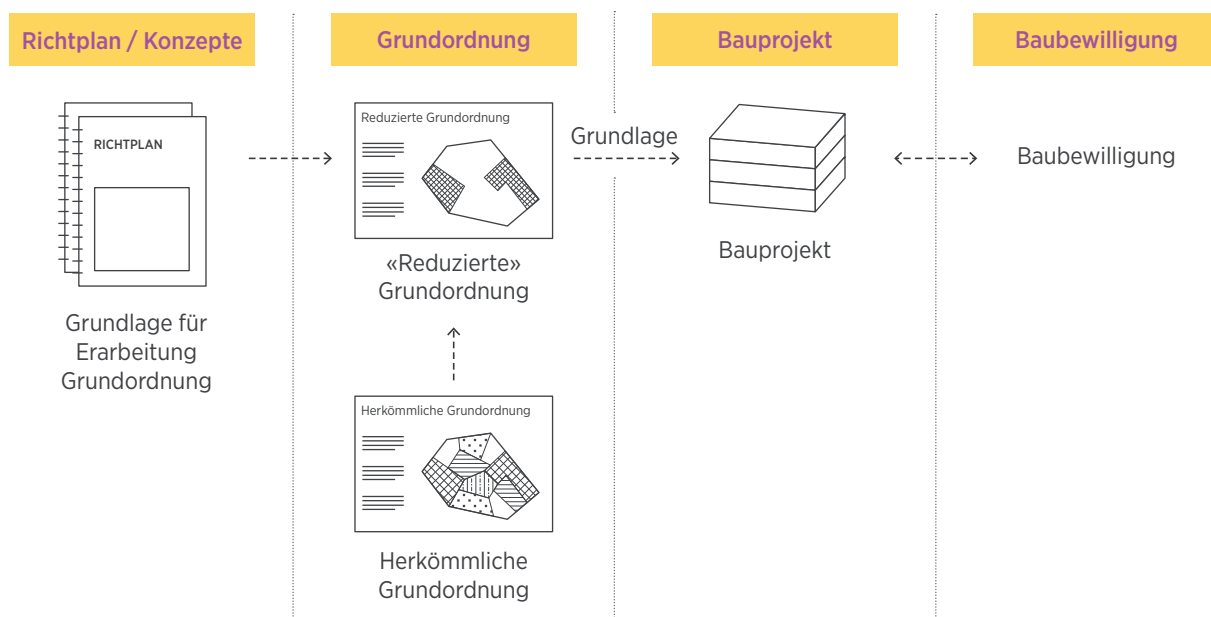
Die reduzierte Nutzungsplanung fördert eine konsequente Nutzungsdurchmischung in der ganzen Stadt. Sie hebt dazu die Trennung zwischen Wohnen und Arbeiten auf. Stattdessen ermöglicht sie, dass Arbeitsnutzungen, die im Gegensatz zu früher kaum noch störende Auswirkungen haben, mit der Wohnnutzung gemischt werden können.

Um dies zu erreichen, macht die reduzierte Nutzungsplanung keine Vorgaben zur Nutzungsart, sondern erlaubt grundsätzlich in allen Bauzonen die freie Nutzungsmischung. Sie reduziert damit die heute existierende Zonenvielfalt von Wohn-, Kern-, Misch-, Dorf- oder Arbeitszonen. Ausgenommen davon sind Nutzungen für öffentliche Zwecke und Nutzungen, die starke Emissionen auslösen. Lediglich solche

Nutzungen werden in separaten Zonen untergebracht.

Das Zonenset der reduzierten Nutzungsplanung besteht demnach aus drei Bauzonen: Mischzonen ohne Vorgabe der Art der Nutzung, Zonen für öffentliche Zwecke, die auch Grün- und Freiräume beinhalten können, und Zonen für stark störende Betriebe mit beispielsweise grossen Lärmemissionen oder starker Verkehrswirkung.

Überlagernde Bauklassen steuern das Mass der Nutzung und beinhalten allfällige Gestaltungsvorschriften. Als flankierende Massnahmen können an ausgewählten Orten zum Beispiel minimale Anteile für preisgünstigen Wohnraum oder für wertschöpfungs-schwächeres Gewerbe vorgesehen werden.



Baureglement

Das Baureglement beschreibt die zulässigen Nutzungen und Bauklassen.

ZONENARTEN	BAUKLASSEN
I Mischzone	I Max. 2 Geschosse Max. 10 m Gebäudehöhe Max. 20 m Gebäudelänge etc.
II Öffentliche Zone	II Max. 3 Geschosse Max. 14 m Gebäudehöhe Max. 25 m Gebäudelänge etc.
III Zone für Nutzungen mit starken Emissionen	III ...
SPEZIAL-BESTIMMUNG	
Im Gebiet A muss bei Mehrfamilienhäusern mindestens 20 % preisgünstiger Wohnraum realisiert werden.	

Biel (BE) macht's vor

Die reduzierte Nutzungsplanung ermöglicht – mit Ausnahme von reinen Arbeitszonen und öffentlichen Zonen – flächendeckend Mischnutzungen. Dies ist in der Stadt Biel (BE) bereits der Fall. Es gibt keine reinen Wohn-, sondern lediglich Mischzonen.

Zonenplan heute

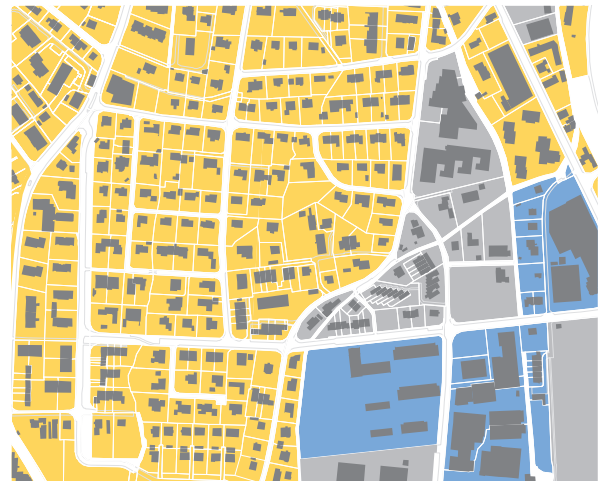
Die herkömmliche Nutzungsplanung weist meist eine grosse Vielfalt an Zonen auf. Es bestehen detaillierte Nutzungsvorgaben. Oft werden spezifische Nutzungen ausgeschlossen oder Anteile festgelegt.



- Wohnzone, 2 Geschosse
- Wohnzone, 3 Geschosse
- Mischzone, 3 Geschosse
- Zone für öffentliche Nutzung
- Zone für Sport und Freizeitanlagen
- Arbeitszone

Zonenplan neu

Mischzonen erlauben, dass emissionsarme Arbeitsnutzungen überall realisiert werden können. Für öffentlichen Nutzungen oder solche mit starken Emissionen werden separate Zonen geschaffen.



- Mischzone
- Öffentliche Zone
- Zone für Nutzungen mit starken Emissionen



Prinzipienbasierte Nutzungsplanung

Mit Prinzipien statt mit Vorschriften steuern.

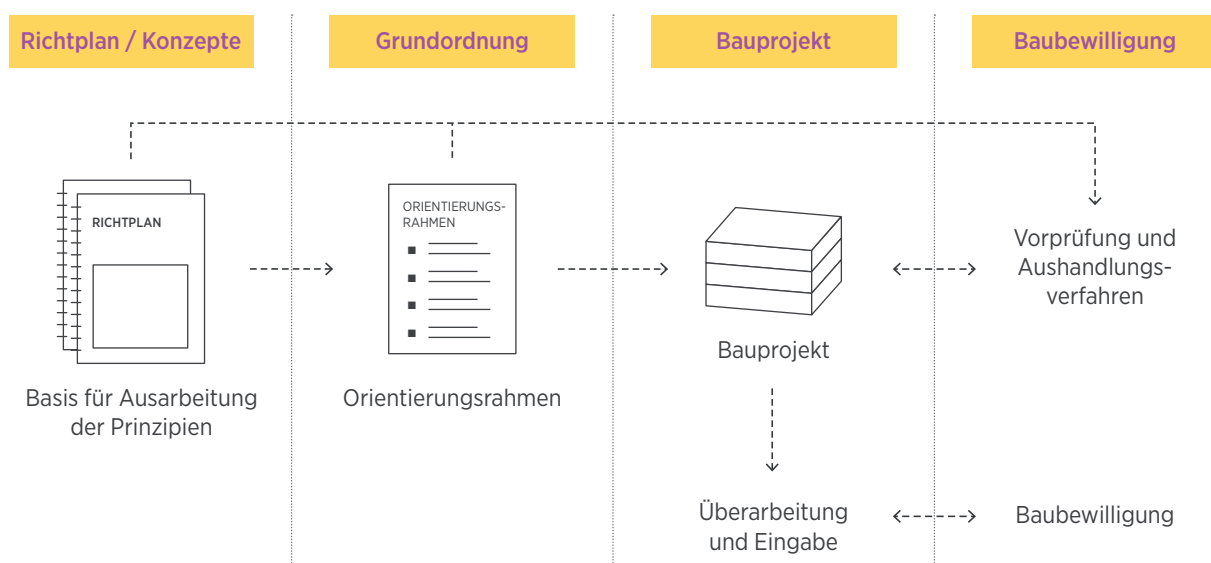
Die prinzipienbasierte Nutzungsplanung ermöglicht grössere Flexibilität, um an den Ort angepasste bauliche Lösungen zu finden. Sie verzichtet darum auf starre Bauvorschriften. Stattdessen beschreibt sie die Prinzipien, nach denen die bauliche Entwicklung eines Gebiets erfolgen soll. Einerseits werden allgemeine Prinzipien ausgearbeitet, die für das gesamte Gemeindegebiet gelten. Andererseits werden für die verschiedenen Quartiere gebietsspezifische Prinzipien aufgestellt.

Die Prinzipien müssen bei der Ausarbeitung eines Bauprojekts von der Bauherrschaft interpretiert werden. Daneben besitzt auch die Baubewilligungsbehörde einen Interpretationsspielraum, wenn sie beurteilen

muss, ob ein Bauprojekt den Prinzipien entspricht.

Wie bei der städtebaulichen Nutzungsplanung wird das Baubewilligungsverfahren gestärkt, um dem grösseren Interpretationsspielraum und möglichen Unsicherheiten sowohl bei Bauherrschaften als auch bei den Gemeinden zu begegnen. Jedes Baugesuch wird darum von einem Fachausschuss, der sowohl aus Fachexperten wie auch aus Exekutivvertretern besteht, vorgeprüft.

Differenzen zwischen dem Entwurf eines Bauprojekts und den vorgegebenen Prinzipien werden in einem Aushandlungsverfahren, etwa im Rahmen von Workshops, zwischen der Bauherrschaft und der Gemeinde bzw. dem Fachausschuss, bereinigt.



Baureglement

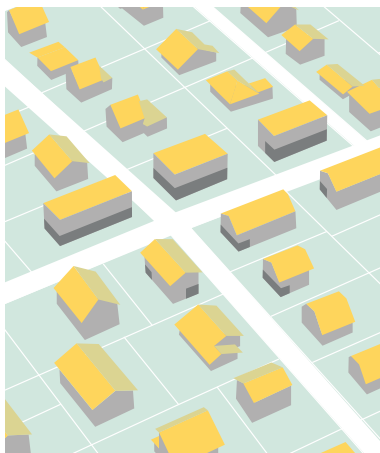
Das Baureglement beschreibt die allgemeinen und gebietsspezifischen Prinzipien.

ALLGEMEINE PRINZIPIEN Bauten und Anlagen sind so zu gestalten, dass sie für sich und zusammen mit ihrer Umgebung eine gute Gesamtwirkung ergeben.	GEBIETSSPEZIFISCHE PRINZIPIEN 1 An Plätzen und Strassenkreuzungen sind in den Erdgeschossen öffentliche Nutzungen oder Arbeitsnutzungen anzuordnen. 2 Private Freiräume sind auf der strassenraumabgewandten Seite zu erstellen. Die Vorzonen	tragen dem öffentlichen Charakter des Raums Rechnung. 3 Die Stellung von Neubauten ist so zu wählen, dass der Strassenraum durch die Bebauung gefasst wird.
--	--	--

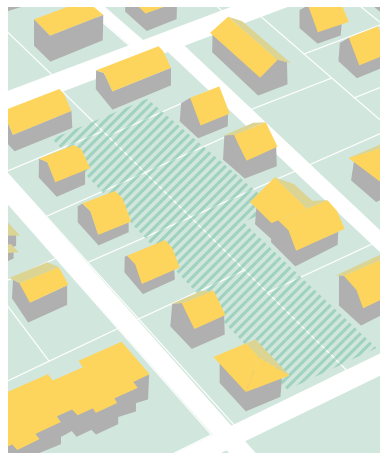
Gebietsspezifische Prinzipien

Die Prinzipien sind keine konkreten Bauvorschriften. Sie müssen von Bauherrschaften und den Baubewilligungsbehörden interpretiert und auf die konkrete räumliche Situation übertragen werden.

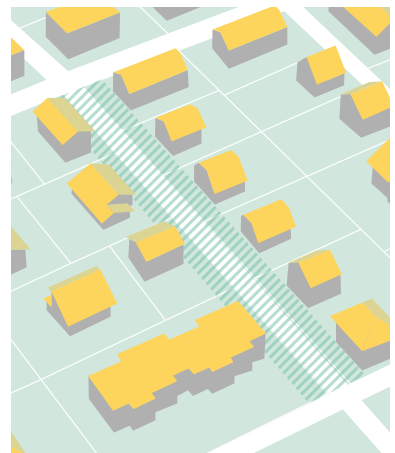
1 ERDGESCHOSSNUTZUNGEN



2 ANORDNUNG PRIVATE FREIRÄUME

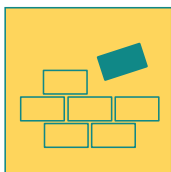


3 STELLUNG VON NEUBAUTEN



Disentis (GR) machts vor

Mit dem Baumemorandum kennt Disentis ein Instrument, das die erwünschte bauliche Entwicklung mit Zielen und Prinzipien beschreibt. Sie ersetzen zwar nicht die konkreten Vorschriften des Baureglements, aber sie dienen der Baukommission als wichtige Orientierungshilfe zur Beurteilung von Baugesuchen.



Fünf Bausteine zur Ergänzung der heutigen Nutzungsplanung

1

Transformationszonen

Für eine qualitätsvolle Innenentwicklung muss in bestimmten Gebieten die Parzellarstruktur verändert werden. Dies ist mit den Instrumenten der Nutzungsplanung heute nur begrenzt möglich. Die Einführung von Transformationszonen soll dazu beitragen, dass Grundeigentumsstrukturen einfacher verändert werden können, ohne dass dafür die Eigentumsgarantie übermässig eingeschränkt wird.

Eine Transformationszone wird in Gebieten erlassen, in denen ein grosses öffentliches Interesse an der Veränderung der heutigen Bebauungsstruktur besteht. Mit der Festsetzung einer Transformationszone in der Nutzungsplanung wird dieses öffentliche Interesse bekundet.

Die Bezeichnung einer Transformationszone bewirkt im betroffenen Gebiet ein Bauverbot und die Pflicht zur Durchführung einer separaten Gebietsplanung. Das Bauverbot wird erst aufgehoben, wenn die

zukünftige Bebauung und Parzellarstruktur geklärt und zum Beispiel in einem Sondernutzungsplan und im Grundbuch gesichert sind. Die Mehrheit der Grundeigentümer im betroffenen Gebiet sowie die Gemeinde müssen der neuen Bebauung und Parzellarstruktur zustimmen.

Der Kanton Bern machts vor

Der Kanton Bern legt mit dem Instrument der Baulandumlegung klare Regeln zur Transformation von Grundeigentümerstrukturen fest. Um die Anwendung im weitgehend überbauten Gebiet zu begünstigen, müsste das Instrument vereinfacht werden. Wenn zum Beispiel nur eine einfache Mehrheit der Grundeigentümer der Landumlegung zustimmen muss, könnte die Transformation vereinfacht werden.

2

Anreiz für Zusammenarbeit

Eine besondere Herausforderung für die Innenentwicklung sind kleine Parzellen, auf denen keine sinnvolle Verdichtung möglich ist, weil dazu zum Beispiel eine Ver-

änderung der baulichen Typologie und der Freiraumstrukturen nötig ist. Mit Anreizen können Grundeigentümer dazu bewegen werden, gemeinsam zu planen oder

mehrere kleinere Parzellen zu arrondieren und so eine Veränderung der Struktur zu ermöglichen. Je nach Zone wird dazu eine zusätzliche Ausnützung gewährt. Im Gegenzug muss einerseits eine minimale Grundstücksfläche erreicht werden. Andererseits muss das Bauvorhaben erhöhten Anforderungen an die Architektur, die Freiraumgestaltung oder an weitere Aspekte wie die Energieeffizienz genügen.

Der Kanton Zürich machts vor

Bei der sogenannten «Arealüberbauung» gewähren verschiedene Gemeinden im Kanton Zürich Abweichungen von den normalerweise geltenden Bauvorschriften, wenn im Gegenzug eine minimale Arealfläche erreicht und eine hochwertige Überbauung nachgewiesen wird.

3

Verfallsdatum für Sondernutzungspläne

Immer mehr Sondernutzungspläne übersteuern die Grundordnung. Sie anzupassen erfordert separate Verfahren. Mit einem Verfallsdatum für Sondernutzungspläne erhält die Grundordnung wieder grössere

Colorado (USA) machts vor

Der US-Gliedstaat Colorado wendet die Idee eines Verfallsdatums seit den 1970er Jahren auf öffentliche Aufgaben an. Das als «sunset-legislation» bekannte Prinzip beinhaltet, dass bestimmte öffentliche Aufgaben nur bis zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgeübt werden. Sie werden nur weitergeführt, wenn das Verfallsdatum verlängert wird.

Bedeutung. Sondernutzungspläne werden dazu bereits bei der Ausarbeitung mit einem bestimmten «Verfallsdatum» versehen. Der Sondernutzungsplan enthält dazu eine Gültigkeitsdauer für die in ihm enthaltenen Bestimmungen. Es wird also festgelegt, dass alle oder ein wesentlicher Anteil der Bestimmungen nur so lange gelten, bis ein bestimmter Zeitpunkt erreicht oder bis ein bestimmter Anteil des Gebiets überbaut ist. Im Sondernutzungsplan wird ebenfalls festgelegt, welcher Grundzone das Gebiet danach zugewiesen wird. Bei Bedarf können gewisse Bestimmungen des Sondernutzungsplans in der Grundzone wieder aufgenommen werden, so dass diese Aspekte auch nach Ablauf des Verfallsdatums gesichert sind.

4

Formelle Quartiervertretungen

Die Siedlungsentwicklung in bestehenden Quartieren erfordert einen breiteren Einbezug der Bevölkerung. Mit formellen Quartiervertretungen wird die Ebene der Quar-

tiere «institutionalisiert» und ihr eine Rolle in der Planung zugewiesen. Dazu werden offizielle Quartiervertretungen bestimmt. Diese können gewählt oder auch in einem Losverfahren bestimmt werden. Die Quartiervertreter und -vertreterinnen wirken in der Erarbeitung der Nutzungsplanung über die ganze Planung mit. Denkbar sind einerseits formelle Mitbestimmungsmöglichkeiten, zum Beispiel ein Antrags- oder Vetorecht bei der Beschlussfassung von Planungsvorlagen. Andererseits ist es auch möglich, dass die Quartiervertretungen im Rahmen der Erarbeitung separat angehört werden. Die Haltung der Quartiervertretungen zur Planungsvorlage wird der Stimmbevölkerung oder der Legislative danach bei Abstimmungen zugänglich gemacht. Je nach Planung werden alle Quartiervertretungen einbezogen oder nur jene, die von der Planung betroffen sind.

Die Stadt Bern machts vor

Mit den Quartierorganisationen kennt die Stadt Bern eine Form von institutionalisierten Quartiervertretungen. Die Stadtverwaltung lädt diese bei Planungen zur Mitwirkung ein, wenn diese das Quartier massgeblich betreffen. Stellungnahmen werden von Arbeitsgruppen formuliert und an Delegiertenversammlungen verabschiedet. Die Quartierorganisationen werden nicht von Einzelpersonen, sondern durch Vertreterinnen und Vertreter von Quartiervereinen oder Parteien besetzt.

5

Strassenraumzonen

Strassenräume sind wichtige öffentliche Räume und für die Wahrnehmung, Erlebbarkeit und Aufenthaltsqualität einer Stadt beziehungsweise eines Quartiers zentral. Neben der Verkehrsfunktion dienen sie oft als Aufenthaltsräume oder als Zugänge zu Wohnungen und Geschäften. Strassenraumzonen ermöglichen, dass der öffentliche Raum von «Fassade zu Fassade» integral betrachtet und entsprechend seiner Funktion gestaltet wird. Der Zonenplan bezeichnet dazu Strassenraumzonen, die neben der Fahrbahn auch die Trottoirs, Plätze und Vorzonen beinhalten. Analog zu den übrigen Zonen halten Strassenraumzonen bauliche und gestalterische Vorgaben fest, die auf den Typ der Strasse abgestimmt sind. Sowohl die öffentliche Hand als auch private Grundeigentümer müssen sich an diese Vorgaben halten.

Wallisellen (ZH) macht's vor

Die Grundordnung macht in den Schweizer Gemeinden zumeist keine Aussagen zur Nutzung des Strassenraums. Anders ist dies bei grösseren Sondernutzungsplanungen. Bei der Erarbeitung des Gestaltungsplans für das Richti-Areal in Wallisellen wurde der Gestaltung der Strassenräume von Fassade zu Fassade grosse Beachtung geschenkt. Die Vorschriften zum Strassenraum im Gestaltungsplan – wie z. B. die Pflicht zur Erstellung von Alleen oder Arkaden – werden zwar nicht in der Grundordnung festgehalten, sind aber trotzdem grundeigentümerverbindlich.

Welche Rolle haben die Städte und Gemeinden bei der Umsetzung?

Die Instrumente allein machen noch keine Nutzungsplanung aus. Ebenso zentral ist die Frage, wie sich Städte und Gemeinden in Planungsprozesse einbringen. Weil die Erneuerung und Transformation des Bestands aufwändiger und komplexer ist, müssen Städte und Gemeinden ihre Aufgaben stärker priorisieren und räumliche Schwerpunkte setzen: Wo gestalten Städte und Gemeinden die Veränderung eines Gebiets selbst mit? Wo können sie eine Umsetzung primär den Grundeigentümern überlassen? Und in welchen Gebieten nehmen sie in Kauf, dass die Innenentwicklung nur langsam voranschreitet?

1. GENEHMIGEN

Früher bestand die Tätigkeit vieler Städte und Gemeinden darin, die Übereinstimmung von Bauprojekten mit der Nutzungsplanung zu beurteilen und zu genehmigen. Auch heute ist dies dort sinnvoll, wo die Planung weniger komplex und die öffentlichen Interessen gering sind.

2. BEGLEITEN

Bei komplexeren Planungen oder wenn öffentliche Interessen an der Entwicklung eines Gebiets bestehen, müssen Städte und Gemeinden Bauvorhaben enger begleiten. Dazu erarbeiten sie zum Beispiel Sondernutzungsplanungen oder unterstützen die Planungen

von Privaten. Sondernutzungsplanungen haben sich als effizientes Instrument für die Entwicklung von grösseren unbebauten Arealen oder Brachen mit wenigen Eigentümern herausgestellt. Sie ermöglichen, dass Städte und Gemeinden ihre Interessen gezielt einbringen können.

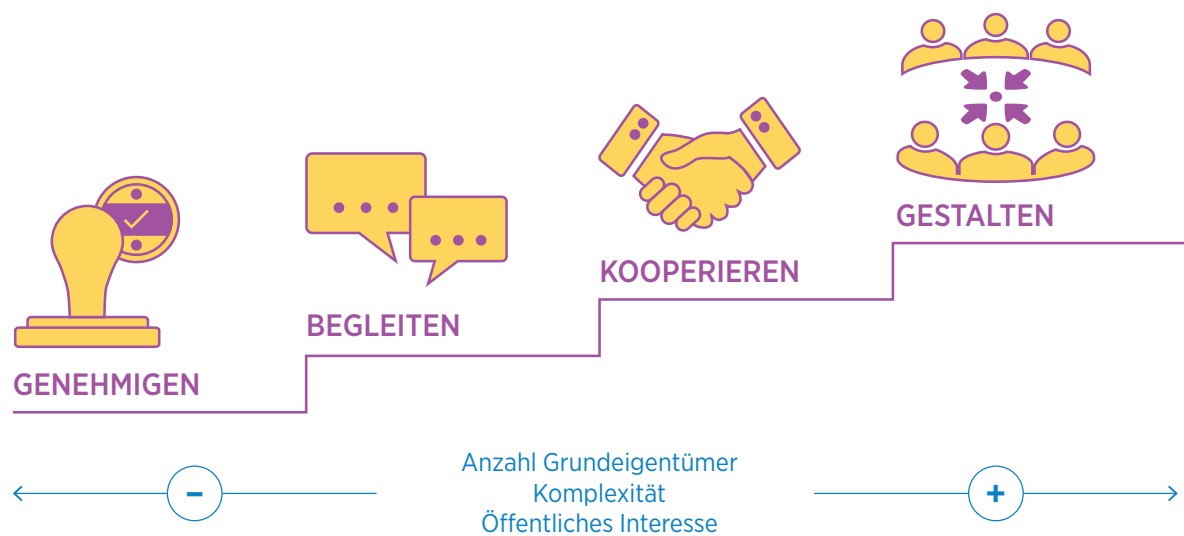
3. KOOPERIEREN

Bei Schlüsselarealen wie Entwicklungsschwerpunkten, in Zentren oder an Bahnhöfen, bei denen Abhängigkeiten zwischen verschiedenen Planungsthemen bestehen, müssen Städte und Gemeinden mit privaten Grundeigentümern und Dritten kooperieren. Sie erarbeiten neben den Planungsinstrumenten auch Verträge, welche die Verpflichtungen zwischen der öffentlichen Hand und Privaten regeln. Komplexe Planungen können so über längere Zeiträume sinnvoll gesteuert werden und es können stabile Lösungen für Aufgaben mit Abhängigkeiten erarbeitet werden.

4. GESTALTEN

Will eine Stadt oder eine Gemeinde in einem Gebiet mit kleinteiliger oder sehr heterogener Eigentumsstruktur etwas bewegen, müssen sie eine noch aktivere Rolle einnehmen. Die Anpassung der Planungsinstrumente löst meist noch keine Entwicklung aus. Stattdessen können Städte und Gemeinden

den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern aufzeigen, welche baulichen Möglichkeiten sie haben und sie dabei unterstützen, sich untereinander zu organisieren. Städte und Gemeinden können mit einem solchen Prozess sicherstellen, dass langfristig eine Bebauungsstruktur entsteht, die auf die unterschiedlichen Interessen und verschiedenen Realisierungszeiträume der einzelnen Grundeigentümer abgestimmt ist.



Rollen und Engagement der Städte und Gemeinden im Planungsprozess

Die neue Nutzungsplanung testen, verwerfen, weiterentwickeln!

So vielfältig wie die Herausforderungen in den Städten und Gemeinden sind, so spezifisch müssen die Lösungen im Umgang mit ihnen sein. Ob verbindliche städtebauliche Leitbilder, die gemeinsame Erarbeitung von Bauvorschriften, Anreize für die Zusammenarbeit von Grundeigentümern oder Zonen für öffentliche Räume – welche dieser Ideen die Nutzungsplanung im Zeitalter der Innenentwicklung voranbringen, kann je nach Stadt oder Gemeinde unterschiedlich sein und muss sich in den kommenden Jahren zeigen.

Im Wissen darum, dass sich das bestehende Instrumentarium in vielen Bereichen bewährt hat, ist ein kompletter Bruch mit diesem allerdings weder realistisch noch zielführend. Vielmehr sollen die Ansätze und Bausteine dieses Hefts den Planenden und Politikmachenden in der Schweiz als Anregung dienen, die Nutzungsplanung schrittweise weiterzuentwickeln.

Dazu setzen wir unsere Hoffnungen in den föderalen Wettbewerb der Schweiz. Dieser hat eine Vielfalt von kantonalen Bau- und Planungssystemen hervorgebracht. Viele Kantone lassen ihren Städten und Gemeinden zudem grossen Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung ihrer Nutzungsplanung. Diese Freiheit wird genutzt: Elemente der vorgeschlagenen Ansätze und Bausteine werden in Schweizer Städten und Gemeinden bereits angewendet.

Bei der Übertragung der Ansätze und Bausteine in die Praxis ist Einfallsreichtum und Überzeugungskraft gefordert: Nicht nur müssen die kantonalen Gesetzgebungen und das zur Verfügung stehende Instru-

mentarium kreativ ausgelotet werden, sondern auch Vorbehalte von Planenden, Politikmachenden und der Bevölkerung ernst genommen und überwunden werden. Ein offener Austausch zu positiven und negativen Erfahrungen über Gemeinde- und Kantons-grenzen hinweg ist zentral: Vielversprechende Ansätze sollen kopiert und weiterentwickelt werden. Und auch aus Misserfolgen soll nicht nur die betreffende Stadt oder Gemeinde etwas lernen.

Aber nicht nur die Instrumente der Nutzungsplanung sollen weiterentwickelt werden. Auch die Prozesse, die sie begleiten und umsetzen, müssen überdacht werden. Ein neues Rollenverständnis setzt sich bei manchen Städten und Gemeinden durch: Eine bloss Reaktion auf bauliche Entwicklungen Dritter reicht nicht aus, um lebenswerte Räume im bestehenden Siedlungsgebiet zu schaffen. Mehr und mehr Städte und Gemeinden beschränken sich deshalb nicht nur auf den Vollzug der Nutzungsplanung, sondern gestalten die Weiterentwicklung ihrer Quartiere mit. Sie bringen sich aktiv in Planungsprozesse ein, stossen diese gegebenenfalls selbst an und treiben sie gemeinsam mit verschiedenen Grundeigentümern voran.

Die Nutzungsplanung wird sich in den nächsten Jahren ohne Zweifel weiterentwickeln. Wohin sie sich genau weiterbewegt, steht zum heutigen Zeitpunkt nicht fest. Sind es die Ideen in diesem Heft, die die Nutzungsplanung einen Schritt weiterbringen? Die Beurteilung liegt an Ihnen. Wir freuen uns auf die Diskussion!

Impressum

Redaktion

Lukas Beck
Jonas Hunziker
Andrea Meier
Matthias Thoma

Layout / Illustration

Lara Thomann
Le-Wan Tran

Herausgeber

EBP Schweiz AG
Mühlebachstrasse 11
CH-8032 Zürich
www.ebp.ch

© Mai 2019

Welche Nutzungsplanung braucht die Innenentwicklung?

Die kommunale Nutzungsplanung ist das zentrale Instrument der Raumplanung in der Schweiz. Sie hat im Zeitalter der Siedlungserweiterungen gute Dienste geleistet. In den letzten Jahren haben sich die Anforderungen jedoch verändert. Die Nutzungsplanung soll heute nicht mehr eine geordnete Siedlungserweiterung «auf der grünen Wiese» ermöglichen, sondern eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen unterstützen. Bei der Transformation und Weiterentwicklung von bestehenden Quartieren stösst die Nutzungsplanung aber immer öfter an Grenzen. Wie kann die Nutzungsplanung den Herausforderungen, die sich ihr stellen, begegnen? Funktionieren die Instrumente und Prozesse auch in Zukunft oder braucht es im Zeitalter der Innenentwicklung Anpassungen? Das vorliegende Heft beleuchtet die Herausforderungen, die sich der Nutzungsplanung mit der Innenentwicklung stellen und skizziert einen Fächer an Ideen, wie die Nutzungsplanung darauf reagieren kann.

