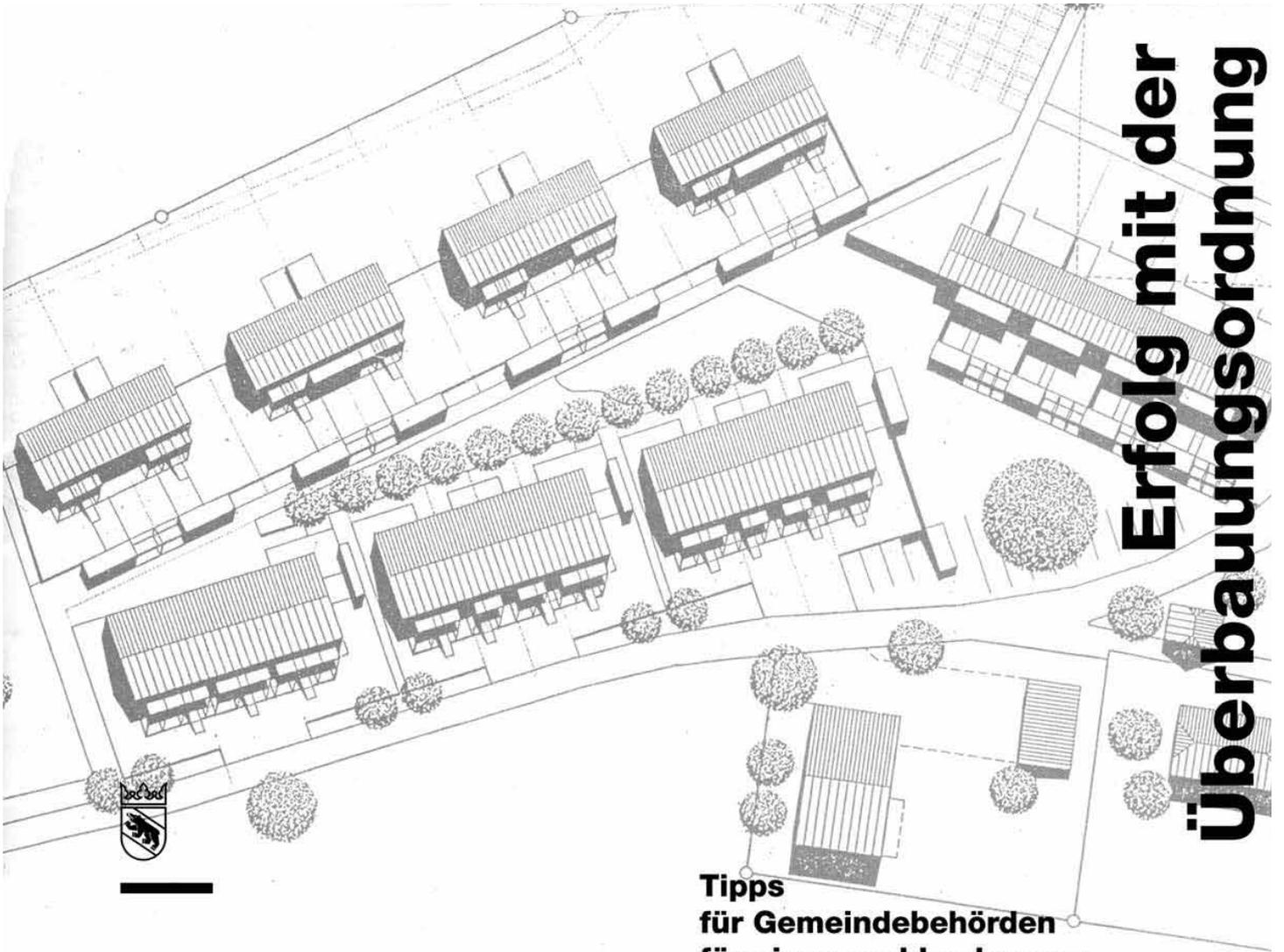


Erfolg mit der Überbauungsordnung



**Tipps
für Gemeindebehörden
für einen problemloseren
Umgang mit Überbauungs-
ordnungen in ländlichen
Gebieten**

**Eine Arbeitshilfe
für die Ortsplanung**



Impressum

Herausgeber: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Amt für Gemeinden und Raumordnung

Projektleitung: Amt für Gemeinden und Raumordnung
Willy Hafner, AGR

Auftragnehmer: Kontur Projektmanagement AG
Andreas Wirth, Bern

Begleitgruppe: Amt für Gemeinden und Raumordnung
- Peter Bieri
- Christophe Cueni
- Arthur Stierli
- Rolf Wohlfahrt

Gestaltung: Javier Pintor, AGR

Bestelladresse: Amt für Gemeinden und Raumordnung
Nydegasse 11/13
3011 Bern
Tel. 031 633 77 36, Fax 031 633 77 31
e-mail: info.agr@jgk.be.ch
<http://www.be.ch>

Bestell-Nummer: Bern, Juni 2000 00.6 d

Erfolg mit der Überbauungsordnung



Tipps für Gemeindebehörden für einen problemloseren Umgang mit Überbauungsordnungen in ländlichen Gebieten

Was ist los?

Überbauungsordnungen in ländlichen Gebieten bieten bei der Umsetzung häufig Probleme. Das stimmt. Gründe dafür sind abweichende Vorstellungen der Bauherrschaft und beigezogener Fachleute über den Inhalt und/oder die Umsetzung der Überbauungsordnung. Aber: Haben wir von Seite Gemeinde voraussichtlich an alles gedacht?

Die „Tipps für einen problemloseren Umgang mit Überbauungsordnungen in ländlichen Gebieten“ sollen die Gemeindebehörden bei ihrer Arbeit unterstützen.

Gute Siedlungsqualität bei flexiblen Vorschriften. Dieser Herausforderung können wir uns nur bei einer optimalen Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Partnerinnen und Partnern stellen.

Weiss ich, was ich will?

Eine Überbauungsordnung zu erlassen, ist keine grosse Sache. Doch, was soll damit erreicht werden? Ohne klare Zielformulierung und Zielabstimmung geht es nicht. Die Ziele können bereits vorgegeben sein, zum Beispiel in einer Zone mit Planungspflicht, oder müssen erst noch definiert werden.

Mit Überbauungsordnungen können - im Gegensatz zu den Gemeindebaureglementen - wichtige Ziele der baulichen Entwicklung stärker und bewusster gesteuert werden. Sie konkretisieren, wie bestimmte Teile des Gemeindegebietes zu überbauen, zu gestalten, freizuhalten oder zu schützen sind (Art. 88, BauG).

Es lohnt sich für die Gemeinde, von Beginn weg eine aktive Rolle im Planungsprozess wahrzunehmen. Klare Aussagen zur Zielsetzung und Aufgabenstellung erleichtern die Arbeit wesentlich: „Blick aufs Ziel ist halber Weg“.

Ziele setzen, zum Beispiel über:

Nutzung	Welche Nutzungen sollen mit der UeO ermöglicht werden? Stichworte sind: Art der Nutzung, Immissionen, Verkehrsaufkommen.
Zeithorizont	Wie rasch erfolgt die Realisierung? Stichworte sind: Nachfrage, Etappierung, Trägerschaft (ein Realisator oder mehrere).
Dichte	Welche bauliche Dichte soll angestrebt werden? Stichworte sind: Ausnutzung, Höhe, Massstäblichkeit, Zielpublikum, Landpreis.
Einordnung	Wie soll die Überbauung auf die bauliche und landschaftliche Umgebung Bezug nehmen? Stichworte sind: Volumen, Orts- und Landschaftsbild, Siedlungsrand, Topographie - insbesondere Hanglage, Wege.
Orientierung	Was ist für die Orientierung wesentlich, um eine möglichst hohe Wohnqualität zu erreichen? Stichworte sind: Aussicht, Einsicht, Belichtung, Besonnung, Immissionsschutz.
Bestehende Strukturen	Inwiefern soll vorhandene wertvolle und historische Bausubstanz integriert werden? Stichworte sind: Einbezug, Rücksichtnahme, Akzentsetzung.
Gestaltung	Welche Merkmale der Architektursprache sind bedeutsam? Stichworte sind: Einheit oder Vielfalt, Dachform, Firstrichtung, Gliederung, Material, Volumetrie.
Aussenraum	Welchen Ansprüchen müssen die Aussenräume genügen? Stichworte sind: Nutzungsmöglichkeiten, gemeinschaftliche und private Teile, Garagen- und Nebenbauten, Terraingestaltung, Sicherheit.
Ökologie	Welche Umwelthanliegen sind zu berücksichtigen? Stichworte sind: Altlasten, energiesparende und ökologische Massnahmen, Umgebung, Bepflanzung, Begrünung, Immissionsschutz.
Erschliessung	Wie soll das Überbauungsgebiet erschlossen werden? Stichworte sind: Anschlusspunkte, Dimensionierung, Sicherheit, Verbindung mit dem Zentrum und den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, Fuss- und Radwege, Behindertengerechtigkeit, Immissionen.
Öffentliche Aufgaben, Finanzen	Welche Investitionen sind für die Gemeinde möglich und sinnvoll? Stichworte sind: Erschliessung, Ver- und Entsorgung, öffentliche Einrichtungen, Grundeigentümerbeiträge, Mehrwertabschöpfung.

Hinweis: Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) hält eine vollständige Checkliste bereit: Arbeitshilfe „Bericht zu Planungen der Gemeinde“

Hätte nicht mehr erreicht werden können, wenn am Anfang klare Ziele gesetzt worden wären?



Einordnung:
Soll der Siedlungsrand gestaltet werden?



Gestaltung:
Soll der Handlungsspielraum eingeschränkt werden?



Terrain:
Soll die Topografie noch erkennbar bleiben?



Umgebung:
Welchen Nutzen soll die Umgebung stiften?



Aussenraum:
Welche Nutzungen sollen ermöglicht werden?



Erschliessung:
Soll die erstbeste Lösung umgesetzt werden?

Wie organisiere ich den Ablauf?

Wer sind die Beteiligten und die Betroffenen und welche Interessen haben sie? Welches Vorgehen wähle ich? Welche Fachleute ziehe ich bei? Wer soll die Kosten tragen? Muss eine Begleitkommission eingesetzt werden? Wie sieht der Terminplan aus? Wie stelle ich die Information und den Miteinbezug der Betroffenen, der Beteiligten und der Bevölkerung sicher?

Gleich zu Beginn der Arbeit werden erste Weichen gestellt. Die Entscheidungsfreiheit nimmt anschliessend rasch ab. Deshalb ist eine aktive Rolle der Gemeindebehörde entscheidend. Die Überbauungsordnung ist ein Gemeinschaftswerk verschiedener Beteiligter: der Gemeinde als Planungsbehörde, der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, möglicherweise der Investorinnen und Investoren oder der späteren Käuferinnen und Käufer sowie der beauftragten Fachleute. Einzubeziehen sind die Nachbarschaft, die Bevölkerung sowie der Kanton als Genehmigungsbehörde.

Ein wesentlicher Faktor für die Festlegung des Ablaufs ist die zur Verfügung stehende Zeit. Es bewährt sich, zum Auftakt der Arbeit die Verantwortlichkeiten genau zu regeln und eine Projektleiterin oder einen Projektleiter zu bestimmen, der Kosten, Termine und Qualität kontrolliert.

Die Erfahrung zeigt, dass die zur Verfügung stehende Zeit auch bei einer rasch beabsichtigten Realisierung für eine sorgfältige Lösungssuche ausreicht. Der Einbezug ausgewiesener Fachleute ist besonders wichtig. Für die Ausarbeitung der Überbauungsordnung ist es von zentraler Bedeutung, von einer fassbaren und machbaren Projektidee auszugehen, deren Wirkung (beispielsweise anhand eines Modells) überprüft werden kann. Eine Überbauungsordnung, welche auf unsicheren Vorgaben beruht, führt selten zum Erfolg: Abweichende Vorstellungen von Bauherrschaft und beigezogenen Fachleuten können Abänderungen oder aufwändige Verfahren zur Folge haben.

Bewährt hat sich der Grundsatz, die Betroffenen zu Beteiligten zu machen. Durch das Zurückgreifen auf die Meinung ausgewiesener Fachleute oder die Beratungsdienste des Amt für Gemeinden und Raumordnung kann zusätzlich Sicherheit gewonnen werden.

Der Normalfall: Ein Direktauftrag an einen Planer

Phasen	Erarbeitung UeO	Mitwirkung, Vorprüfung	Überarbeiten	Öff. Auflage	Einsprache Verfahren	Genehmigungsverfahren
Wochen						
Gemeinde	12 - 20 Wochen	4	4	4 (30 Tage)	2 - 8 Wochen *	
Beschluss	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Kanton			6 - 12 Wochen			4 - 12 Wochen *
						* je nach Einsprachen

Klare Zielvorgaben, straffe Organisation und effiziente Mitwirkung verkürzen die Bearbeitungszeiten. Liegt das Baugebiet in einer Zone mit Planungspflicht, ist eine Mitwirkung nicht zwingend. Allerdings bewährt sich die Durchführung einer Orientierungsversammlung, insbesondere für die direkten Nachbarn.

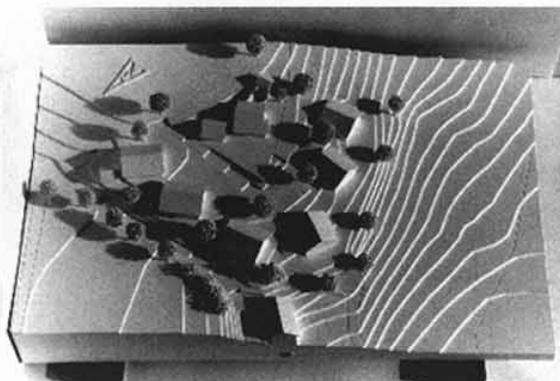
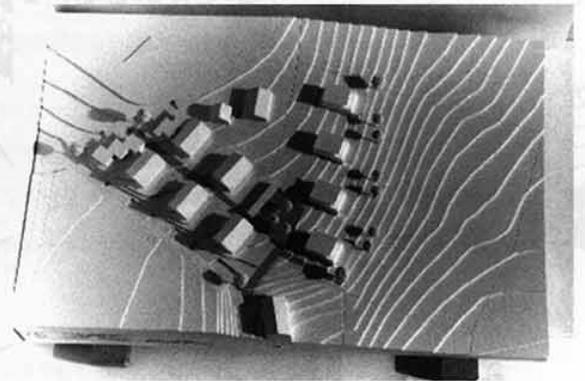
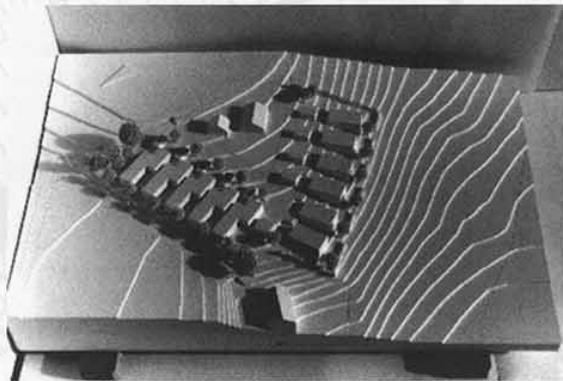
Neben der Möglichkeit, einer Planerin oder einem Planer einen Direktauftrag zu erteilen, bietet sich in der Durchführung eines Wettbewerbs eine sinnvolle Alternative. Die Wahl dieser Alternative ist vor allem dann angebracht, wenn grosse Unsicherheiten hinsichtlich der zu treffenden Lösung bestehen, und deshalb eine Vielfalt von Ideen notwendig ist. Damit kann ein abgesicherter Entscheid gefällt werden.

Eine Alternative: Ein wettbewerbsähnliches Verfahren

In der Gemeinde H. liegt ein Grundstück in einer Zone mit Planungspflicht. Mit dem Ziel, eine Einfamilienhaussiedlung zu realisieren, wünscht der Grundeigentümer von den Gemeindebehörden die Ausarbeitung einer Überbauungsordnung auf seinem Grundstück. Die Gemeinde entscheidet sich trotz Vorliegen von Offerten zweier Planungsbüros für die Durchführung eines wettbewerbsähnlichen Verfahrens. Begründung: das Grundstück befindet sich in einer exponierten Hanglage und bildet den künftigen Siedlungsrand.

Gemeinsam mit dem Grundeigentümer bestimmen der Gemeinderatspräsident, der Baukommissionspräsident und der Bausekretär das Vorgehen: Drei Planungsbüros erarbeiten Lösungsansätze für die bezeichnete Überbauungsordnung. Über die Ergebnisse entscheidet ein Beurteilungsgremium. Diesem gehören folgende Personen an: Gemeinderatspräsident, Baukommissionspräsident, Bausekretär, Grundeigentümer, zwei Nachbarn, eine Vertretung des Kantons und zwei externe Fachexperten. Die Kosten tragen Gemeinde und Grundeigentümer je zur Hälfte. Im Programm des Studienauftrages werden die für die Beurteilung wichtigen Aspekte sorgfältig dargelegt.

Als Resultat liegen drei völlig unterschiedliche Lösungsansätze vor bezüglich der gewählten Anordnung der Baukörper, der Ausnutzung des Grundstücks, dem Umgang mit der Hanglage und dem Siedlungsabschluss. Im Schlussbericht heisst es: „Das Beurteilungsgremium kam zum Schluss, dass sich die Durchführung eines Studienauftrages gelohnt hat und eine tragfähige Lösung zur Weiterbearbeitung empfohlen werden kann.“ Mit der Ausstellung der Arbeiten wird die Bevölkerung einbezogen. Die Überbauungsordnung wird auf eine solide Basis gestellt.



Fotos: Ergebnisse „wettbewerbsähnliches Verfahren“. Eine echte Auswahl von Möglichkeiten

Mit welchen Mitteln kann ich das gesetzte Ziel erreichen?

Was ist für die Zielerreichung unverzichtbar? Was will ich zwingend vorschreiben und wo will ich einen gewissen Spielraum gewähren? Will ich mich mit der Zielvorgabe begnügen und die Umsetzung dem Investor überlassen? Wie formuliere ich dies auf einfache und verständliche Art?

Vorschriften sollen einfach, verständlich und nachvollziehbar sein.

Den Erlass zweckmässig gliedern

Bewährt hat sich eine übersichtliche Gliederung. Beispielsweise in einen allgemeinen und speziellen Teil.

Goldene Regel:

- Eine Norm soll höchstens drei Absätze (z.B. Regel, Abweichungen, Vorbehalte),
- je Absatz nur einen (ausnahmsweise zwei) Sätze und
- je Satz nur einen Gedanken enthalten.

In der Überbauungsordnung sind all jene Massnahmen aufzuführen, die am besten dazu geeignet sind, die gewünschte Siedlungsentwicklung und-gestaltung herbeizuführen, ohne gleichzeitig unerwünschte Nebenwirkungen zu verursachen. Jede Regelung schränkt ein oder gewährt einen Spielraum. Mit einer Regelung werden nicht nur unerwünschte Lösungen ausgeschlossen, sondern auch mögliche bessere Lösungen verunmöglicht. Die Beschränkung auf die wesentlichen öffentlichen und privaten Interessen ist in aller Regel sinnvoll. Es lohnt sich, die Kernprobleme besonders gründlich zu beleuchten, insbesondere bei Fragen zum Schutz von Ortsbild (Dachformen) und Landschaft (Hanglage) sowie dem Erscheinungsbild und der Gestaltung des öffentlichen Raumes (prägende Elemente, Nebenbauten).

Die Inhalte klar und eindeutig festlegen

- Was soll und muss angeordnet werden?
- Welche Inhalte sind bereits im Baureglement geregelt?
- Welche Vorgaben macht die Vorschrift über die Zone mit Planungspflicht?
- Handelt es sich um öffentliche oder private Interessen?

Vornehmlich von **öffentlichem** Interesse sind:

- Schutz von Ortsbild und Landschaft
- Erschliessung mit Wasser, Abwasser, Energie etc.
- Anschluss an das Verkehrsnetz mit Strassen, Fusswegen, öffentlichen Verkehrsmitteln
- Gestaltung des öffentlichen Raumes
- Art und Mass der Bodennutzung
- Bauweise

Vornehmlich von **privatem** Interesse sind:

- Nachbarrechtliche Beziehungen (Grenzabstände, Wegrechte, Besonnung)

Der praktische Erfolg einer Überbauungsordnung zeigt sich beim Umgang mit Abweichungen und Ermessensspielräumen. Die Vorschriften sollen nicht nur auf die aktuellen Bedürfnisse ausgerichtet sein, sondern auch in näherer Zukunft Handlungsspielräume offen lassen. Versetzen Sie sich beim Ausarbeiten der Vorschriften in die Rolle der Bauinspektorin oder des Bauinspektors, welche ein Gesuch prüfen und innerhalb des gewährten Ermessensspielraums handeln müssen.

Die Ausnahmen und Ermessensspielräume im Griff behalten

Welcher Normtyp ist am besten geeignet, den Inhalt auszudrücken? Gebote oder Verbote?

Das Gebot lässt keine Wahl. Man kann sich ihm nicht entziehen. Das Gebot wirkt strikt (zum Beispiel „gestattet sind nur Satteldächer“).

Eine offenere Verbindlichkeit haben Verbote. Obwohl sie unmittelbar verbindlich sind, kann man sich ihrer Wirkung durch Unterlassen entziehen (zum Beispiel „Flachdächer sind verboten“; das heisst, alle andern Dachformen sind zulässig).

Eine Regel kann als **verbindlich** erklärt werden, in besonderen Fällen aber Abweichungen erlauben. Solche können **ein-schränkend oder offen konzipiert werden**:

- **Wenn ein Architekturwettbewerb durchgeführt wird, kann die Ausnutzungsziffer ...**
- **Eine gleichwertige Alternative vorausgesetzt, ...**

Abweichungen können auch in die Form von **Ermessensspielräumen** gekleidet werden als „**kann-Formulierungen**“ oder als **unbestimmte Gesetzesbegriffe**:

- **Ein Mehrgeschoss kann bewilligt werden, wenn eine Überbauung mit grosszügigen Freiräumen und Grünflächen geschaffen wird.**
- **Bauten und Anlagen sind harmonisch in die Landschaft einzufügen.**

Eine ausführliche Überbauungsordnung ist keine Garantie für gute Lösungen. Eine Beschränkung auf die wesentlichen Aspekte ist deshalb sinnvoll. Zusätzlich zu den eigentlichen Überbauungsvorschriften mit Überbauungsplan als verbindlicher Teil, braucht es einen aussagekräftigen Bericht, welcher die Planungsziele detailliert erläutert. Darüber hinaus kann es sich im Einzelfall rechtfertigen, unbestimmt formulierte Absichten mit Richtlinien zu verdeutlichen.

Nur regeln, was geregelt werden muss.

Mit welchem Grad an Ausführlichkeit soll der Inhalt eines Erlasses oder einer Norm geregelt werden?

Grundsatz: so allgemein wie möglich, so detailliert wie nötig.

Für eine hohe Regelungsdichte sprechen zum Beispiel:

- Voraussehbarkeit
- Gleichbehandlung
- Beseitigung von Kontroversen
- Vermeidung von Normwandel in der Praxis

Für eine niedrige Regelungsdichte sprechen zum Beispiel:

- Einzelfallgerechtigkeit
- Anpassung an künftige Entwicklungen (Flexibilität erhalten)

Habe ich erreicht, was ich wollte?

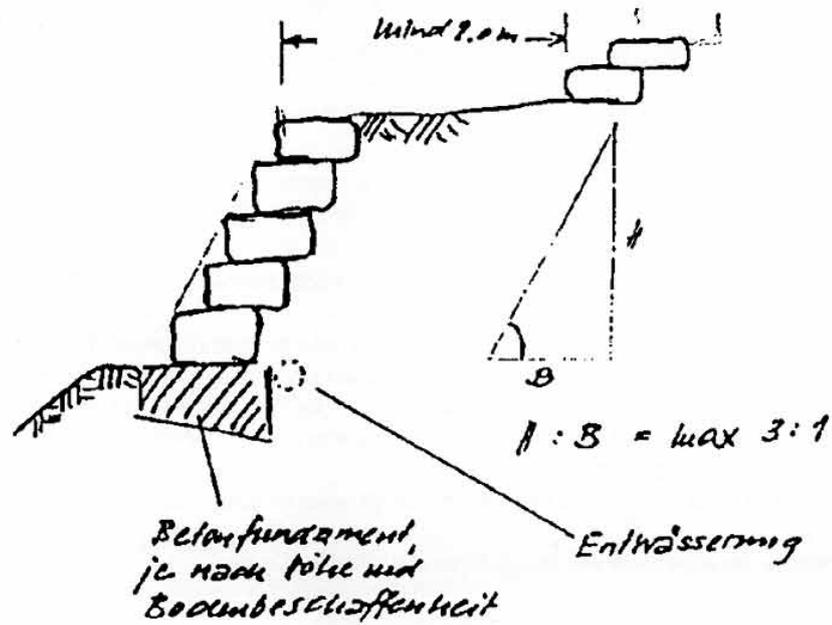
Kann ich mit dem Ergebnis zufrieden sein? Sind wichtige Fragen unbeantwortet geblieben?

Sobald die Überbauungsordnung steht, lohnt sich ein Test, um zu verhindern, dass sich später unerwünschte Konsequenzen einstellen oder wichtige Fragen unbeantwortet bleiben.

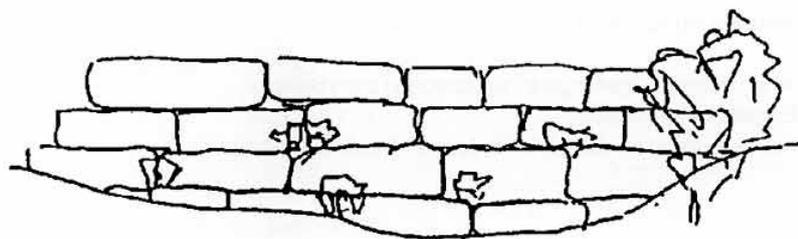
Eine erste Kontrollfrage: Sind die Vorschriften verständlich formuliert?

Ein Beispiel aus der Praxis:

Böschungssicherungen mit Böschungssteinen



Böschungsmauer/Stützmauern



- Längsgeschichtet
- Versatz so, dass keine lagenübergreifenden senkrechten Fugen
- max. 4 Lagen
- Nischenpflanzung

„Was der Unterschied zwischen einer Böschungssicherung mit Böschungssteinen (...) und einer Böschungsmauer/Stützmauer ist, konnten die Gemeindevertreter und der am Augenschein anwesende Planer, der die Vorschrift mitformulieren half, nicht schlüssig klären.“

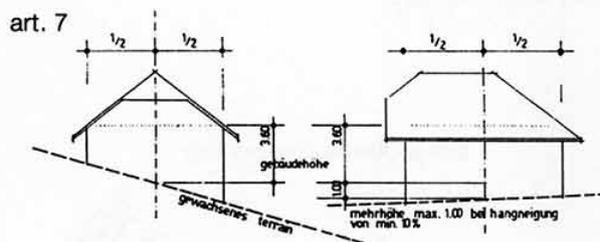
zitiert aus einem Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Eine zweite Kontrollfrage: Sind die wesentlichen Aspekte richtig geregelt?

Zwei Beispiele aus der Praxis: Die Gemeinden A und B liegen nahe beieinander und haben Teile ihres Baugebietes am Hang.

Gemeinde A

Die Gemeinde A versuchte in den Vorschriften zur Überbauungsordnung der Hanglage mit detaillierten Regelungen der Umgebungsgestaltung Rechnung zu tragen. Das Resultat ist eine Überbauung, aus Bauten, die eigentlich für flaches Bauland konzipiert wurden. Folge davon ist, dass ganz erhebliche Terrainverschiebungen - Abgrabungen, Aufschüttungen und Stützmauern - nötig waren, damit sie überhaupt erstellt werden konnten. Zahlreiche Ausnahmeregelungen wurden nötig.



Gemeinde B

Die Gemeinde B packte das Problem bei der Wurzel:

„Jedes Bauen in diesem steilen und exponierten Hang hat eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes zur Folge. Deshalb war es ein Ziel des Überbauungsplans, die technischen Eingriffe auf das absolut Notwendige zu beschränken und deren optische Auswirkungen mit gezielten Massnahmen wie Bepflanzung möglichst zu mildern.“

zitiert aus dem Bericht des Planers

Die Gemeinde setzte bei der Form der Gebäude an mit folgendem Resultat:

Querschnitt M 1:200



Wurde gebaut, was ich wollte?

Kann ich mit dem gebauten Resultat zufrieden sein? Was würde ich heute nicht mehr oder anders tun?

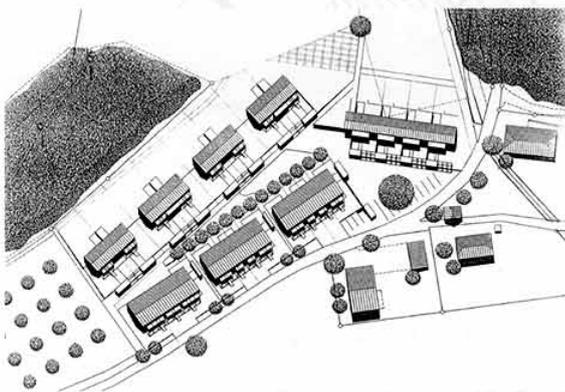
Die Wirkung einer Überbauungsordnung kann erst nach dem Bauabschluss umfassend überprüft werden. Es lohnt sich, vor Ort die ursprünglichen Ziele mit dem gebauten Resultat zu vergleichen, sich dabei mit den Auswirkungen des gewährten Ermessensspielraums in den Vorschriften auseinanderzusetzen und den Erfolg und die Schwierigkeiten zu dokumentieren.

Gemachte Erfahrungen ebnen den Weg in die Zukunft.

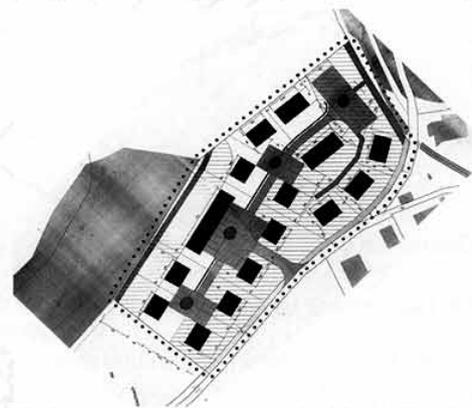
Eine dritte Kontrollfrage: Stimmt das Resultat mit den ursprünglichen Zielsetzungen überein?

Die Gemeinde C führte für ein am Rande des Gemeindegebietes gelegenes Baugebiet mit drei markanten Teilgebieten (Ebene, Hang und Plateau) einen Wettbewerb durch. Die Nutzung bestand aus Doppel- und Reiheneinfamilienhäusern. Sehr rasch veränderte sich aber die Nachfragesituation. Nun waren freistehende Einfamilienhäuser gefragt. Die Überbauungsordnung wurde angepasst und das architektonische Konzept dabei verlassen. Obwohl detaillierte Vorschriften zur Gestaltung der Häuser vorlagen, blieben einige wesentliche Fragen zum Aussenraum unbeantwortet.

1. Entwurf Überbauungsordnung



gültige Überbauungsordnung



Wurde gebaut, was man wollte?



