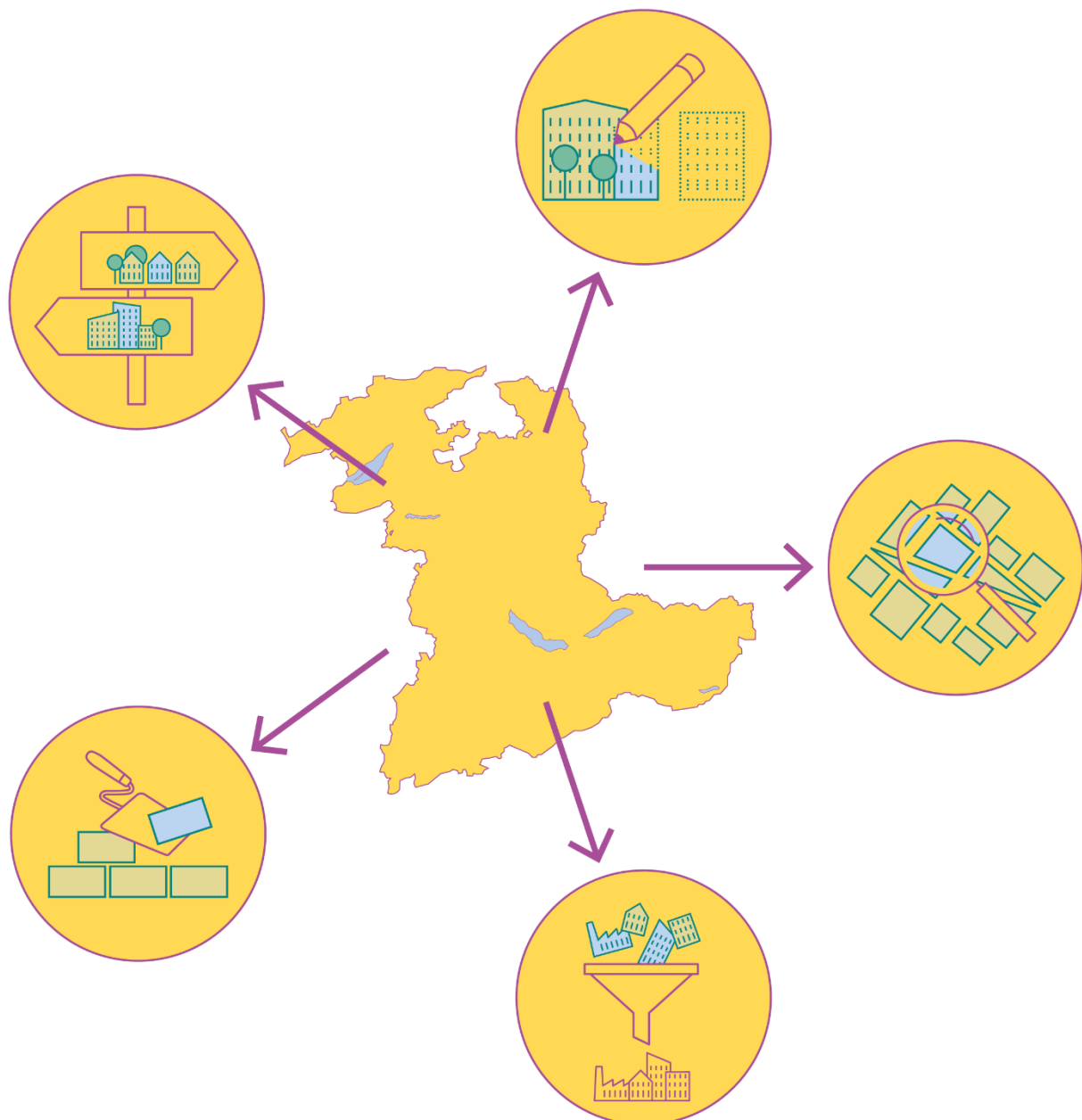


Eine neue Generation der Nutzungsplanung im Kanton Bern

Ansätze für die künftige Ausgestaltung der Nutzungsplanung aus Sicht des AGR Kanton Bern sowie der Planungsfachleute von Bern, Biel, Burgdorf, Köniz, Langenthal, Muri und Thun

Schlussbericht

14. Dezember 2018



Projektträger: Kanton Bern und Städte/Gemeinden

Daniel Wachter	Kanton Bern, AGR
Daniel Gäumann	Kanton Bern, AGR
Stefan Ghioldi	Kanton Bern, AGR
Mark Werren	Stadt Bern, Stadtplanungsamt
Thilo Jennewein	Stadt Bern, Stadtplanungsamt
Alice Bögli	Stadt Bern, Stadtplanungsamt
Florence Schmoll	Stadt Biel, Abteilung Stadtplanung
Sarah Gäumann	Stadt Biel, Abteilung Stadtplanung
Birgit Kurz	Stadt Burgdorf, Baudirektion
Peter Hänsenberger	Stadt Burgdorf, Baudirektion
Stephan Felber	Gemeinde Köniz, Direktion Planung und Verkehr
Enrico Slongo	Stadt Langenthal, Stadtbauamt
Markus Zahnd	Stadt Langenthal, Stadtbauamt
Sebastian Mävers	Gemeinde Muri b. Bern, Bauverwaltung
Thomas Jenne	Stadt Thun, Planungsamt

Projektbegleitung Basler-Fonds

Bruno Basler

Projektteam EBP

Lukas Beck
Jonas Hunziker
Andrea Meier
Matthias Thoma

EBP Schweiz AG
Mühlebachstrasse 11
8032 Zürich
Schweiz
Telefon +41 44 395 16 16
info@ebp.ch
www.ebp.ch

Schlussbericht_181214.docx

Inhaltsverzeichnis

1.	Ist die Nutzungsplanung im Kanton Bern bereit für die Innenentwicklung?	4
1.1	Ausgangslage und Anlass	4
1.2	Welche Herausforderungen stellen sich der Nutzungsplanung heute und in Zukunft?	5
1.3	Ziele des Projekts	7
1.4	Vorgehen	9
1.5	Aufbau des Berichts	10
2.	Die Nutzungsplanung im Kanton Bern heute	11
2.1	Instrumente	11
2.2	Organe und Kompetenzen	12
2.3	Rolle der Städte und Gemeinden in vier Stufen	13
3.	Anforderungen an die Nutzungsplanung von morgen	16
3.1	Bisherige planerische und rechtliche Anforderungen	16
3.2	Neue oder grösser gewordene Anforderungen	16
4.	Eine neue Generation von Instrumenten	20
4.1	Vier Visionen für eine neue Generation der Nutzungsplanung	22
	Exkurs: Fallbeispiel Muri, Melchenbühl	24
4.2	Sieben Bausteine zur Ergänzung der heutigen Nutzungsplanung	32
4.3	Beurteilung: Potenzial der Visionen und Bausteine?	39
5.	Fazit	41
6.	Empfehlungen aus Sicht der Projektträger	44
6.1	Nutzungsplanung mit geltendem Recht optimieren	44
6.2	Vielversprechende Ansätze weiterverfolgen	45
6.3	Rolle im Planungsprozess an Erfordernisse anpassen	46
6.4	Dialog zwischen Gemeinden und Kanton fortführen	47

Anhang mit Fallbeispielen

1. Ist die Nutzungsplanung im Kanton Bern bereit für die Innenentwicklung?

1.1 Ausgangslage und Anlass

Die kommunale Nutzungsplanung ist das zentrale Instrument der Raumplanung in der Schweiz: Sie regelt parzellenscharf die Überbaubarkeit und Nutzweise der einzelnen Grundstücke und ist für jedermann verbindlich. Seit der Einführung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) 1979 haben sich die Anforderungen an die Raumplanung verändert. Sie soll heute nicht mehr primär die Siedlungserweiterung «auf der grünen Wiese» ermöglichen, sondern eine Siedlungsentwicklung nach innen – also im bestehenden Siedlungsgebiet – unterstützen. Diese Zielsetzung hat mit der Zustimmung der Schweizer Stimmbevölkerung zum neuen Raumplanungsgesetz deutlich an Gewicht gewonnen. Nachdem in den vergangenen Jahren die Richtpläne der Kantone an die Anforderungen des neuen RPG angepasst wurden, folgt in den kommenden Jahren die Umsetzung in der Nutzungsplanung.

Siedlungsentwicklung nach innen stellt neue Anforderungen

Auch andere Anforderungen haben sich in den vergangenen Jahren verändert. So lag der Fokus der Nutzungsplanung ursprünglich stark auf dem Schutz vor schädlichen Immissionen. Zwar ist dieser Schutz nach wie vor wichtig. Mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel nahm die Bedeutung der Vermeidung von Immissionen durch die Nutzungstrennung in den vergangenen Jahrzehnten jedoch ab. Gleichzeitig ist die Nutzungsplanung mit neuen Erwartungen und Zielsetzungen aus unterschiedlichen Bereichen konfrontiert, von der Nutzung erneuerbarer Energien bis hin zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum.

Neue Erwartungen an die Nutzungsplanung

Die Nutzungsplanung hat im Zeitalter der Siedlungserweiterung gute Dienste geleistet. Mit der Erneuerung und Transformation von Quartieren kommen jedoch neue Herausforderungen auf die Nutzungsplanung zu. In vielen Kantonen der Schweiz wird darum zunehmend diskutiert, ob und wie die Nutzungsplanung angepasst werden soll. Das nutzungsplanerische Instrumentarium des Kantons Bern hat sich in der Vergangenheit bewährt. Aber auch in Bern stellt sich die Frage, ob die Nutzungsplanung bereit ist für die Innenentwicklung: Wie kann sie die raumplanerischen Herausforderungen, die sich aus dem Fokus auf die Erneuerung und Transformation des Siedlungsbestands ergeben, lösen? Eignen sich die bestehenden Instrumente und Prozesse oder sind Anpassungen nötig?

Wie kann die Nutzungsplanung auf die aktuellen Herausforderungen reagieren?

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kantons Bern, die Planungsämter und -abteilungen der Städte Bern, Biel, Burgdorf, Langenthal und Thun sowie jene der Gemeinden Köniz und Muri bei Bern sind diesen Fragen nachgegangen. Im Rahmen eines gemeinsamen Projekts mit dem Basler-Fonds¹ werfen sie die Frage auf, ob es Zeit ist für eine neue Genera-

Wie sieht die Nutzungsplanung von morgen im Kanton BE aus?

1 Der BaslerFonds ist ein Fonds der Gründerfamilie von EBP (Familie Basler), mit dem die Bearbeitung von gesellschaftlich relevanten Fragenstellungen mit starkem Zukunftsbezug unterstützt wird.

tion der Nutzungsplanung. Gemeinsam haben sie untersucht, wie die Nutzungsplanung auf aktuelle Herausforderungen reagieren kann, welche Potenziale verschiedene Möglichkeiten zur Weiterentwicklung aufweisen und welche konkreten Schritte in Angriff genommen werden können, um diese Möglichkeiten weiterzuverfolgen.

1.2 Welche Herausforderungen stellen sich der Nutzungsplanung heute und in Zukunft?

Die veränderten Anforderungen und Rahmenbedingungen bringen für die Weiterentwicklung der Nutzungsplanung verschiedene Herausforderungen mit sich:

1. Langfristigkeit von Quartiertransformationen

Bei der Weiterentwicklung von bestehenden Quartieren stösst die Nutzungsplanung mitunter an Grenzen. Insbesondere in Quartieren mit kleinteiligen Parzellarstrukturen und einer heterogenen Eigentümerstruktur bekundet die Nutzungsplanung in ihrer heutigen Form Schwierigkeiten damit, die komplexen räumlichen und zeitlichen Abhängigkeiten zu koordinieren und gleichzeitig Entwicklungsspielregeln aufzustellen, die über die notwendige Flexibilität verfügen.

2. Vernachlässigung städte- und ortsbaulicher Grundmuster

In der jüngeren Vergangenheit wurde die Innenentwicklung oftmals mittels Sondernutzungsplanungen umgesetzt. Die eigentliche «Normalform» der Nutzungsplanung – die Grundordnung – scheint dagegen zunehmend an Bedeutung zu verlieren. Die «Aneinanderreihung von Sonderfällen» hat sich in der Vergangenheit bei isolierten Arealentwicklungen (z. B. Umnutzung einer Industriebrache) grundsätzlich bewährt. In manchen Fällen führt es aber zu unbefriedigenden Lösungen, da die Fortschreibung und Weiterentwicklung von städtebaulichen Grundmustern einen geringeren Stellenwert besitzt. Bei der Erneuerung und Transformation des Siedlungsbestands stossen Sondernutzungsplanungen an Grenzen, sowohl aus städtebaulicher Sicht, aber auch organisatorisch und prozessual.

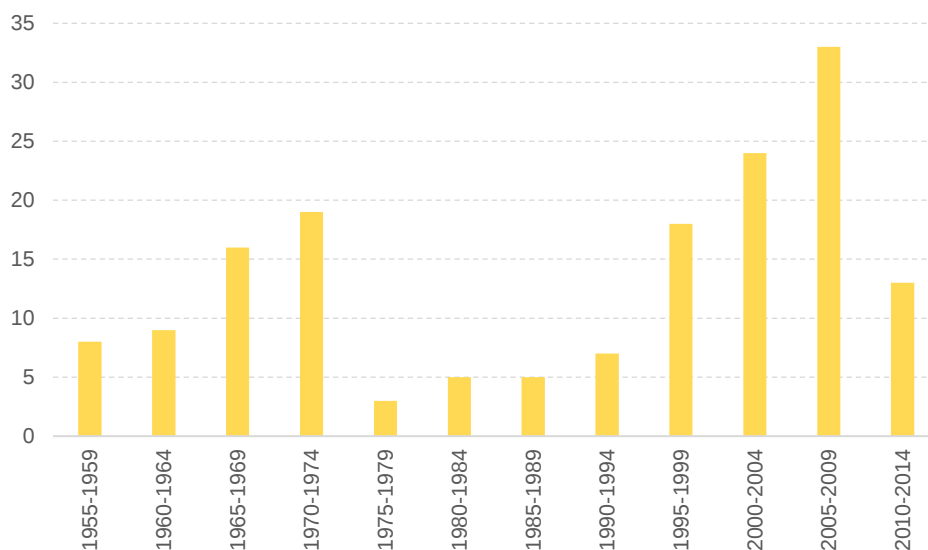


Abbildung 1: Anzahl genehmigte Sondernutzungsplanungen in der Stadt Bern

3. Prozessuale Zuständigkeiten

Während strategische Planungsinstrumente wie Stadt- oder Raumentwicklungskonzepte von der Exekutive verabschiedet werden, entscheidet die Legislative bzw. die Stimmbevölkerung über deren Umsetzung in der Nutzungsplanung. Damit kann die Öffentlichkeit einerseits wenig Einfluss auf die strategische Ausrichtung der Planung nehmen und gleichzeitig ist sie in der Lage, die konkrete Umsetzung der strategischen Planung zu «unterlaufen». Diese Zuständigkeiten können zu langen Verfahren und Prozessrisiken führen.

4. Umsetzung von strategischen Zielen in der Nutzungsplanung

In vielen Gemeinden, insbesondere in den mittleren und grossen Städten ist das Bedürfnis nach einer strategiegeleiteten räumlichen Entwicklung gewachsen. Zunehmend halten die Städte und Gemeinden in informellen Leitbildern (Entwicklungsstrategien, Raumkonzepten) und formellen Richtplänen ihre Absichten und Strategien zur räumlichen Entwicklung fest. Oft enthalten diese Instrumente auch räumlich feinkörnige Aussagen zur erwünschten Entwicklung. Diese Ziele lassen sich allerdings nur teilweise mit der Nutzungsplanung grundeigentümerverbindlich sichern.

5. Planungssicherheit für Grundeigentümer versus öffentliches Interesse an Veränderung im bebauten Gebiet

Oftmals stehen sich aus Sicht der Gemeinden zwei Grundinteressen gegenüber. Einerseits ist den Grundeigentümern Planungssicherheit zu gewähren und ihre Interessen sind zu respektieren, auch wenn diese einer Veränderung im Wege stehen. Auf der anderen Seite müssen die Gemeinden gezielt

Veränderungen anstossen und manchmal gegen den Willen von Grundeigentümern durchsetzen, um eine Entwicklung der Siedlung im öffentlichen Interesse zu gewährleisten.

6. Zunehmende Komplexität der Interessensabwägung

Neben der Raumplanung im engeren Sinn wird die räumliche Entwicklung zunehmend von harten Rahmenbedingungen aus anderen Themenbereichen (z. B. Störfallvorsorge, Umweltschutz, Bodenschutz, Natur- und Heimatschutz) bestimmt. Eine Interessensabwägung im Einzelfall wird damit komplexer. Zudem ist die hohe rechtliche Bedeutung bestimmter Themen wie etwa dem Umweltschutz und damit die Ergebnisse der Interessensabwägungen in der Öffentlichkeit teilweise schwieriger nachvollziehbar.

7. Verfahren und Rekursmöglichkeiten

Die Instrumente der Nutzungsplanung und die planerische Praxis haben sich in den vergangenen Jahrzehnten stark weiterentwickelt. Häufig existieren aus diesem Grund heute verschiedene Planungsinstrumente für ein Gebiet mit identischen oder ähnlichen Inhalten, die auf dem Rechtsweg entsprechend mehrfach angefochten werden können und zu langen Verfahrensdauern führen.

1.3 Ziele des Projekts

Die Projektträger – das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, die Planungsämter und -abteilungen der Städte Bern, Biel, Burgdorf, Langenthal und Thun sowie der Gemeinden Köniz und Muri bei Bern – haben ausgehend von den beschriebenen Herausforderungen gemeinsam mit dem Basler-Fonds ein Projekt angestossen. Das Projekt «Eine neue Generation der Nutzungsplanung im Kanton Bern» untersucht, welche neuen oder veränderten Anforderungen zukünftig an die Nutzungsplanung gestellt werden und welches Potenzial verschiedene Möglichkeiten der Weiterentwicklung des nutzungsplanerischen Instrumentariums beinhalten. Im Zentrum stehen dabei die folgenden drei Fragen:

- Welchen Anforderungen muss die Nutzungsplanung heute und in Zukunft gerecht werden?
- Welche Möglichkeiten bestehen zur Weiterentwicklung der Nutzungsplanung?
- Wie sind diese Möglichkeiten hinsichtlich der identifizierten Anforderungen zu beurteilen?

Im Rahmen des Projekts werden verschiedene Ansätze zur Weiterentwicklung der Nutzungsplanung formuliert. Neben punktuellen Anpassungen am bestehenden Instrumentarium werden auch Visionen diskutiert, die von den heutigen Grundprinzipien des Schweizer Planungssystems abweichen.

Projekt «Eine neue Generation der Nutzungsplanung»

Varianten zur Weiterentwicklung der Nutzungsplanung

Die Ansätze konzentrieren sich dabei auf die Rahmen- und Sondernutzungsplanung. Die Weiterentwicklung des Planungssystems ist aus einer isolierten Betrachtung der grundeigentümergebundenen Planung jedoch kaum möglich. Das Zusammenspiel mit den weiteren vor- und nachgelagerten Instrumenten der Raumplanung (z. B. der Richtplanung) sowie die prozessualen Fragen werden darum mitberücksichtigt.

Rahmennutzungsplanung im Fokus

Das Ziel des Projekts ist es, die Diskussion zur Weiterentwicklung des raumplanerischen Instrumentariums mit verschiedenen Ansätzen zu lancieren. Das Projekt will damit zur Debatte über die Vor- und Nachteile des heutigen Systems sowie über mögliche alternative Formen der Nutzungsplanung anregen. Darüber hinaus zeigt das Projekt aber auch konkrete Stossrichtungen und Hinweise auf, mit denen die Nutzungsplanung in den Berner Städten und Gemeinden kurz- und mittelfristig weiterentwickelt werden kann.

Ziel des Projekts

Die Projektträger gestalteten die Diskussion der Herausforderungen sowie der möglichen Ansätze und Stossrichtung massgeblich mit. Das Projekt erhebt darum nicht den Anspruch, die Herausforderungen sämtlicher Städte und Gemeinden des Kantons Bern abzubilden. Gleichwohl können die hier diskutierten Ansätze und Stossrichtungen auch für jene Städte und Gemeinden des Kantons Bern, die nicht im Projekt beteiligt waren, von Interesse sein.

Sicht der Projektträger

Gleichzeitig bilden die im vorliegenden Bericht beschriebenen Inhalte eine fachliche Perspektive ab. Eine politische Beurteilung wurde im Rahmen des Projekts nicht vorgenommen. Diese soll bei der Konkretisierung der formulierten Stossrichtungen in einem nächsten Schritt erfolgen.

Wiedergabe der fachlichen Sicht

1.4 Vorgehen

Das Projekt wurde in enger Abstimmung mit den Projektträgern durchgeführt. Abbildung 2 zeigt den schrittweisen Ablauf sowie die Verortung der Erkenntnisse im Bericht:

Projektablauf und
Inhaltsübersicht

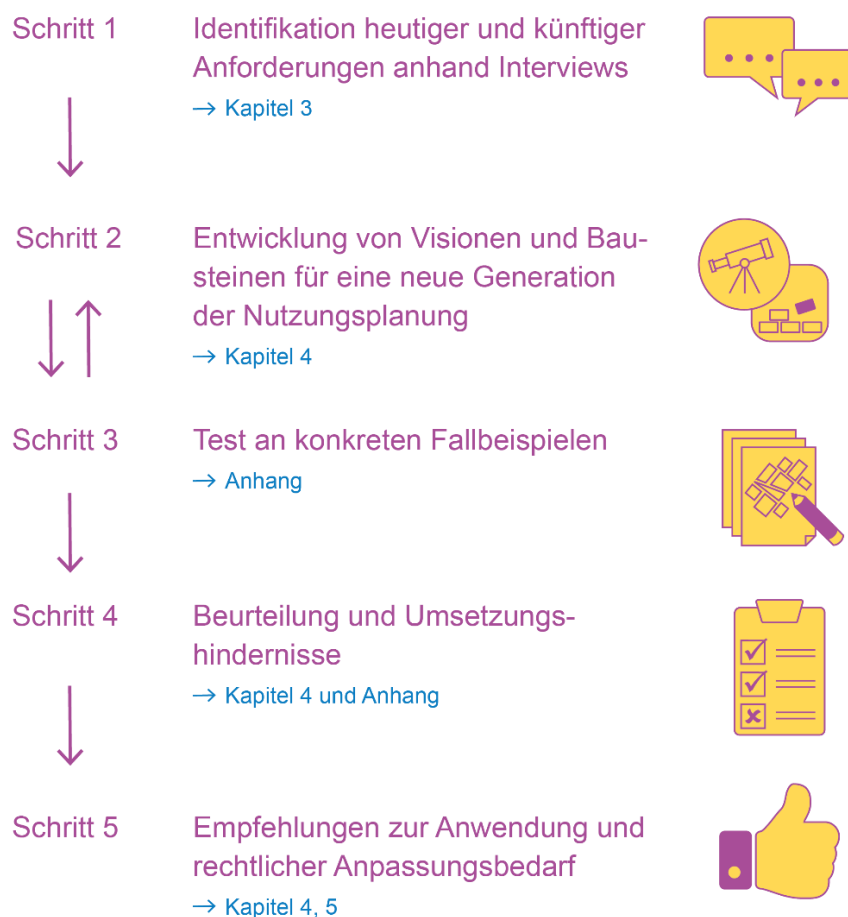


Abbildung 2: Vorgehen

Zur Identifikation der Anforderungen, die an eine neue Generation der Nutzungsplanung gestellt werden (Schritt 1), wurden neben Gesprächen mit den Projektträgern Interviews mit Experten und Akteuren aus unterschiedlichen Fachbereichen durchgeführt (vgl. Tabelle 1). Die Interviews gaben gemeinsam mit der Untersuchung innovativer Ansätze aus dem In- und Ausland Hinweise für die Entwicklung von Visionen und Bausteinen in der darauffolgenden Phase (Schritt 2).

Interviews zur
Identifikation der
Anforderungen

Bereich	Interviewpartner	Organisation
Planung	Andreas Schneider	Hochschule für Technik Rapperswil
	Anita Grams	ETH Zürich
	Angelus Eisinger	Regionalplanung Zürich und Umgebung

	Beat Suter	Metron Raumentwicklung
	Daniel Laubscher	Regionalkonferenz Bern-Mittelland
	Kaja Keller	FSU Mittelland
	Michael Koch	YellowZ
Recht	Lukas Bühlmann, Eloi Jeanneret	espace suisse
	Rudolf Muggli, Carlo Fahrländer	Ad-vocate
Immobilien- entwicklung	Jürg Sollberger	Wohnbaugenossenschaften Schweiz, Bern-Solothurn
	Joris van Wezemael	Pensimo
	Jürg Wanzenried	Frutiger

Tabelle 1: Übersicht Interviewpartner

1.5 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht fasst die Erkenntnisse, die im Rahmen des Projekts gewonnen wurden, zusammen. Er gliedert sich in folgende Kapitel:

- Kapitel 2 beschreibt die Ausgangslage. Es fasst die heutige Funktionsweise der Nutzungsplanung im Kanton Bern hinsichtlich der Instrumente, der Organe und Kompetenzen sowie der Rolle der Städte und Gemeinden im Planungsprozess zusammen.
- Kapitel 3 erläutert die Anforderungen an die Nutzungsplanung von morgen, die auf Basis der geführten Interviews identifiziert wurden.
- Kapitel 4 stellt verschiedene Ansätze zur Weiterentwicklung der Nutzungsplanung vor. Sie bestehen aus sogenannten Visionen und Bausteinen, welche im Rahmen von konkreten Fallbeispielen – also räumlich konkreten Situationen in den am Projekt beteiligten Städten und Gemeinden – getestet wurden. Basierend auf diesen Fallbeispielen wurden das Potenzial sowie die Vor- und Nachteile der Visionen und Bausteine beurteilt. Die Beurteilungen werden ebenfalls in Kapitel 4 festgehalten.
- Kapitel 5 zieht ein Fazit zu den diskutierten Visionen und Bausteinen und zeigt mögliche Stossrichtungen für die Weiterentwicklung der Nutzungsplanung auf.
- Kapitel 6 formuliert Empfehlungen, wie die Stossrichtungen weiterverfolgt werden können.
- Der Anhang beinhaltet eine ausführliche Dokumentation der Fallbeispiele.

Bericht mit Zusammenfassung der Erkenntnisse, ausführliche Dokumentation im Anhang

2. Die Nutzungsplanung im Kanton Bern heute

Der Kanton Bern gewährt den Städten und Gemeinden einen erheblichen Spielraum bei der Ausgestaltung der Nutzungsplanung und der kommunalen Planungsinstrumente im weiteren Sinn. Entsprechend ist nicht eine einzige Form der Nutzungsplanung anzutreffen, sondern eine föderale Vielfalt von Nutzungsplanungen.

Vielfältige Ausgestaltung der Nutzungsplanung

2.1 Instrumente

Zwar wird die grundsätzliche Struktur des Instrumentariums durch das Baugesetz und die Bauverordnung des Kantons Bern vorgegeben und nimmt wie in vielen anderen Kantonen eine Unterscheidung zwischen der Grundordnung (d.h. der Rahmennutzungsplanung) und Sondernutzungsplanung vor. Jedoch zeigen sich insbesondere hinsichtlich formeller Zuständigkeiten, der Ausgestaltung der Baubewilligungs- und Qualitätssicherungsverfahren sowie der Verwendung von informellen Planungsinstrumenten zum Teil grosse Differenzen zwischen den verschiedenen bernischen Städten und Gemeinden. Abbildung 3 zeigt den Aufbau des Planungssystems und das Zusammenspiel zwischen Grundordnung und Sondernutzungsplanung gemäss Baugesetz (BauG) des Kantons Bern in seinen Grundzügen auf.

Unterschiedliche Verwendung der Instrumente

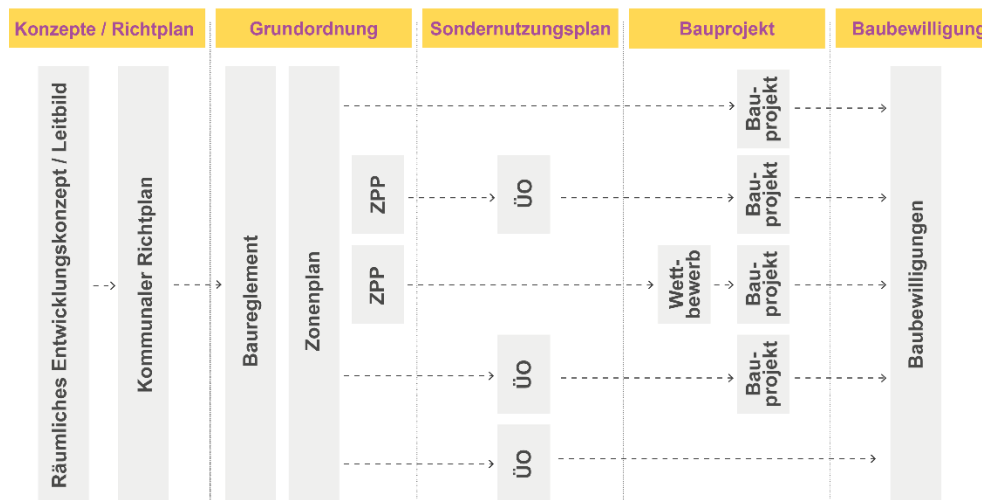


Abbildung 3: Vereinfachter Aufbau des Planungssystems im Kanton Bern gemäss Baugesetz

Der Kanton Bern sieht in der Regel vor, dass Bauprojekte auf Basis des Baureglements und des Zonenplans zur Bewilligung eingereicht werden können. Wo in der Grundordnung eine Zone mit Planungspflicht (ZPP) festgesetzt ist, muss zuvor eine Sondernutzungsplanung – in Form einer Überbauungsordnung (ÜO) – durchgeführt werden. In Einzelfällen kann auf den Erlass einer Überbauungsordnung verzichtet werden, z. B. wenn ein Vorhaben

Spielformen des Verfahrens bei ÜOs

das Ergebnis eines Projektwettbewerbs ist.² ÜOs können daneben auch ausserhalb von ZPPs erlassen werden. Die Überbauungsordnung kann dann als Baubewilligung gelten, wenn sie das Bauvorhaben bereits mit der Genauigkeit der Baubewilligung festlegt.³ Der übergeordnete inhaltliche Rahmen für die verschiedenen kommunalen Instrumente bilden u. a. der kantonale Richtplan, die regionalen Planungen sowie die verschiedenen gesetzlichen Rahmenbedingungen und Vorgaben des Kantons und des Bundes.

2.2 Organe und Kompetenzen

Das Baugesetz⁴ des Kantons Bern bezeichnet den Gemeinderat (Exekutive) als Planungsbehörde. In den meisten Städten und Gemeinden im Kanton Bern entscheidet entsprechend der Gemeinderat über strategische Grundlagen der räumlichen Entwicklung wie Leitbilder, Konzepte, etc. Auch der behördenverbindliche kommunale Richtplan wird durch den Gemeinderat erlassen. Für den Erlass und die Änderung der baurechtlichen Grundordnung sowie von Überbauungsordnungen sind dagegen im Grundsatz die Stimmberechtigten zuständig. Die Umsetzung der Grundordnung im Baubewilligungsverfahren ist dagegen in den Städten und Gemeinden wiederum Aufgabe des Gemeinderats (oder einer anderen bezeichneten Behörde).

Gemeinderat als strategische und vollziehende Planungsbehörde

Städte und Gemeinden mit einem Parlament können für den Erlass und die Änderung von Grundordnung und Überbauungsordnungen andere Zuständigkeiten vorsehen. Tabelle 2 zeigt, dass diese Möglichkeit teilweise genutzt wird. So ist in Burgdorf und Thun das Parlament mit dieser Aufgabe betraut. In Langenthal ist das Parlament für die Überbauungsordnungen zuständig und die meisten Städte sehen die Zuständigkeit des Parlaments für Überbauungsordnungen ohne Abweichung von der Grundordnung vor. Überbauungsordnungen, welche eine Zone mit Planungspflicht betreffen oder lediglich Detailerschliessungsanlagen festlegen, werden in jedem Fall vom Gemeinderat beschlossen⁵.

Abweichende Zuständigkeiten für Grundordnung und ÜO

2 Daneben existieren weitere Sonderformen: So kann z. B. ein Bauprojekt ohne ÜO bewilligt werden, wenn ein Gesamtvorhaben, das im Detaillierungsgrad eines Bauprojekts vorliegt, den Anforderungen der ZPP auf der ganzen Fläche entspricht.

3 Vgl. Art. 69, 73, 88-89, 92ff BauG

4 Art. 66 BauG, Abs.1

5 Art. 66 BauG, Abs.3

	Kommunaler Richtplan (Siedlung)	Baurechtliche Grundordnung ⁶	Überbauungsordnungen		
Stadt			Mit Abweichung von Grundordnung	Ohne Abweichung von Grundordnung	Für ZPP oder lediglich Detailerschliessung
Bern	-	Stimmbe-rechtigte	Stimmbe-rechtigte	Parlament	Gemeinderat
Biel	-	Stimmbe-rechtigte	Stimmbe-rechtigte	Parlament	
Burg-dorf	Gemeinde-rat	Parlament*	Parlament*	Parlament*	
Köniz	Gemeinde-rat	Stimmbe-rechtigte	Stimmbe-rechtigte	Stimmberech-tigte	
Lan-gent-hal	Gemeinde-rat	Stimmbe-rechtigte	Parlament	Parlament	
Muri	Gemeinde-rat	Stimmbe-rechtigte	Stimmbe-rechtigte	Parlament	
Thun	Gemeinde-rat	Parlament*	Parlament*	Parlament*	
* fakultative Volksabstimmung					

Tabelle 2: Zuständigkeiten für den Erlass, die Änderung und Aufhebung von Planungsinstrumenten bei den am Projekt beteiligten Städten

2.3 Rolle der Städte und Gemeinden in vier Stufen

Die Rolle der Städte und Gemeinden im Planungs- und Bauprozess kann in vier Stufen eingeteilt werden. Das Planungssystem im Kanton Bern (und der Schweiz generell) sieht vor, dass Gemeinden und Städte in der Grundordnung Vorgaben zu Art und Mass der Nutzung des Siedlungsgebiets machen. Private Bauherren erarbeiten Projekte, die die Städte auf Basis der Nutzungsplanung beurteilen und genehmigen.

In der Regel: Genehmigen von privaten Bauprojekten

Für komplexere Fälle, in denen die konkreten Vorgaben zu Art und Mass der Nutzung in der Grundordnung noch nicht festgelegt werden können, sieht das Berner Planungs- und Baurecht die Überbauungsordnung vor. Häufig werden Bauprojekte durch Private entwickelt und die wesentlichen Elemente in der Überbauungsordnung festgehalten. Die Städte begleiten in diesen Fällen die Erarbeitung der Bauprojekte und bringen ihre Anliegen ein. Die Ausarbeitung von Überbauungsordnungen hat sich als sehr geeignet für die Entwicklung von grösseren Arealen mit wenigen Eigentümern herausgestellt. Eine Vielzahl von Projekten auf bisher unbebauten Gebieten sowie auch die Bebauungen von (Industrie-)brachen wurden in den vergangenen Jahrzehnten mit diesem Instrument entwickelt.

In komplexeren Fällen: Begleiten

Bei Schlüsselarealen: Kooperieren

6 Bei geringfügigen Änderungen der baurechtlichen Grundordnung ist der Gemeinderat zuständig (Art. 122 BauV).

Bei Schlüsselarealen, z. B. an Entwicklungsschwerpunkten oder an Bahnhöfen wurden in jüngster Zeit Projekte oft in enger Kooperation zwischen der Stadt, privaten Bauherren und teilweise Dritten (z. B. Verkehrsunternehmen) entwickelt. Im Rahmen von solchen Kooperationen können auch Entwicklungen über längere Zeiträume sinnvoll gesteuert werden und stabile Lösungen für Aufgaben mit Abhängigkeiten (insbesondere Erschliessung) erarbeitet werden. Neben der Verankerung von baurechtlichen Aspekten in der Grundordnung oder in Überbauungsordnungen werden häufig auch Verträge zur Regelung von Verpflichtungen zwischen der öffentlichen Hand und Privaten abgeschlossen.

Will eine Stadt in einem Gebiet mit kleinteiliger oder sehr heterogener Eigentumsstruktur etwas bewegen, ist mitunter eine noch aktivere Rolle angezeigt. Die reine Anpassung der Planungsinstrumente, z. B. über die Festlegung einer Zone mit Planungspflicht löst meist noch keine Entwicklung aus. Vielmehr wird den – möglicherweise nicht-professionellen – Grundeigentümern aufzuzeigen versucht, welche baulichen Möglichkeiten sie haben und wie sie sich allenfalls über Grundstücksgrenzen hinweg organisieren können. Die Stadt kann mit einem solchen Prozess sicherstellen, dass eine adäquate Nutzung und eine städtebaulich qualitätvolle Bebauungsstruktur entstehen, die gleichzeitig auf die unterschiedlichen Interessen und Realisierungszeiträume der einzelnen Grundeigentümer abgestimmt ist. Eine solche gestaltende Rolle der Stadt ist noch wenig verbreitet. Die Gemeinde Muri ist aktuell an einer Planung zur Zentrumsentwicklung «Fünf-Egg» im Gebiet Thunstrasse. Das relativ kleine Gebiet gehört einer Vielzahl von Grundeigentümern. Die Gemeinde sucht unter finanzieller und inhaltlicher Beteiligung von interessierten Grundeigentümern mittels einer Testplanung nach geeigneten Bebauungsstrukturen, die sie anschliessend in der Nutzungsplanung sichern will.⁷.

Bei hoher Komplexität und vielen Grundeigentümern: Gestalten

7 Eine Übersicht zu möglichen Formen der Zusammenarbeit zwischen Städten, Grundeigentümern und Entwicklern zur Unterstützung der Innenentwicklung bietet die Publikation «Organisationsmodelle der Innenentwicklung» (VLP-ASPAN / EBP: Organisationsmodelle der Innenentwicklung, Herausforderungen und Lösungsansätze, in Raum & Umwelt 9/2016, Bern 2016).

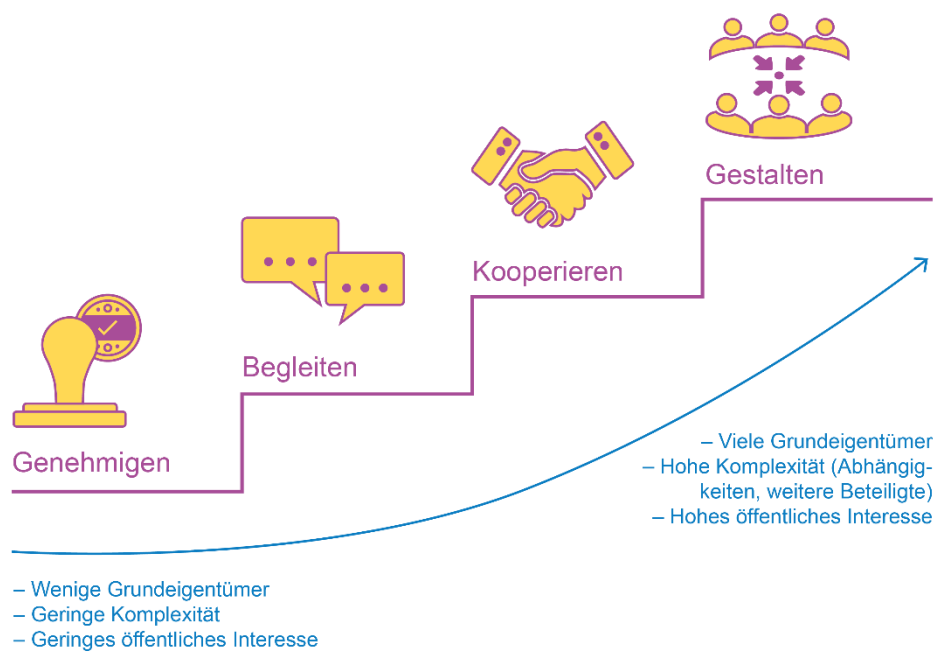


Abbildung 4: Mögliche Rollen der Städte und Gemeinden im Planungsprozess

3. Anforderungen an die Nutzungsplanung von morgen

3.1 Bisherige planerische und rechtliche Anforderungen

Als 1979 mit dem RPG der Grundstein zur Nutzungsplanung gelegt wurde, geschah dies vor dem Hintergrund eines bis dahin unbekannten Baubooms, verbunden mit einem starken Bevölkerungswachstum. Mit dieser Entwicklung rückten zunehmend negative Folgen wie der grosse Kulturlandverbrauch, die Bedrohung von Kulturgütern durch die rasante Bautätigkeit oder die Gefahr schädlicher Immissionen in den öffentlichen Fokus. Die schweizerische Raumplanung sollte darauf reagieren und wurde so konzipiert, dass sie einen Beitrag zur Lösung dieser Herausforderungen leisten konnte.

Historischer Kontext der Raumplanung in den 1980er Jahren

Die wesentlichen raumplanerischen Ziele, die mit dem RPG 1979 verfolgt wurden können auch heute noch als die grundlegenden Aufgaben der Raumplanung und damit auch der Nutzungsplanung betrachtet werden:

Grundlegende planerisch Anforderungen an die Nutzungsplanung

- Die natürlichen Lebensgrundlagen schützen und die haushälterische Nutzung des Bodens sicherstellen
- Wertvolle Kulturgüter erhalten
- Räumliche Voraussetzungen für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft schaffen und erhalten
- Nutzungsansprüche an den Raum koordinieren und Nutzungskonflikte lösen
- Schutz vor negativen Immissionen und vor Gefahren gewährleisten

Das Kernelement der Nutzungsplanung besteht in der parzellenscharfen und für jedermann verbindlichen Regelung der Überbaubarkeit und Nutzweise von Grundstücken. Damit stellt die Nutzungsplanung ein starkes Planungsinstrument dar, das direkte Folgen für das Grundeigentum hat. Die Nutzungsplanung muss im Schweizer Rechtssystem entsprechend demokratisch legitimiert sein sowie grundlegenden rechtsstaatlichen Prinzipien genügen. Zusammengefasst gelten folgende rechtlichen Anforderungen:

Anforderungen aus rechtlicher Sicht

- Demokratische Legitimation
- Rechtsgleichheit
- Rechtssicherheit, Rechtsverbindlichkeit und Planbeständigkeit
- Rechtskonformität

3.2 Neue oder grösser gewordene Anforderungen

Die grundlegenden planerischen und rechtlichen Anforderungen an die Nutzungsplanung haben auch heute ihre Gültigkeit bewahrt. Vor dem Hintergrund der Siedlungsentwicklung nach innen sind bestimmte Anforderungen und Aufgaben allerdings wichtiger geworden oder neu hinzugekommen. Auf Grundlage der Interviews und an Workshops mit den Projektträgern wurden acht neue oder wichtiger gewordene Anforderungen an die Nutzungspla-

Interviews zur Identifikation neuer Anforderungen

nung identifiziert. Sie zeigen auf, in welche Richtung sich die Nutzungsplanung in den nächsten Jahren bewegen soll. Die Visionen und Bausteine wurden vor dem Hintergrund dieser Anforderungen entwickelt. Die Anforderungen dienen dazu, die Visionen und Bausteine zu beurteilen (vgl. Kapitel 4).

Gewünschte räumliche Entwicklung vorantreiben

Bestehende, teilweise zersplitterte Grundeigentumsverhältnisse machen die Raumplanung im bebauten Gebiet komplex. Räumliche oder zeitliche Abhängigkeiten einer gewünschten Entwicklung sind aufgrund bestehender Bauten und Infrastrukturen schwieriger zu koordinieren. Für die Nutzungsplanung bedeutet dies, dass es zunehmend nicht mehr nur ausreicht, planerische Vorgaben aufzusetzen und deren Einhaltung zu überprüfen. Die Instrumente der Nutzungsplanung müssen stattdessen eine aktive Rolle der öffentlichen Hand für eine stärkere Koordination der unterschiedlichen Nutzungen unter Einbezug von Grundeigentümern und anderen Stakeholdern erlauben.

«Planung muss künftig viel stärker auf bestehende Eigentumsverhältnisse Rücksicht nehmen.» (Angelus Eisinger)

Innenentwicklung aktiv begünstigen

Ein grosser Teil des Verdichtungspotenzials innerhalb der Bauzonen wird nicht oder nur sehr langsam in Anspruch genommen. Bisher beschränkte sich die Nutzungsplanung meist darauf, an gewünschten Lagen zusätzliche Potenziale zu schaffen. Um die Siedlungsentwicklung nach innen voranzutreiben, müssen die Instrumente der Nutzungsplanung die Inanspruchnahme der Potenziale in Zukunft noch stärker fördern und die Städte und Gemeinden in ihrer stärker gestaltenden Rolle unterstützen. Auf der prozessualen Ebene bedeutet dies, dass Städte und Gemeinden künftig aktiv Innenentwicklungspotenziale identifizieren und Grundeigentümer für die Umsetzung gewinnen müssen.

«Die öffentliche Hand muss Grundeigentümern ihre Möglichkeiten aufzeigen.» (Anita Grams)

Städtebauliche Qualitäten bzw. auf den Ort angepasste Lösungen ermöglichen

Damit die Siedlungsentwicklung nach innen eine breite politische Unterstützung findet, müssen heutige städtebauliche Qualitäten erhalten oder neu geschaffen werden. Mit den Instrumenten der Nutzungsplanung müssen diese Qualitäten eingefordert werden können. Aber nicht immer lassen sich die erwünschten städtebaulichen Qualitäten in klare Vorgaben fassen. Zu starre Vorgaben können zudem – gerade im bebauten Gebiet – gute Lösungen verhindern. Die Nutzungsplanung muss aus diesem Grund vermehrt geeignete Verfahren ermöglichen, die das Finden von ortsspezifischen Lösungen erlauben und gleichzeitig das Einfordern von städtebaulichen Qualitäten zulassen und begünstigen.

«Die Verdichtung muss zwingend an Qualitätsanforderungen geknüpft werden.» (Beat Suter)

Flexibilität zulassen

Die Bestimmungen der Nutzungsplanung werden in der Regel auf eine Dauer von mindestens 15 Jahren ausgelegt. Anpassungen an den Instrumenten nehmen u. a. aufgrund der politischen Prozesse meist erheblich Zeit in Anspruch. Diese «Langfristigkeit» hat Vorteile: Sie sichert eine hohe Planbeständigkeit und gewährt Grundeigentümern Rechtssicherheit. Auf der anderen Seite ist damit eine gewisse Schwerfälligkeit verbunden. Mit der zunehmend aktiven Rolle, die der öffentlichen Hand bei der Steuerung der räumlichen Entwicklung zukommt, wird die Möglichkeit, im Sinne einer «rollenden Planung» auf geänderte Verhältnisse zu reagieren, wichtiger. Die Nutzungsplanung muss in Zukunft die nötige Flexibilität aufweisen, um auf aktuelle Entwicklungen rascher reagieren zu können, ohne dass dabei die Planbeständigkeit und Rechtssicherheit zu stark eingeschränkt wird.

«Die Nutzungsplanung muss adaptiver werden und auf Veränderungen reagieren. Die starke Sequenzualität und Hierarchie des Planungssystems stehen dem entgegen.» (Angelus Eisinger)

Schutz wertschöpfungsschwächerer Nutzungen gewährleisten

Der Erhalt einer sozialen Durchmischung und der Erhalt von Flächen für ökonomisch schwächere Nutzungen sind für die Funktionsfähigkeit und Attraktivität von Städten und Gemeinden zentral. Die Instrumente der Nutzungsplanung beeinflussen das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage und können in einem bestimmten Ausmass wirtschaftlich schwächere Nutzungen bevorzugen. Die Nutzungsplanung muss über zweckmässige Möglichkeiten zum Erhalt der sozialen Durchmischung und dem Schutz ökonomisch schwächerer Nutzungen verfügen, um diese Aspekte bei Bedarf beeinflussen zu können.

«Auf das planerische Instrumentarium kommen in Zukunft nicht nur bauliche, sondern auch vermehrt soziale Themen zu.» (Kaja Keller)

Nutzungsmischung ermöglichen

Als die heutige Form der Raumplanung in den 1980er Jahren etabliert wurde, orientierte sie sich am Ideal der funktionalen Trennung. Die räumliche Trennung verschiedener Nutzungen bot damals Schutz vor unerwünschten oder schädlichen Immissionen der industriellen Nutzungen und erfüllte damit eine der grundlegenden Anforderungen an die Nutzungsplanung. Mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel der letzten Jahrzehnte hat sich die Ausgangslage und damit auch die planerische Denkweise stark verändert: Dienstleistungsnutzungen und teilweise auch industrielle und gewerbliche Nutzungen sind meist gut mit anderen Nutzungen, insbesondere dem Wohnen, vereinbar. Mischnutzungen beleben Quartiere und werden als attraktiv wahrgenommen. Das Instrumentarium der Nutzungsplanung orientiert sich hingegen nach wie vor stark am Immissionsschutz. Die Nutzungsplanung muss zukünftig darauf ausgerichtet werden, dass verträgliche Nutzungen gemischt werden können.

«Starre Nutzungsvorgaben in der Nutzungsplanung können die Entwicklung stark einschränken.» (Daniel Laubscher)

Akzeptanz für die Planung und Abstützung in der Bevölkerung erhöhen

Von Planungen im bebauten Gebiet sind meistens zahlreiche Interessen betroffen: Grundeigentümer, Anwohner, Interessenverbände etc. Damit eine Planung die notwendige Akzeptanz erhält, müssen die relevanten Akteure Gelegenheit erhalten, ihre Interessen einzubringen und an der Planung mitzuwirken. Dabei ist es wichtig, dass Inhalte und Auswirkungen der Planung für alle verständlich dargelegt und diskutiert werden. Um das Verständnis und damit die Akzeptanz zu erhöhen muss das planerische Instrumentarium eine Diskussion über räumliche Bilder ermöglichen und nicht allein abstrakte planerische Inhalte wie bauliche Dichten oder Typologien behandeln.

«Planungsprozesse werden oft zu technokratisch geführt. Es müssten räumliche Bilder vermittelt und diskutiert werden.» (Joris van Wezemael)

Aufwand tragbar gestalten

Der finanzielle und zeitliche Aufwand für Planungen ist u. a. aufgrund der komplexer gewordenen Rahmenbedingungen und erhöhten Anforderungen sowohl bei der öffentlichen Hand als auch bei privaten Grundeigentümer- oder Bauherrschaften gestiegen. Die zukünftige Nutzungsplanung muss allerdings auch vor dem Hintergrund der hier diskutierten neuen oder wichtiger gewordenen Anforderungen ein effizientes Instrument sein, das weder die öffentliche Hand noch private Bauherrschaften zeitlich oder finanziell übermässig beansprucht. Für die Gemeinden bedeutet dies, dass die Bedeutung einer planerischen Gesamtschau und das Setzen von klaren Prioritäten wichtiger werden. Die fachliche Komplexität der Nutzungsplanung muss darüber hinaus auch für kleinere Gemeinden oder nicht professionelle Bauherrschaften vertretbar sein.

«Wie können die zunehmend komplexeren Planungsprozesse finanziert werden?» (Lukas Bühlmann)

4. Eine neue Generation von Instrumenten

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 3 beschriebenen Anforderungen wurden vier mögliche Visionen für eine neue Form der Nutzungsplanung sowie sieben Bausteine zur Anpassung der heutigen Nutzungsplanung skizziert (vgl. Abbildung 6). Die Visionen unterscheiden sich – anders als die Bausteine – in wesentlichen Bestandteilen von der heutigen Art der Nutzungsplanung im Kanton Bern. Sie würden die bestehende Nutzungsplanung ablösen und einen Paradigmenwechsel einleiten. Die Anpassungen betreffen entsprechend nicht nur die Nutzungsplanung im engeren Sinn (Baureglement, Zonenpläne sowie Sondernutzungspläne), sondern haben auch Auswirkungen auf die vorgelagerten behördenverbindlichen oder informellen Instrumente (kommunale Richtpläne und Konzepte) sowie auf das nachgelagerte Baubewilligungsverfahren.

Entwicklung von vier Visionen und sieben Bausteinen

In den nachfolgenden Abschnitten werden die Idee sowie die grundsätzliche Funktionsweise der Visionen (Kapitel 4.1) und Bausteine (Kapitel 4.2) zusammengefasst. Um die Visionen und Bausteine zu konkretisieren wurden sie im Rahmen der Erarbeitung an konkreten Fallbeispielen «getestet». Als Fallbeispiele wurden verschiedene konkrete räumliche Situationen in den beteiligten Städten und Gemeinden gewählt. Dabei wurden Gebiete mit unterschiedlichen räumlichen Strukturen und verschiedenen Herausforderungen gewählt (vgl. Abbildung 5). Die Fallbeispiele dienten nicht der abschliessenden Ausarbeitung der Visionen und Bausteine, sondern zur Beurteilung der grundsätzlichen Machbarkeit sowie einer ersten Beurteilung deren Vor- und Nachteile. Die Fallbeispiele sind im Anhang dokumentiert.

Test der Visionen und Bausteine an Fallbeispielen

	Gebietstyp	Fallbeispiel
	Brache	Langenthal: Markthallenareal
	Arbeitsplatzgebiet	Köniz: Bahnhof / Sägestrasse
	Orts-/ Quartierzentrum	Biel: Bözingen Zentrum
	Urbanes Mischgebiet	Thun: Bahnhof West
	Blockrandgebiet	Bern: Mattenhof

	EFH-Quartier	Muri: Melchenbühl; Burgdorf: Schlossmatt; Langenthal: Oberfeld
	MFH-Quartier	Bern: Winterhalde, Bümpliz

Abbildung 5: Übersicht Gebietstypen und zugeordnete Fallbeispiele

Die Visionen und Bausteine wurden gemeinsam mit den Projektträgern beurteilt. Die Beurteilungen basieren massgeblich auf der Ausarbeitung der Visionen und Bausteine im Rahmen der Fallbeispiele. Ausgehend von der detaillierteren Ausgestaltung für die konkreten räumlichen Situationen wurden die Vorteile und Chancen aber auch Nachteile und Risiken der einzelnen Visionen und Bausteine aufgezeigt. Die Beurteilungen der Vor- und Nachteile aus Sicht der Projektträger wurden ausserdem ergänzt mit einer ersten Einschätzung zur Umsetzung aus rechtlicher Sicht, vorgenommen durch den Fachbereich Recht des Amts für Gemeinden und Raumordnung.

Beurteilung von
Anwendung und
Nutzen

Visionen



**Städtebauliche
Nutzungsplanung**

→ Kapitel 4.1.1



**Reduzierte
Nutzungsplanung**

→ Kapitel 4.1.3



**Fokussierte
Nutzungsplanung**

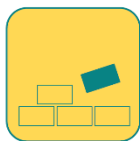
→ Kapitel 4.1.2



**Prinzipienbasierte
Nutzungsplanung**

→ Kapitel 4.1.4

Bausteine



Transformationszonen

→ Kapitel 4.2.1

Anreiz für Zusammenarbeit

→ Kapitel 4.2.2

**Verfallsdatum für
Überbauungsordnungen**

→ Kapitel 4.2.3

**Regelabweichung für
Qualität**

→ Kapitel 4.2.4

**Formelle Quartierver-
tretungen**

→ Kapitel 4.2.5

**Handel mit Nutzungs-
rechten**

→ Kapitel 4.2.6

Strassenraumzonen

→ Kapitel 4.2.7

Abbildung 6: Übersicht Visionen und Bausteine

4.1 Vier Visionen für eine neue Generation der Nutzungsplanung

Die vier Visionen wurden gemeinsam mit den im Projekt beteiligten Städten und Gemeinden entwickelt und sind auf einzelne oder mehrere der in Kapitel 3 beschriebenen Anforderungen ausgerichtet. In den folgenden Abschnitten werden die Idee und die grundsätzliche Funktionsweise der Visionen skizziert sowie die Beurteilung, welche sich massgeblich auf die Fallbeispiele stützt, zusammengefasst.

4.1.1 Städtebauliche Nutzungsplanung

«Räumliche Bilder entwerfen statt abstrakte Regeln formulieren»

Ziele

Die städtebauliche Nutzungsplanung zielt hauptsächlich auf folgende Anforderungen ab:

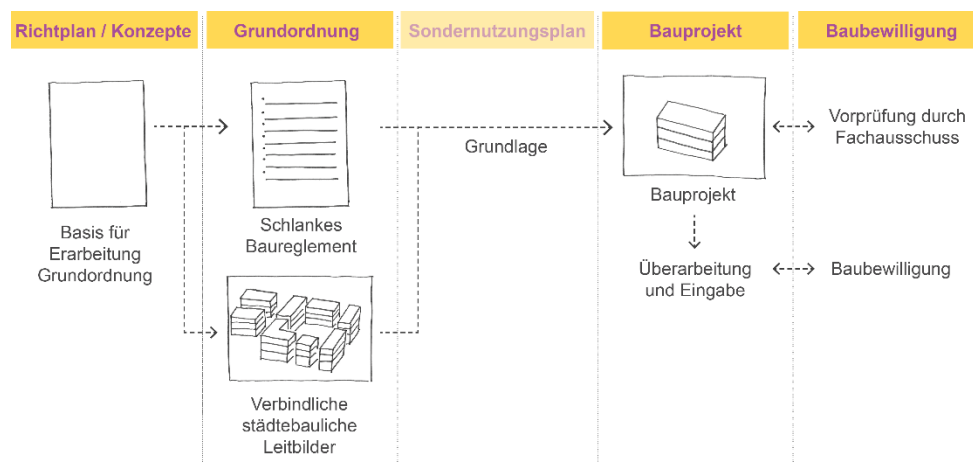
- Städtebauliche Qualitäten ermöglichen und einfordern
- Auf den Ort angepasste Lösungen zulassen
- Gewünschte räumliche Entwicklung vorantreiben

Idee

Die konkreten, messbaren Vorgaben der Nutzungsplanung werden auf ein Minimum reduziert. Statt aus baupolizeilichen Massen besteht die Grundordnung aus **verbindlichen städtebaulichen Leitbildern**, in denen gebietsspezifisch der angestrebte Zustand der zukünftigen Bebauung und deren städtebauliche Qualitäten mit Text und Bild beschrieben werden. Das Baureglement enthält Vorgaben zu Bewilligungspflicht und -verfahren. Beide Elemente – Baureglement und die städtebaulichen Leitbilder – sind für Grundeigentümer bei der Ausarbeitung von Bauprojekten verbindlich.

Die Vorgaben der Leitbilder müssen bei der Ausarbeitung eines Bauprojekts von der Bauherrschaft interpretiert werden. Ebenso besteht im Baubewilligungsverfahren bei der Beurteilung, ob die Vorgaben der Leitbilder eingehalten werden **Interpretations- bzw. Ermessensspielraum**. Die dadurch entstehenden Unsicherheiten werden durch eine Stärkung des Baubewilligungsverfahrens kompensiert. Dazu wird ein **Fachausschuss** als ergänzendes qualitätssicherndes Gremium eingeführt. Der Fachausschuss besteht aus Exekutivvertretern sowie verwaltungsinternen und -externen Fachexperten. Es führt für sämtliche Bauprojekte eine **Vorprüfung** durch. Die Baubewilligung wird nach einer allfälligen Überarbeitung des Bauprojekts auf Antrag des Fachausschusses durch die Baubewilligungsbehörde erteilt.

Die Ebene der **Sondernutzungsplanung** wäre bei einer flächendeckenden Erarbeitung der Leitbilder nicht mehr notwendig. **Kommunale Richtpläne** oder informelle Konzepte sind als strategische Grundlagen für die Ausarbeitung der Leitbilder nach wie vor sinnvoll.



Fallbeispiele

Die städtebauliche Nutzungsplanung wurde an den Beispielen Muri und Köniz getestet (vgl. Anhang).

Vorteile und Chancen

- Unterstützt aktive Auseinandersetzung mit angestrebter räumlicher Entwicklung
- Stärkt Fokus auf städtebauliche Qualitäten und ermöglicht auf den Ort angepasste Lösungen
- Unterstützt räumliche Gesamtschau
- Erhöht Verständlichkeit der Planung und damit Akzeptanz
- Sieht Prozess für Qualitätssicherung vor

Nachteile und Gefahren

- Bedeutet grossen Aufwand für öffentliche Hand bei Erarbeitung für gesamte Gemeinde
- Geringere Rechtssicherheit / häufigere Rechtsmittelverfahren aufgrund von weniger konkreten Vorschriften
- Politisches Risiko bei Einführung Fachausschuss bzw. geringe Legitimität desselben

Rechtliche Einschätzung und offene Fragen

Die Vision «Städtebauliche Nutzungsplanung» ist aus juristischer Sicht grundsätzlich, d.h. bei einer geeigneten Ausgestaltung umsetzbar, ohne dass grössere Anpassungen am übergeordneten Recht notwendig sind. Zwar ist der Verzicht auf baurechtliche Masse heute beschränkt möglich (vgl. Art. 92 BauG). Die Leitbilder müssten für Grundeigentümer aber genügend klar sein, damit die Schwere eines allfälligen Eingriffs ins Grundeigentum beurteilt werden kann.

Die folgenden Fragen sind bei der konkreten Ausgestaltung zu klären:

- Welches sind die notwendigen Mindestinhalte der Leitbilder?
 - Wie wird der Ermessensspielraum bei verbindlichen Leitbildern definiert, insbesondere hinsichtlich der bildlichen Darstellungen?
 - Welche organisationsrechtlichen Bestimmungen sind bei der Ausgestaltung des Fachausschusses zu beachten?
 - Welches sind die politischen Risiken der Einführung eines Fachausschusses? Wie kann die Legitimation des Fachausschusses sichergestellt werden?
-

Exkurs: Fallbeispiel Muri, Melchenbühl

Die Vision «Städtebauliche Nutzungsplanung» wurde u. a. am Fallbeispiel Muri im Quartier Melchenbühl getestet (vgl. Anhang). Im Quartier zeigt sich folgende Ausgangslage:

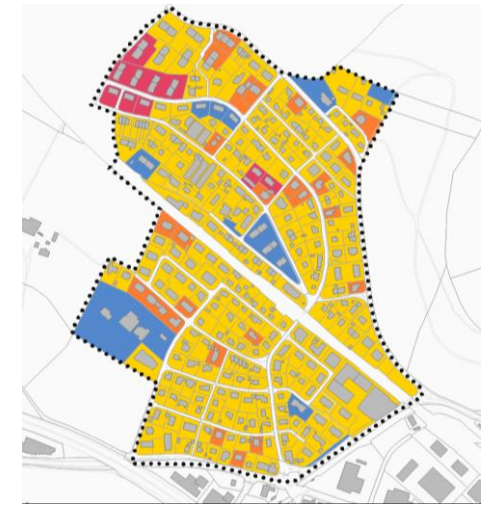
Ausgangslage	
Bebauungs- und Parzellarstruktur	Einfamilienhäuser, Doppel- und Mehrfamilienhäuser; kleinparzelliert, hoher Grünflächenanteil
Nutzung	Wohnen, vereinzelte Gewerbebetriebe im südöstlichen Teil
Zonierung	— Grundordnung: 2-geschossige Wohnzone, Arbeitszone, 2-geschossige Mischzone, Zone für öffentliche Nutzungen — ÜO / ZPP: ÜO Rütibühl im nordwestlichen Teil
Eigentümerstruktur	Überwiegend privat
Weitere Informationen	Nicht mehr zeitgemässe und teilweise qualitativ minderwertige Bausubstanz, wenig öffentliche Freiräume
Erwünschte Entwicklung	
Beschreibung	— Erneuerung des Gebäudebestands — Verdichtung, sowohl baulich als auch durch effektive Zunahme von Wohneinheiten (insbesondere für Familien) — Parzellenzusammenlegung — Verbesserung der Freiraumversorgung in Zshg mit Verdichtung, Nutzung des Strassenraums als Freiraum, Verbesserung der Freiraumqualität

Zonierung



- Arbeitszone
- Wohnzone, 2 Geschosse
- Mischzone, 2 Geschosse
- Zone für öffentliche Nutzung
- Überbauungsordnung

Grundeigentümerstruktur



- privat
- institutionell
- öffentlich (Stadt / Kanton)
- Stockwerkeigentum
- gemeinnützig (Genossenschaft-Stiftung)

Exkurs: Fallbeispiel Muri, Melchenbühl



Abgestimmt auf die spezifischen Ziele der Gemeinde für das Gebiet Melchenbühl wurde eine mögliche, nicht abschliessende Ausgestaltung eines städtebaulichen Leitbilds erarbeitet, welches die baupolizeilichen Masse gemäss der Vision der «städtebaulichen Nutzungsplanung» ersetzen würde. Das Fallbeispiel ermöglichte eine erste Einschätzung der Vor- und Nachteile dieser Vision und diente dazu, die zu klärenden Fragen zu identifizieren. Das Fallbeispiel ist im Anhang ausführlich dokumentiert.

Leitbild Text

Ziele	— Im Gebiet Melchenbühl wird eine qualitativ hochwertige Verdichtung angestrebt. Dabei soll das Angebot an öffentlichen Freiräumen sowie die Freiraumqualität verbessert werden. — Der durchgrünte Charakter des Gebiets mit einem hohen Anteil unversiegelter Flächen soll gestärkt werden. — Der Übergang zur offenen Landschaft sowie zum Wald soll sorgfältig ausgestaltet werden
Typologie	— Durchgrünte Ein-, Doppel-, Einfamilien- und Mehrfamilienhaus-Bebauung in offener Bauweise
Nutzung	— Wohnen
Nutzungsma ss	— 2-4 Vollgeschosse, keine zusätzlichen Attika-/Dachgeschosse — Hoher Grünflächenanteil
Freiräume	— Die bezeichneten Strassen bilden Freiraumachsen, Die Bebauung weist strassenseitig öffentliche oder halbprivate Freiräume auf, die Strassen werden durch Bäume gesäumt. — An den bezeichneten Kreuzungssituationen bestehen öffentliche Freiräume. Die angrenzenden privaten Freiräume sind klar davon abgetrennt; bei Neu- und Umbauten ist die Bebauung auf diese Freiräume abzustimmen.
Parkierung / Erschliessung	— Die Parkierung ist nach Möglichkeit in Tiefgaragen untergebracht. Einzelne Parkplätze können bei guter Gestaltung oberirdisch angeordnet werden. — Die Erschliessung erfolgt weitgehend für mehrere Parzellen gemeinsam. — Zufahrten und Tiefgarageneinfahrten berücksichtigen die Freiraumachsen.

Plan und Bild



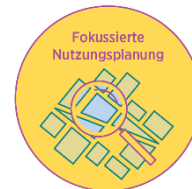
4.1.2 Fokussierte Nutzungsplanung

«Geplant wird dann, wenn geplant werden muss»

Ziele

Die fokussierte Nutzungsplanung zielt hauptsächlich auf folgende Anforderungen ab:

- Aufwand für öffentliche Hand und Private tragbar gestalten
- Flexibilität zulassen, um auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können
- Auf den Ort angepasste Lösungen ermöglichen



Idee

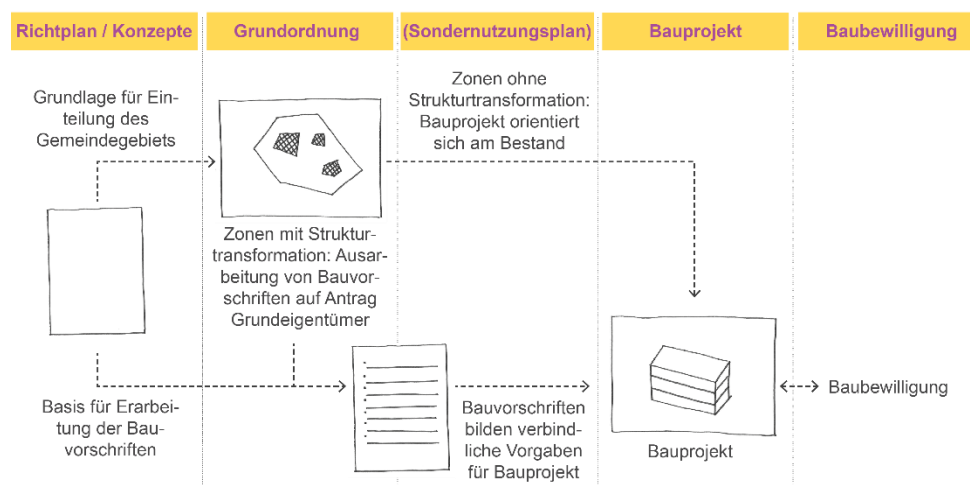
Die fokussierte Nutzungsplanung teilt das Gemeindegebiet in zwei Arten von Zonen ein: Zonen, in denen die bauliche Struktur stark verändert/ transformiert werden soll (Zonen mit Strukturtransformation) und Zonen, in denen die bauliche Struktur mehr oder weniger in ihrer heutigen Form erhalten werden soll (Zonen mit Strukturerhalt). Das Baureglement enthält gebiets-spezifische Beschriebe zu diesen Zonen und wie heute allgemeine Bestimmungen zu Baubewilligungspflicht und -verfahren.

In **Zonen mit Strukturertalt** schreibt das Baureglement vor, dass sich **Bauvorhaben am Bestand zu orientieren** haben: je nach Gebiet z. B. an der Kubatur und Ausrichtung der bestehenden Gebäude im näheren Umfeld (z. B. in derselben Strasse, im selben Geviert oder Quartier) oder zusätzlich an den im Quartier üblichen Freiraumanteilen. Auf baupolizeiliche Masse wird weitgehend verzichtet.

Für **Zonen mit Strukturtransformation** werden im Baureglement, ähnlich wie heute in Zonen mit Planungspflicht, nur die Ziele der Entwicklung beschrieben. Bewilligungen für Bauvorhaben können in diesen Zonen erst nach der Erarbeitung und dem Erlass von Bauvorschriften erteilt werden. Die Bauvorschriften werden durch die Exekutive der Stadt oder Gemeinde erlassen.

Die Erarbeitung der Vorschriften erfolgt auf Gesuch eines Grundeigentümers nach einem definierten qualitätssichernden Verfahren. Je nach Projektgrösse wird ein **einfaches Workshopverfahren** mit einem Planungsteam **oder** ein **Varianzverfahren** durchgeführt. In jedem Fall sind die gesuchstellenden Grundeigentümer, die benachbarten Grundeigentümer, die betroffenen kommunalen Behörden sowie allfällige weitere Personen mit schutzwürdigen Interessen in die Erarbeitung der Bauvorschriften einzubeziehen.

Die Vorgaben zur Erarbeitung der Bauvorschriften werden im Baugesetz des Kantons Bern beschrieben sowie im Baureglement der Gemeinden gegebenenfalls präzisiert.



Fallbeispiele

Die fokussierte Nutzungsplanung wurde an den Beispielen Langenthal und Bern, Winterhalde getestet (vgl. Anhang)

Vorteile und Chancen	Nachteile und Gefahren
— Ermöglicht auf den Ort angepasste Lösungen (v.a. in Zonen mit Strukturtransformation) — Lässt Flexibilität zu durch die Planung am Objekt — Einbezug der wichtigen Stakeholder in die Planung — Beschleunigung durch eine Reduktion der Vorgaben in der Grundordnung und Vorgabe von Fristen für Erarbeitung	— Geringere Rechtssicherheit / häufigere Rechtsmittelverfahren bzw. Gefahr von Nachbarschaftsstreitigkeiten aufgrund von weniger konkreten Vorschriften in Zone mit Strukturerehalt — Unklare Definition welche Elemente und welcher Perimeter zum «Bestand» in Zonen mit Strukturerehalt gerechnet werden — Gefahr einer kontinuierlichen Ausweitung der baulichen Möglichkeiten aufgrund fehlender klarer Baubegrenzungen — Erhöht das Risiko unsorgfältiger Planung (fehlende Gesamtschau, unsorgfältige Interessenabwägung) durch enge Zeitvorgaben bei Zonen mit Strukturtransformation

Rechtliche Einschätzung und offene Fragen

Die Vision «fokussierte Nutzungsplanung» ist aus juristischer Sicht grundsätzlich, d.h. bei einer geeigneten Ausgestaltung, umsetzbar. Es sind dazu allerdings Anpassungen am kantonalen Recht notwendig. Werden vom kantonalen Recht lediglich zwei Zonen vorgegeben, bedarf es einer Anpassung am Baugesetz. Ggf. bedarf es auch einer Anpassung am kantonalen Recht, um das Verfahren (z. B. Gesuch auf Erarbeitung durch Grundeigentümer) in Zonen mit Strukturtransformation zu regeln.

Die folgenden Punkte sind bei der konkreten Ausgestaltung zu klären:

- Benötigen Zonen mit Strukturerehalt Minimalvorgaben, damit die Bestimmungen für Grundeigentümer genügend klar sind? Aktuell ist der Verzicht auf baurechtliche Masse nur beschränkt möglich (vgl. Art. 92 BauG).
- In Zone mit Strukturtransformation besteht die Gefahr einer «Aneinanderreihung von Einzelfällen»: Wie kann eine koordinierte Gesamtentwicklung sichergestellt werden?
- Das Potenzial zur Reduktion des Aufwands bzw. das Beschleunigungspotenzial ist unklar: wie kann dieses erhöht bzw. realisiert werden?
- Welche konkreten Anpassungen am kantonalen Recht (v.a. Baugesetz) sind bei expliziter Vorgabe der beiden Zonenarten sowie hinsichtlich Auslösung der Erarbeitung der Bauvorschriften notwendig?

4.1.3 Reduzierte Nutzungsplanung

«Attraktive Nutzungsmischung wird nicht geplant, sie entsteht»

Ziele

Die reduzierte Nutzungsplanung zielt hauptsächlich auf folgende Anforderungen ab:

Nutzungsmischung fördern

Innenentwicklung aktiv begünstigen

Flexibilität um auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren zulassen

Idee

Die «reduzierte Nutzungsplanung» **reduziert** die heute **existierende Zonenvielfalt**, bestehend u. a. aus Wohn-, Kern-, Misch-, Dorf-, Arbeitszonen etc. Stattdessen ermöglicht sie grundsätzlich in allen Bauzonen die **freie Nutzungsdurchmischung**. Das neue Zonenset für Bauzonen besteht aus den folgenden Zonen:

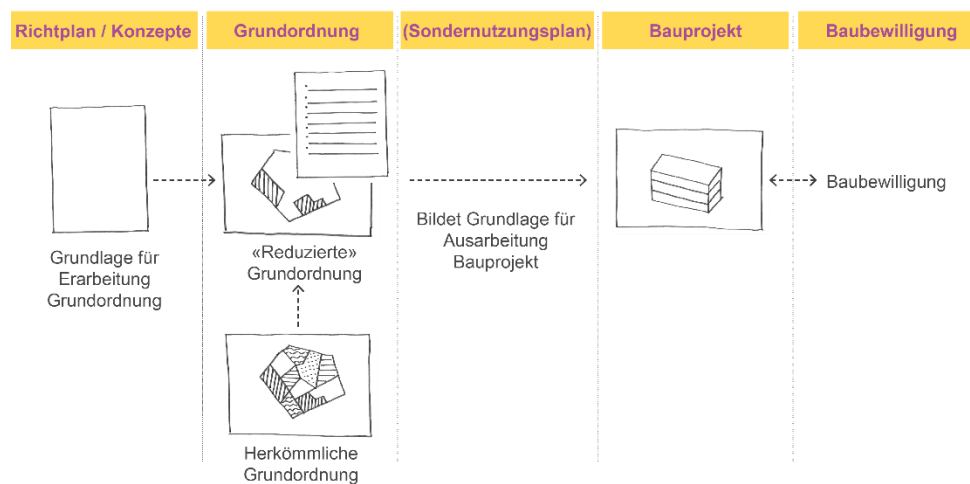
Mischzone ohne Vorgabe der Art der Nutzung, mit Ausnahme Ausschluss stark störender Betriebe

Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, welche auch Grün- und Freiräume beinhalten können

Zonen für stark störende Betriebe wie Betriebe mit starken Lärmemissionen (z. B. in Anlehnung an die Empfindlichkeitsstufe IV gemäss Lärmschutzverordnung (LSV)) oder mit starker Verkehrswirkung.

Überlagernde **Bauklassen** und allfällige Gestaltungsvorschriften (z. B. in Kernzonen) **steuern das Mass der Nutzung** sowie die Gestaltung, wie dies heute mit den baupolizeilichen Massen geschieht. Im Übrigen werden die heute üblichen Bestimmungen der Nutzungsplanung weitgehend beibehalten (Vorgaben zu Baubewilligungspflicht und -verfahren). Sondernutzungsplanungen sind nach wie vor möglich. Sie beschränken sich auf Abweichungen oder Konkretisierungen des Masses der Nutzung. Abweichungen oder Konkretisierungen der Art der Nutzung wären nicht mehr notwendig.

An ausgewählten Orten können im Sinne von **flankierenden Massnahmen** z. B. minimale Anteile für preisgünstigen Wohnraum oder für wertschöpfungsschwächeres Gewerbe vorgesehen werden.



Fallbeispiele

Die reduzierte Nutzungsplanung wurde an den Beispielen Burgdorf und Thun getestet (vgl. Anhang).

Vorteile und Chancen

- Ermöglicht Nutzungsmischung
- Kann Grundeigentümer aufgrund höherer Nutzungsflexibilität aktivieren
- Nutzungen werden nach ökonomischen Kriterien im Raum angeordnet

Nachteile und Gefahren

- Birgt die Gefahr rein ökonomisch getriebener Raumentwicklung, Verdrängung von ökonomisch schwächeren Nutzungen
- Reduziert den Schutz vor negativen Immissionen
- Birgt die Gefahr eines Verlusts von städtebaulichen Qualitäten

Rechtliche Einschätzung und offene Fragen

Die Vision «reduzierte Nutzungsplanung» ist aus juristischer Sicht grundsätzlich, d.h. bei einer geeigneten Ausgestaltung umsetzbar. Die Städte und Gemeinden besitzen bereits heute grundsätzlich die Möglichkeit, freiwillig flächendeckend Mischzonen festzulegen, was teilweise auch praktiziert wird (ansatzweise z. B. Biel). Werden vom kantonalen Recht nur noch drei Zonenarten vorgegeben, bedarf es einer Anpassung diverser Bestimmungen im Baugesetz.

4.1.4 Prinzipienbasierte Nutzungsplanung

«Mit Prinzipien statt mit Vorschriften steuern»

Ziele

Die prinzipienbasierte Nutzungsplanung zielt hauptsächlich auf folgende Anforderungen ab:

- Auf den Ort angepasste Lösungen ermöglichen
- Flexibilität zulassen, um auf aktuelle Entwicklung reagieren zu können

Idee

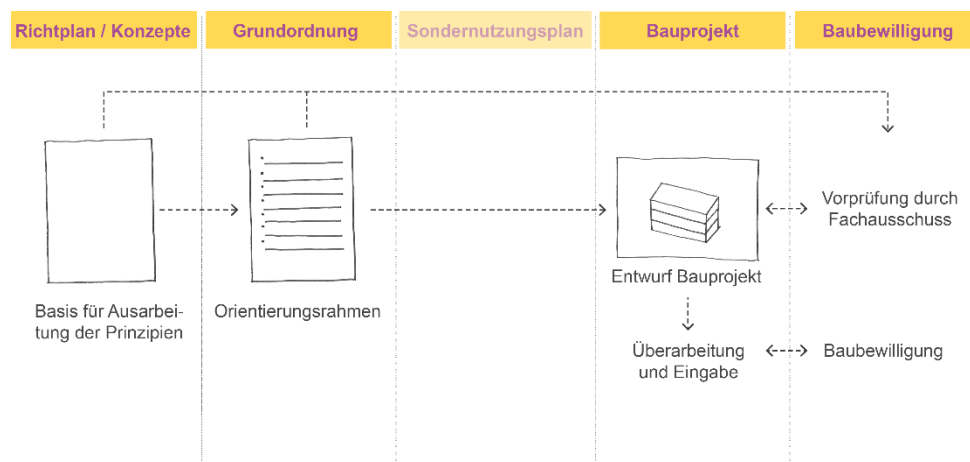
Mit der «prinzipienbasierten Nutzungsplanung» wird im Baureglement auf konkrete baupolizeiliche Masse verzichtet. Stattdessen beinhaltet es, ähnlich wie dies heute teilweise in Kernzonen der Fall ist, eine gebietsweise **Beschreibung der Prinzipien** der angestrebten Entwicklung bzw. der öffentlichen Ziele und Interesse in den jeweiligen Gebieten. Wie diese Prinzipien im Einzelfall umzusetzen sind, ist im Dialog zwischen Grundeigentümern und der öffentlichen Hand zu definieren.

Einerseits werden **allgemeine Prinzipien** ausgearbeitet, die für das ganze Stadtgebiet gelten (z. B. «Bauten und Anlagen sind so zu gestalten, dass sie für sich und zusammen mit ihrer Umgebung eine gute Gesamtwirkung ergeben»). Andererseits werden für verschiedene Ortsteile und Quartiere **gebietsspezifische Prinzipien** festgelegt, die den jeweiligen Besonderheiten und Entwicklungszielen Rechnung tragen (z. B. «Neue Bauten orientieren sich in Gebiet XY hinsichtlich Volumen, Stellung, Orientierung sowie der offenen-/geschlossenen Bauweise am Bestand»).

Die Prinzipien müssen bei der Ausarbeitung eines Bauprojekts von der Bauherrschaft interpretiert werden. Auch bei der Beurteilung, ob die Prinzipien eingehalten werden, besteht im Baubewilligungsverfahren **Interpretations- bzw. Ermessensspielraum**. Die allenfalls entstehenden Unsicherheiten, werden durch eine Stärkung des Baubewilligungsverfahrens kompensiert. Dazu wird mit einem **Fachausschuss** ein ergänzendes qualitätssicherndes Element geschaffen. Der Fachausschuss besteht aus Exekutivvertretern sowie internen und externen Fachexperten und führt für sämtliche Bauprojekte eine **Vorprüfung** durch.

Im Rahmen eines **Aushandlungsverfahrens** sind allfällige Differenzen zwischen dem Entwurf eines Bauprojekts und den öffentlichen Zielen und Interessen zu bereinigen. Die konkrete Ausgestaltung des Aushandlungsverfahrens ist je nach Gemeinde spezifisch festzulegen. Denkbar ist, dass dies in Form eines oder mehrerer klar geregelter Workshops geschieht. Die Baubewilligung wird nach der Überarbeitung des Bauprojekts auf **Antrag des Fachausschusses** durch die Baubewilligungsbehörde erteilt.

Die Ebene der **Sondernutzungsplanung** wäre bei einer flächendeckenden Erarbeitung der Prinzipien nicht mehr zwingend notwendig.



Fallbeispiele

Die prinzipienbasierte Nutzungsplanung wurde am Beispiel Biel getestet (vgl. Anhang)

Vorteile und Chancen

- Lässt Flexibilität zu, um auf Entwicklungen reagieren zu können
- Ermöglicht auf den Ort angepasste Lösungen

Nachteile und Gefahren

- Erhöht potenziell den Aufwand für die öffentliche Hand aufgrund von Aushandlungsprozessen im Einzelfall
- Erhöht potenziell den Aufwand für die öffentliche Hand aufgrund aufwändiger Ausarbeitung der gebietsspezifischen Prinzipien
- Erhöht die Willkürgefahr bei Auslegung der Prinzipien: Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit?
- Stellt hohe Anforderung an die Baubewilligungsbehörde

Rechtliche Einschätzung und offene Fragen

Die Vision «prinzipienbasierte Nutzungsplanung» ist aus juristischer Sicht nur bedingt umsetzbar, da potenziell Rechtsgrundsätze verletzt werden und Widerspruch zu Bundesrecht besteht:

Es bestehen potenziell Konflikte mit dem Legalitätsprinzip: Die Prinzipien müssten für Grundeigentümer genügend klar sein, damit die Schwere eines allfälligen Eingriffs ins Grundeigentum beurteilt werden kann (Normdichte). Es besteht zudem eine gewisse Willkürgefahr im Rahmen der Aushandlungsprozesse (Verletzung des Willkürverbots).

Neben den rechtlichen Aspekten sind bei der konkreten Ausgestaltung die folgenden Fragen zu klären:

- Welches ist der notwendige Detaillierungsgrad der Prinzipien?
 - Welche organisationsrechtlichen Bestimmungen sind bei der Ausgestaltung des Fachausschusses zu beachten?
 - Welches sind die politischen Risiken der Einführung eines Fachausschusses? Wie kann Legitimation des Fachausschusses sichergestellt werden?
 - Wie können mit solchen Prinzipien gemeinsame Infrastrukturen (z. B. gemeinsame Erschliessung oder Parkierung) gesichert werden?
-

4.2 Sieben Bausteine zur Ergänzung der heutigen Nutzungsplanung

Im Folgenden sind sieben Bausteine zur Anpassung der heutigen Nutzungsplanung skizziert. Im Unterschied zu den Visionen ersetzen diese die heutige Nutzungsplanung nicht. Stattdessen ergänzen sie das heutige System und entwickeln es gezielt weiter. In den folgenden Abschnitten werden die Idee und die grundsätzliche Funktionsweise der Bausteine skizziert sowie die Beurteilung, welche sich massgeblich auf die Fallbeispiele stützt, zusammengefasst.

4.2.1 Transformationszonen

Ziele

Der Baustein «Transformationszonen» zielt hauptsächlich auf folgende Anforderungen ab:

- Innenentwicklung aktiv begünstigen
- Räumliche Entwicklung aktiv steuern (Grundeigentümer für die Umsetzung aktivieren)

Idee

Die Nutzungsplanung bezeichnet wie heute verschiedene Zonen und hält die dazugehörigen Bestimmungen im Baureglement fest. In Ergänzung zu den heute üblichen Zonen besteht in der Nutzungsplanung neu die Möglichkeit sogenannte «**Transformationszonen**» – eine Art Sonderform der heutigen ZPP – zu bezeichnen. Diese Zonen sind für Gebiete bestimmt, in denen ein wesentliches öffentliches Interesse an einer Transformation der heutigen Bebauung respektive der Eigentumsstruktur besteht. Im Baureglement werden das öffentliche Interesse an der Transformation sowie die Ziele der Entwicklung festgehalten.

Die Transformationszone bewirkt im betroffenen Gebiet ein **Bauverbot**. Dieses wird erst aufgehoben, wenn die Neuordnung der Bebauung sowie der Parzellarstruktur geklärt wurde. Dazu werden in einem Prozess, den die Gemeinde gemeinsam mit den betroffenen Grundeigentümern durchführt, Bauvorschriften für die zukünftige Bebauung des Gebiets erarbeitet und parallel eine **Baulandumlegung** durchgeführt. Die Resultate des Prozesses werden in einer «**Transformationsordnung**» festgehalten und in das Grundbuch eingetragen. Die Transformationsordnung wird ergänzt mit Bestimmungen zur Sicherung der Verfügbarkeit und einer allfälligen Frist zur Überbauung (z. B. öffentliches Vorkaufsrecht). Allfällige Mehr- oder Minderwerte, die aufgrund der Landumlegung entstehen, werden ausgeglichen.

Das Verfahren kann in Anlehnung an das im Kanton BE bereits bestehende Verfahren der Baulandumlegung ausgestaltet werden (vgl. Baulandumlegungsdekret / BUD), welches bereits heute auch Enteignungen ermöglicht. Für dieses Verfahren sind die konkreten Bestimmungen zur Organisation, Einleitung des Verfahrens, Enteignungsmöglichkeiten, Einsprachemöglichkeiten, Genehmigung, Wertausgleich, Rechtsmittel etc. bereits etabliert. Mit dem Instrument der Transformationszonen könnte das Verfahren zur Baulandumlegung auf das bereits bebaute Gebiet übertragen werden.

Fallbeispiele

Der Baustein «Transformationszonen» wurde am Beispiel Köniz getestet (vgl. Anhang)

Vorteile und Chancen

- Bezieht Grundeigentümer direkt in die Planung ein und aktiviert sie für die Entwicklung
- Erhöht potenziell die Akzeptanz der Grundeigentümer für die Planung (Beschluss durch Grundeigentümer)

Nachteile und Gefahren

- Schränkt die Eigentumsgarantie ein
- Birgt grosse Herausforderungen in der Umsetzung (Koordination der Nutzungsansprüche, Interessensabwägungen)
- Beinhaltet grosses Potenzial zu Verzögerungen durch Rechtsmittel



Rechtliche Einschätzung und offene Fragen

Der Baustein «Transformationszonen» ist aus juristischer Sicht aktuell nur bedingt umsetzbar, da möglicherweise Rechtsgrundsätze (z. B. Legalitätsprinzip) verletzt werden und allenfalls Widerspruch zu Bundesrecht besteht. Die kantonalrechtliche Grundlage für Transformationszonen müsste in jedem Fall geschaffen werden.

Die folgenden Fragen sind bei der konkreten Ausgestaltung zu klären

- Allfällige Verletzung des Legalitätsprinzips: Welche gesetzliche Grundlage ist für Eingriffe ins Grundeigentum dieser Art notwendig?
- Ist die Festschreibung einer Bauverpflichtung juristisch möglich?
- Wie erfolgt der Einbezug der Grundeigentümer (Aufgaben, Mitwirkungsmöglichkeiten, Mitfinanzierung)?

4.2.2 Anreiz für Zusammenarbeit

Ziele

Der Baustein «Anreiz für Zusammenarbeit» zielt hauptsächlich auf folgende Anforderungen ab:

- Innenentwicklung aktiv begünstigen
- Städtebauliche Qualitäten resp. auf den Ort angepasste «Lösungen» ermöglichen
- Grundeigentümer für Umsetzung aktivieren

Idee

Eine besondere Herausforderung für die Innenentwicklung sind kleine Parzellen, auf denen keine sinnvolle Verdichtung mit neuen Typologien und entsprechenden Freiräumen möglich ist. Das Baureglement sieht vor, dass je nach Zone eine **zusätzliche Ausnützung** (GFZ, Höhe, Länge) gewährt wird, wenn zwei Bedingungen eingehalten sind:

- Eine minimale Grundstücksfläche wird erreicht.
- Die Bauten und Anlagen sowie die Freiräume sind besonders sorgfältig gestaltet.

Die minimale Grundstücksfläche gibt einen Anreiz, dass Grundeigentümer zusammenarbeiten oder mehrere (zu) kleine Parzellen arrondiert werden. Die zusätzliche Ausnützung kann je nach Zone spezifisch ausgestaltet werden. Die Qualitätsanforderungen werden entweder durch die Baubewilligungsbehörde oder durch eine Gestaltungskommission o.ä. beurteilt.

Fallbeispiele

Der Baustein «Anreiz für Zusammenarbeit» wurde am Beispiel Burgdorf getestet (vgl. Anhang)

Vorteile und Chancen

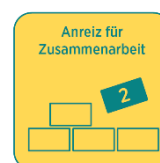
- Fördert Innenentwicklung
- Schafft einen Anreiz zur Aktivierung der Grundeigentümer zu gemeinsamer Planung oder einer Planung über grössere Grundstücke
- Schafft einen Anreiz für höhere Qualität (neben städtebaulicher Qualität auch z. B. für verbesserte Energienutzung/ -effizienz, erhöht diesbezüglich Steuerungsmöglichkeit für öffentliche Hand)
- Bringt tendenziell höhere Akzeptanz für Qualitätsvorgaben mit sich

Nachteile und Gefahren

- Reduziert die Steuerungsmöglichkeiten für die öffentliche Hand bzgl. baupolizeilichen Masse, da die Inanspruchnahme des Anreizes frei ist
- Erhöht tendenziell die städtebauliche Heterogenität

Rechtliche Einschätzung und offene Fragen

Der Baustein «Anreiz für Zusammenarbeit» ist aus juristischer Sicht grundsätzlich, d.h. bei einer geeigneten Ausgestaltung umsetzbar, ohne dass Anpassungen am übergeordneten Recht notwendig sind.



4.2.3 Verfallsdatum für Überbauungsordnungen

Ziele

Der Baustein «Verfallsdatum für Überbauungsordnungen» zielt hauptsächlich auf folgende Anforderungen ab:

- Gesamtschau vornehmen: Verhindern einer steten Zunahme des nicht über die Grundordnung gesteuerten Gemeindegebiets
- Auf den Ort angepasste Lösungen ermöglichen: Erhöhen der mittel- und langfristigen Flexibilität in Gebieten mit ZPP/ÜO, vereinfachte Anpassung der Bauvorschriften in Gebieten, die im Rahmen einer ÜO überbaut wurden.



Idee

Eine **Überbauungsordnung** hat ein bereits bei der Ausarbeitung bestimmtes «**Verfallsdatum**», mit dem sie in eine Grundzone «zurückfällt».

Dazu beinhaltet sie **Bestimmungen zur Gültigkeitsdauer** der in ihr enthaltenen Bestimmungen. In der ÜO wird also festgelegt, dass alle oder ein wesentlicher Anteil ihrer Bestimmungen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt gelten oder bis ein bestimmter Anteil des Gebiets überbaut ist. In der ÜO ebenfalls festgelegt wird die **Grundzone/Bauklasse**, in welche das betroffene Gebiet anschliessend fällt. Bei Bedarf können gewisse Bestimmungen auch in dieser Grundzone oder Bauklasse wieder aufgenommen werden, so dass die Sicherung dieser Aspekte auch nach Ablauf des Verfallsdatums gegeben ist.

Bei ÜOs, die in einer ZPP liegen, wird die entsprechende ZPP zu gegebenem Zeitpunkt aufgehoben und der Grundzone/Bauklasse gemäss ÜO zugeteilt. Dies erfolgt im Rahmen einer «geringfügigen» Anpassung der Bauordnung.

Fallbeispiele

Der Baustein «Verfallsdatum für Überbauungsordnungen» wurde am Beispiel Langenthal getestet (vgl. Anhang)

Vorteile und Chancen

- Reduziert die Vorgaben langfristig und reduziert damit Aufwand für Private
- Zwingt zu langfristiger Gesamtschau: verlangt aktive Auseinandersetzung, welche Themen planerisch langfristig gesichert werden sollen
- Aktiviert Grundeigentümer für die Umsetzung

Nachteile und Gefahren

- Reduziert die Möglichkeiten zur Qualitätssicherung nach Aufhebung der ÜO
- Reduziert die Möglichkeiten zur Sicherung öffentlicher Räume und Infrastrukturen nach Aufhebung der ÜO
- Der Abstimmungsbedarf (gemeinsame Infrastrukturen etc.) verfällt nicht nach einer bestimmten Zeitspanne, auch wenn ein Projekt ggf. nicht mehr aktuell ist

Rechtliche Einschätzung und offene Fragen

Der Baustein «Verfallsdatum für ÜO» ist aus juristischer Sicht grundsätzlich, d.h. bei einer geeigneten Ausgestaltung umsetzbar, ohne dass Anpassungen am übergeordneten Recht notwendig sind.

Die folgenden Fragen sind bei der konkreten Ausgestaltung insbesondere zu klären:

- Welche ÜO eignen sich für ein Verfallsdatum?
- Wie wird mit Elementen umgegangen, die nicht in der Grundordnung gesichert werden können, insbesondere Aspekte des öffentlichen Raums, öffentliche Infrastrukturen, etc.?
- Wie kann verhindert werden, dass Gebäude, die gemäss ÜO überbaut werden, nach deren Rückführung in eine Grundzone rechtswidrig werden?

4.2.4 Regelabweichung für Qualität

Ziele

Der Baustein «Regelabweichung für Qualität» zielt hauptsächlich auf folgende Anforderungen ab:

- Städtebauliche Qualitäten fördern
- Auf den Ort angepasste Lösungen ermöglichen
- Innenentwicklung aktiv begünstigen

Idee

Das Baureglement beinhaltet die Bestimmung, dass die **Baubewilligungsbehörde «geringfügige» Abweichungen** von den baupolizeilichen Massen (Abstände, Höhe, Dichte) genehmigen darf. Im Gegenzug müssen Grundeigentümer höhere Anforderungen bezüglich Gestaltung und Einordnung erfüllen. Zur Beurteilung der Gestaltungsqualität kann bei Bedarf einen Gestaltungsausschuss o.ä. eingesetzt werden.

Fallbeispiele

Der Baustein «Regelabweichung für Qualität» wurde am Beispiel Muri getestet (vgl. Anhang)

Vorteile und Chancen

- Ermöglicht Flexibilität im Einzelfall
- Bringt Anreiz für höhere Qualität
- Reduziert den Aufwand für die öffentliche Hand und Private (keine ÜO notwendig)

Nachteile und Gefahren

- Stellt Rechtssicherheit in Frage
- Birgt Herausforderungen zur Gewährung der Rechtsgleichheit: Etablierung langjähriger Praxis notwendig

Rechtliche Einschätzung und offene Fragen

Der Baustein «Regelabweichung für Qualität» ist aus juristischer Sicht nur bedingt umsetzbar, da potenziell Rechtsgrundsätze verletzt werden und Widerspruch zu Bundesrecht besteht:

Es besteht insbesondere die Gefahr einer Aushöhlung der Ausnahmen nach Art. 26 BauG (besondere Einzelfallgründe nur bei Unzweckmässigkeit der Norm).

Die folgenden Aspekte sind bei der konkreten Ausgestaltung zu klären:

- Die Umsetzung des Bausteins darf nicht zu einer unzulässigen Normkorrektur führen d.h. mit der Gewährung von Ausnahmen de facto zu einer Anpassung von Bauvorschriften führen (Ausnahmen nur in Ausnahmefällen)



4.2.5 Formelle Quartiervertretungen

Ziele

Der Baustein «Formelle Quartiervertretungen» zielt hauptsächlich auf folgende Anforderungen ab:

- Akzeptanz für Planung und Abstützung in der Bevölkerung erhöhen

Idee

Die Quartierbevölkerung wird stärker in die Planung einbezogen. Dazu wird die Ebene der Quartiere «institutionalisiert» und ihr eine Rolle in der Planung zugewiesen.

Offizielle **Quartiervertretungen** werden bestimmt. Die **Quartiervertreter und -vertreterinnen** wirken in der Erarbeitung der Nutzungsplanung über die ganze Planung mit. Bei Gesamtrevisionen der Grundordnung wirken alle Quartiervertreter mit, bei Überbauungsordnungen oder Teilrevisionen der Grundordnung nur die Quartiervertreter der von der Planung betroffenen Quartiere.

Die Quartiervertretungen verfügen über **formelle Mitwirkungsmöglichkeiten** bei der Beschlussfassung. Quartiervertretungen besitzen ein Vetorecht bei der Verabschiedung von Gesamtrevisionen der Grundordnungen zu Handen von Volksabstimmungen (einfaches Mehr aller Quartiervertretungen). Die Meinung sowie die Argumente der Quartiervertretungen werden der Stimmbevölkerung und der Legislative bei Abstimmungen in jedem Fall zugänglich gemacht.

Bei Teilrevisionen der Grundordnung oder der Erarbeitung von Überbauungsordnungen sind die betroffenen Quartiervertretungen in die Planung einzubeziehen. Sie besitzen aber kein Veto-Recht.



Damit tatsächlich eine repräsentative Auswahl der Quartierbevölkerung mitwirken kann, muss die «**Institutionalisierung**» losgelöst von bereits bestehenden klassischen und häufig durch alteingesessene Quartierbewohner dominierten Quartiervereine erfolgen. Denkbar sind z. B. **Wahlen** oder die Bestimmung der Vertreter über **Losverfahren** (Demarchie).

Die bestehenden Quartiervertretungen, welche heute formale Ansprechpartner der Städte und Gemeinden sind, würden durch die gewählten oder ausgelosten Quartiervertretungen entweder ergänzt (spezifisch für die Erarbeitung von Planungen) oder ggf. komplett abgelöst.

Fallbeispiele

Der Baustein «Formelle Quartiervertretungen» wurde am Beispiel Biel getestet (vgl. Anhang)

Vorteile und Chancen

- Erhöht Abstützung in der Bevölkerung und die Akzeptanz für die Planung
- Bezieht relevante Stakeholder in die Planung ein

Nachteile und Gefahren

- Macht die Interessensabwägung und Gesamtschau herausfordernder
- Vetorecht beinhaltet das Risiko von Blockaden durch das Quartier
- Beinhaltet das Risiko mangelnder Repräsentativität und damit geringer Legitimation der Quartiervertreter
- Beinhaltet die Gefahr, dass Quartiervertreter Partikulärinteressen in den Vordergrund stellen und macht damit klare Aufgabenzuweisungen erforderlich

Rechtliche Einschätzung und offene Fragen

Der Baustein «Planung im Quartier» ist aus juristischer Sicht grundsätzlich, d.h. bei einer geeigneten Ausgestaltung umsetzbar. Die Anpassungen auf kommunaler Stufe beschränken sich nicht allein auf die Nutzungsplanung. Es sind gegebenenfalls Anpassungen am übergeordneten Recht wie etwa am Gemeindegesetz notwendig.

Die folgenden Fragen sind bei der konkreten Ausgestaltung insbesondere zu klären:

- Welche organisationsrechtlichen Bestimmungen sind bei der Einführung von Quartiervertretern zu beachten? Es sind gegebenenfalls Anpassungen am Gemeindegesetz bzw. Gemeindeverordnung notwendig.
- Wie kann die «richtige» Besetzung der Quartiervertretung gesichert werden?
- Wie kann der Gefahr von (nicht repräsentativen) Allianzen von «Neinsagern» begegnet werden?

4.2.6 Handel mit Nutzungsrechten

Ziele

Der Baustein «Handel mit Nutzungsrechten» zielt hauptsächlich auf folgende Anforderungen ab:

- Innenentwicklung aktiv begünstigen
- Grundeigentümer aktivieren

Idee

Art und Mass der Nutzung bleiben in der Grundordnung wie bisher geregelt. Wird ein Anteil der maximal **möglichen Ausnützung** (z. B. in Form der Grundflächenziffer oder Ausnützungsziffer) von einem Grundeigentümer nicht beansprucht, kann er diesen **in einem definierten räumlichen Perimeter verkaufen**. Das erworbene Nutzungsrecht kann vom Käufer wiederum auf seinen Parzellen genutzt werden.

Der Kauf bzw. Verkauf von Nutzungsrechten in der Gemeinde ist grundsätzlich möglich:

- innerhalb desselben Zonentyps und/oder
- innerhalb eines bestimmten Gebiets



Die **Gemeinde kann** jedoch für bestimmte Gebiete den **Verkauf oder Zukauf von Nutzungsrechten ausschliessen** (z. B. um städtebauliche Qualität zu erhalten oder längerfristige Optionen offen zu halten). Die Möglichkeit des Handels mit Nutzungsrechten sowie ggf. Ausschlussgebiete werden in der Grundordnung geregelt.

Die Übertragung des Nutzungsmasses ist als **Dienstbarkeit im Grundbuch** anzumerken.

Fallbeispiele

Der Baustein «Handel mit Nutzungsrechten» wurde am Beispiel Thun getestet (vgl. Anhang)

Vorteile und Chancen

- Begünstigt Innenentwicklung

Nachteile und Gefahren

- Reduziert die Steuerungsmöglichkeiten für die öffentliche Hand
- Erschwert die Qualitätssicherung, insbesondere bei hohen Dichten
- Bewirkt evtl. grossen administrativen Aufwand für die öffentliche Hand

Rechtliche Einschätzung und offene Fragen

Der Baustein «Regelabweichung für Qualität» ist aus juristischer Sicht nur bedingt umsetzbar, da potenziell Rechtsgrundsätze verletzt werden und Widerspruch zu Bundesrecht besteht. Insbesondere ist eine Nutzungsübertragung innerhalb des übergeordneten Rechts nur beschränkt möglich. Zudem stellen sich Fragen bezüglich der Rechtssicherheit für angrenzende Grundeigentümer oder hinsichtlich der Beurteilung der Einpassung ins Ortsbild.

Die folgenden Fragen sind bei der konkreten Ausgestaltung insbesondere zu klären:

- Wie kann die städtebauliche Qualität (insbesondere bei schützenswerten Ortsbildern o.ä.) gewährleistet werden?
- Wie kann mit dem Risiko einer höheren Rechtsunsicherheit für die angrenzenden Grundeigentümer umgegangen werden?

4.2.7 Strassenraumzonen

Ziele

Der Baustein «Strassenraumzonen» zielt hauptsächlich auf folgende Anforderungen ab:

- Städtebauliche Qualitäten einfordern

Idee

Strassenräume sind wichtige öffentliche Räume und sind für die Wahrnehmung und Erlebbarkeit einer Stadt/ eines Quartiers zentral. Strassenräume haben unterschiedliche Funktionen – neben der Verkehrsfunktion für den motorisierten Verkehr, für Fussgänger und für Velofahrer erfüllen sie oft auch Aufenthaltsfunktionen, Zugangsfunktionen zu Gewerbebetrieben, Wohngebäuden, etc. In der heutigen Nutzungsplanung besteht heute zumeist wenig Spielraum zur Regelung der Ausgestaltung öffentlicher Strassenräume.

Der Zonenplan sieht für bestimmte Strassen eine **überlagernde Schraffur** vor: die Strassenraumzonen. Die Schraffur umfasst den Strassenraum von «**Fassade zu Fassade**» also Fahrbahn, Trottoirs, Parkplätze, allfällige Platzbereiche, Vorgärten und strassenseitige Erdgeschosse. Sie betrifft also einerseits die Strasse selbst, die zumeist im öffentlichen Eigentum ist, als auch die an die Strasse angrenzenden privaten Parzellen.

Das Baureglement enthält entsprechend dem Typ der jeweiligen Strasse **spezifische Vorschriften** zur konkreten Ausgestaltung des Strassenraums, z. B. zur Gestaltung des Aussenraums, zu den in den strassenseitigen Erdgeschossen erwünschten Nutzungen, etc. Die Bestimmungen zu den entsprechenden Strassenraumzonen sind sowohl für die öffentliche Hand, als auch für private Grundeigentümer verbindlich.

Die Ausarbeitung der Vorschriften erfolgt im Rahmen des **regulären Nutzungsplanungsverfahrens**.

Fallbeispiele

Der Baustein «Strassenraumzonen» wurde am Beispiel Bern und Thun getestet (vgl. Anhang)



Vorteile und Chancen

- Ermöglicht städtebauliche Qualitäten und auf den Ort angepasste Lösungen
- Schützt ökonomisch schwächere Nutzungen
- Ermöglicht die Sicherung der Qualitäten des öffentlichen Raums
- Verbessert die Koordination verschiedener Interessen im öffentlichen Raum

Nachteile und Gefahren

- Schränkt die Eigentumsgarantie ein, wenn mit Strassenraumzonen Eingriffe in das Grundeigentum verbunden sind (z. B. bei angrenzenden Parzellen)
- Birgt Gefahr einer starken Erhöhung der Komplexität der Zonenpläne

Rechtliche Einschätzung und offene Fragen

Der Baustein «Strassenraumzonen» ist aus juristischer Sicht grundsätzlich, d.h. bei einer geeigneten Ausgestaltung umsetzbar, ohne dass Anpassungen am übergeordneten Recht notwendig sind. Falls die Eigentumsgarantie in erheblichem Masse eingeschränkt wird (materielle oder formelle Enteignung) müssen die Erfordernisse eines Enteignungstitels gegeben sein, insbesondere ein überwiegendes öffentliches Interesse. Allenfalls müsste in diesem Fall die Strassenraumzone einen Enteignungstitel ähnlich der Zone für öffentliche Nutzung beinhalten.

4.3 Beurteilung: Potenzial der Visionen und Bausteine?

Die entworfenen Visionen und Bausteine sind auf die in Kapitel 3 beschriebenen neuen oder grösser gewordenen Anforderungen ausgerichtet. Basierend auf den Erkenntnissen in den Fallbeispielen zeigen die Tabellen 3 und 4 eine erste Einschätzung zum Potenzial, das die Visionen und Bausteine aufweisen, um diesen Anforderungen gerecht zu werden.

	Vision 1: Städtebauliche Nutzungsplanung	Vision 2: Fokussierte Nutzungsplanung	Vision 3: Reduzierte Nutzungsplanung	Vision 4: Prinzipienbasierte Nutzungsplanung
Gewünschte räumliche Entwicklung vorantreiben	■	■	■	■
Innenentwicklung aktiv begünstigen	■	■	■	■
Städtebauliche Qualitäten bzw. auf den Ort angepasste Lösungen ermöglichen	■	■	■	■
Flexibilität zulassen	■	■	■	■
Schutz wertschöpfungsschwächerer Nutzungen gewährleisten	■	■	■	■
Nutzungsmischung ermöglichen	■	■	■	■
Akzeptanz für die Planung und Abstützung in der Bevölkerung erhöhen	■	■	■	■
Aufwand tragbar gestalten	■	■	■	■
Legende				
■	Grosses Potenzial			
■	Mittleres Potenzial oder Potenzial nicht beurteilbar			
■	Geringes oder negatives Potenzial			

Tabelle 3: Wie weit erfüllen die Visionen die neuen oder grösser gewordenen Anforderungen?

	Baustein 1: Transformationszonen	Baustein 2: Anreiz für Zusammenarbeit	Baustein 3: Verfallsdatum für ÜO	Baustein 4: Regelabweichung für Qualität	Baustein 5: Formelle Quartiervertretungen	Baustein 6: Handel mit Nutzungsrechten	Baustein 7: Strassenraumzonen
Gewünschte räumliche Entwicklung vorantreiben	■	■	■	■	■	■	■
Innenentwicklung aktiv begünstigen	■	■	■	■	■	■	■
Städtebauliche Qualitäten bzw. auf den Ort angepasste Lösungen ermöglichen	■	■	■	■	■	■	■
Flexibilität zulassen	■	■	■	■	■	■	■
Schutz wertschöpfungs-schwächerer Nutzungen gewährleisten	■	■	■	■	■	■	■
Nutzungsmischung ermöglichen	■	■	■	■	■	■	■
Akzeptanz für die Planung und Abstützung in der Bevölkerung erhöhen	■	■	■	■	■	■	■
Aufwand tragbar gestalten	■	■	■	■	■	■	■

Tabelle 4: Wie weit erfüllen die Bausteine die neuen oder grösser gewordenen Anforderungen?

Die Einschätzung zeigt, dass einige der entwickelten Bausteine und Visionen potenziell einen grossen Beitrag zur Erfüllung der Anforderungen leisten können. Die Tabellen zeigen aber auch, dass einige Visionen und Bausteine wahrscheinlich nur ein geringes oder sogar negatives Potenzial aufweisen, um diese Anforderungen zu erfüllen. Dies weist auf die vielen Zielkonflikte hin, denen die Nutzungsplanung unterworfen ist. Ein grosses Potenzial zur Erfüllung einer Anforderung können anderswo Nachteile mit sich bringen.

Zielkonflikte ablesbar

Die entwickelten Visionen und Bausteine beinhalten verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten und enthalten teilweise noch grossen Auslegungsbedarf. Viele Anforderungen lassen sich deshalb erst bei einer Konkretisierung in einem spezifischen Kontext genauer beurteilen. Die vorliegende Beurteilung ist also nicht abschliessend zu verstehen. Viel eher zeigt sie, welche Visionen und Bausteine bzw. welche der darin enthaltenen Ansätze besonders vielversprechend sind.

Abschliessende Beurteilung erst bei konkreter Anwendung möglich

5. Fazit

Die Erneuerung und Transformation von bestehenden Quartieren bringt neue Herausforderungen für die Raumentwicklung und damit für die Nutzungsplanung mit sich. Dies betrifft sowohl den Kanton Bern wie auch andere Schweizer Kantone. Im Rahmen des Projekts «Eine neue Generation der Nutzungsplanung im Kanton Bern» sind das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern sowie mehrere Planungsämter von Berner Städten und Gemeinden der Frage nachgegangen, wie sich die Nutzungsplanung im Kanton Bern im Zeitalter der Innenentwicklung weiterentwickeln könnte.

Wie soll die Nutzungsplanung im Kanton Bern weiterentwickelt werden?

Die wesentlichen Ziele und Anforderungen, die bei der Einführung der Nutzungsplanung verfolgt wurden, gelten auch heute noch. Vor dem Hintergrund der Siedlungsentwicklung nach innen sind bestimmte Anforderungen und Aufgaben allerdings wichtiger geworden oder neu hinzugekommen: So soll die Nutzungsplanung heute nicht mehr eine bauliche (Aussen-)Entwicklung ermöglichen, sondern Innenentwicklung an geeigneten Orten über Parzellengrenzen hinweg aktiv begünstigen. Bei der Innenentwicklung in bestehenden Quartieren muss die Nutzungsplanung auf den Ort angepasste Lösungen ermöglichen. Statt einer strengen Nutzungstrennung soll mit der Nutzungsplanung künftig eine vielfältige Nutzungsmischung erreicht werden, was auch eine Förderung von wertschöpfungsschwächeren Nutzungen bedingen kann. Die Nutzungsplanung muss eine gewisse Flexibilität aufweisen, um auf die rascher werdenden Veränderungen in Gesellschaft oder Wirtschaft reagieren zu können, ohne dass gleich ein zeitraubendes Planungsverfahren angestossen werden muss. Der Akzeptanz und Abstützung der Nutzungsplanung ist bei der Entwicklung im bereits bebauten Siedlungsraum besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Und zuletzt müssen Planungs- und Bewilligungsprozesse sowohl für die Gemeinden als auch für Bauherren verlässlich und tragbar sein.

Neue Anforderungen an die Nutzungsplanung

Nicht nur die Instrumente der Nutzungsplanung müssen auf diese Anforderungen reagieren, sondern auch die Prozesse, die sie begleiten. Vor allem für die Städte und Gemeinden bringt dies neue Aufgaben mit sich und verlangt nach einem veränderten Rollenverständnis. Die Städte und Gemeinden müssen die Entwicklung ihrer Quartiere aktiv mitgestalten und steuern. Eine blosser Reaktion auf bauliche Entwicklungen Dritter reicht nicht aus, um lebenswerte Räume im bestehenden Siedlungsgebiet zu schaffen. Städte und Gemeinden müssen sich aktiv in Planungsprozesse einbringen, diese gegebenenfalls anstossen und gemeinsam mit verschiedenen Grundeigentümern vorantreiben.

Und neue Anforderungen an die Gemeinden

Die vier im Rahmen des Projekts entwickelten Visionen für eine neue Form der Nutzungsplanung weisen unterschiedlich grosses Potenzial zur Erfüllung der künftigen Anforderungen auf. Im Rahmen von Fallbeispielen wurden die Visionen einer ersten Prüfung hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit unterzogen und auf mögliche Chancen und Herausforderungen hin untersucht. Als besonders vielversprechend wird die «städtebauliche Nutzungsplanung» beurteilt, bei der die starren, zonenspezifischen baurechtlichen Masse durch städtebauliche Leitbilder ersetzt würden. Die Leitbilder sind für Bevölkerung

Künftig städtebauliche Leitbilder statt abstrakte Regeln?

und Bauherren besser verständlich als die abstrakten Regeln in den heutigen Reglementen und bieten mehr Flexibilität. Umgekehrt ist der Vollzug, also die Auslegung dieser Leitbilder im Einzelfall anspruchsvoll.

Auch die «fokussierte Nutzungsplanung» beinhaltet vielversprechende Ansätze. Diese Vision sieht eine zweigeteilte Nutzungsplanung vor: In Gebieten, in denen die bauliche Struktur mehr oder weniger in ihrer heutigen Form erhalten werden soll, haben sich Bauvorhaben am Bestand zu orientieren. Basierend auf gebietsweisen Beschrieben im Baureglement können Baubewilligungen erteilt werden. In Gebieten, in denen die bauliche Struktur stark verändert werden soll, werden im Baureglement nur die Ziele der Entwicklung beschrieben. Bewilligungen für Bauvorhaben können in diesen Zonen erst nach einem separaten Planungsverfahren erteilt werden. Das Verfahren wird erst bei konkretem Interesse eines Bauwilligen eingeleitet und Perimeter und Beteiligte werden fallweise bestimmt. Damit wird eine Planung auf Vorrat verhindert und ortsspezifisch geeignete Lösungen erarbeitet.

Oder Planung erst bei konkretem Bedarf?

Die übrigen beiden erarbeiteten Visionen einer «reduzierten Nutzungsplanung» und der «prinzipienbasierten Nutzungsplanung» weisen ebenfalls Chancen auf. Diese stehen aber tendenziell in einem weniger günstigen Verhältnis zu den erwarteten Unsicherheiten und Nachteilen. Sie werden darum nicht zur Weiterverfolgung vorgeschlagen.

Keine Weiterverfolgung der übrigen Visionen

Die sieben Bausteine, die im Rahmen des Projekts erarbeitet wurden, zeigen Möglichkeiten zur punktuellen Weiterentwicklung auf. Die Mehrzahl dieser Bausteine könnte im Rahmen des bestehenden Planungsrechts bereits umgesetzt werden. Einzelne Bausteine würden hingegen Anpassungen am Planungsrecht notwendig machen. Vor allfälligen rechtlichen Anpassungen müssen die Risiken und Chancen im Detail abgewogen werden.

Gezielte Weiterentwicklung mit einzelnen Bausteinen

Bei verschiedenen Bausteinen wird das Potenzial zur Erfüllung der Anforderung als gering eingestuft. Sie werden darum nicht explizit zur Weiterverfolgung empfohlen. So wird etwa der Baustein «Verfalldatum für Überbauungsordnungen» kritisch beurteilt. Die Schwierigkeiten, die sich bei der Anpassung oder Aufhebung bestehender Überbauungsordnungen stellen, bleiben dennoch in verschiedenen Berner Städten und Gemeinden aktuell. Für die Städte und Gemeinden gilt es daher, individuelle Lösungen für die spezifischen Herausforderungen zu finden.

Keine Weiterverfolgung einzelner Bausteine; bestimmte Themen bleiben aber aktuell

Mit den im Rahmen des Projekts entwickelten Visionen und Bausteinen liegen Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Nutzungsplanung auf dem Tisch, die konkretisiert werden müssen. Zwar wurden im Rahmen der Fallbeispiele mögliche Umsetzungsvarianten skizziert, eine umfassende Vertiefung war aber nicht möglich. Die notwendige Konkretisierung im Rahmen von gemeindespezifischen Anwendungen soll deshalb genutzt werden, um Erfahrungen zu sammeln und die Beurteilungen aus dem vorliegenden Bericht zu vertiefen und ergänzen.

Weitere Konkretisierung notwendig

Die Visionen und Bausteine wurden von den Projektträgern im Rahmen mehrerer Workshops gemeinsam entwickelt und intensiv diskutiert. Dabei zeigte sich, dass punktuell Handlungsbedarf zur Weiterentwicklung der Nutzungs-

Handlungsbedarf regional verschiedenen - Lösungen sind orts- und kontextspezifisch zu finden

planung besteht. Es zeigte sich allerdings auch, dass sich die konkreten Bedürfnisse regional stark unterscheiden. Das Bau- und Planungssystem des Kantons Bern lässt den Städten und Gemeinden heute grossen Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung ihrer Nutzungsplanung. Diese Freiheit wird genutzt: Während für einige Städte und Gemeinden die im Projekt entwickelten Visionen und Bausteine ein Novum darstellen, werden Elemente davon in anderen Städten und Gemeinden bereits angewendet. Es gilt, die Möglichkeiten des bestehenden Planungsrechts und die Flexibilität, die es bietet, auch in Zukunft auszunützen und so auf den spezifischen Bedarf angepasste Lösungen für die Nutzungsplanung von morgen zu suchen.

6. Empfehlungen aus Sicht der Projektträger

Aus Sicht der Projektträger – dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, den Planungsämtern und -abteilungen der Städte Bern, Biel, Burgdorf, Langenthal und Thun und jenen der Gemeinden Köniz und Muri bei Bern – zeigt das Projekt «eine neue Generation der Nutzungsplanung» fachlich vielversprechende Ansätze zur Weiterentwicklung der Berner Nutzungsplanung auf. Sie empfehlen folgende Schritte, um diese Ansätze in Zukunft weiterzuverfolgen.

6.1 Nutzungsplanung mit geltendem Recht optimieren

Die Flexibilität des Berner Instrumentariums und Planungsrechts ermöglicht bereits heute Anpassungen an der Nutzungsplanung in Richtung der vorgeschlagenen Visionen und Bausteine. Diese Flexibilität gilt es auszuschöpfen, um die Nutzungsplanung spezifisch nach den Bedürfnissen der Städte und Gemeinden weiterzuentwickeln. Die folgenden Bausteine sowie einzelne Elemente der diskutierten Visionen können bei Bedarf angegangen werden, ohne dass Anpassungen an übergeordneten Gesetzen notwendig sind.

Empfehlung 1: Anreize zur Zusammenarbeit der Grundeigentümer prüfen

Städte und Gemeinden prüfen, ob Anreize zur Zusammenarbeit von Grundeigentümern (vgl. 4.2.2) in ihren Baureglementen verankert werden sollen. Verschiedene Gemeinden in der Schweiz kennen diesen Mechanismus bereits heute. Erhalten Grundeigentümer eine Mehrausnützung, wenn sie eine Parzelle nach erhöhten qualitativen Anforderungen überbauen, kann dies die Innenentwicklung aktiv begünstigen und ermöglicht eine höhere städtebauliche Qualität. Mit einer minimalen Flächenvorgabe kann ein Anreiz zur Transformation kleinteiliger Grundeigentumsstrukturen geschaffen werden. Die optimale Grösse dieser Flächenvorgabe ist im Einzelfall zu prüfen.

Anreize zur Zusammenarbeit der Grundeigentümer prüfen

Empfehlung 2: Qualitätssicherung bei Bedarf durch Fachausschüsse stärken

Städte und Gemeinden prüfen, ob die Qualitätssicherung im Baubewilligungsverfahren durch «prozessuale» Komponenten gestärkt werden soll. Der Einbezug von Fachleuten kann dabei bis zu einem gewissen Grad die klar messbaren, aber unflexiblen Bauvorschriften ersetzen. So können wie etwa bei der städtebaulichen und der prinzipienbasierten Nutzungsplanung (vgl. Kapitel 4) vorgeschlagen, Fachausschüsse eingesetzt werden, die die Übereinstimmung von Bauprojekten mit den städtebaulichen und architektonischen Vorgaben beurteilen. Dabei ist auf eine ausreichende demokratische Legitimation, eine klare Aufgabendefinition (z. B. in Form von Pflichtenheften) sowie Kontinuität und Transparenz in der Beurteilung (z. B. über die Dokumentation von Entscheiden) zu achten. Bei der Zusammensetzung sind die fachliche Kompetenz und Unabhängigkeit zu gewährleisten.

Qualitätssicherung bei Bedarf durch Fachausschüsse stärken

Empfehlung 3: Anpassungen an Zuständigkeiten prüfen

Städte und Gemeinden prüfen, ob im Rahmen des geltenden Rechts Anpassungen an den Zuständigkeiten vorgenommen werden sollen. Eine Delegation gewisser Kompetenzen (insbesondere beim Erlass oder der Änderung von Sondernutzungsplanungen) vom Stimmvolk an die Exekutive oder die Legislative kann die Verfahren beschleunigen.

Anpassungen an Zuständigkeiten prüfen

6.2 Vielversprechende Ansätze weiterverfolgen

Verschiedene Visionen und Bausteine sind heute nicht ohne Weiteres umsetzbar, da noch grundsätzliche Fragen offen sind und sie teilweise Anpassungen an der übergeordneten Gesetzgebung erfordern. Sie beinhalten aber Elemente, die für die Weiterentwicklung der Nutzungsplanung als sehr vielversprechend beurteilt werden. Diese Ansätze sollen weiterverfolgt und konkretisiert werden.

Empfehlung 4: Städtebauliche Nutzungsplanung vorantreiben

Städte und Gemeinden sowie der Kanton untersuchen, wie die besonders vielversprechenden Elemente der Vision der städtebaulichen Nutzungsplanung vorangetrieben werden können (vgl. Kapitel 4.1.1).

Städtebauliche Nutzungsplanung vorantreiben

Die Städte und Gemeinden können etwa vermehrt Leitbilder erarbeiten, die in Bild und Text die erwünschte Bebauung samt Freiräumen beschreiben. Solche Leitbilder können als informelle Instrumente z. B. die Erarbeitung von ÜOs aber auch von Grundordnungen unterstützen.

Vermehrte Erarbeitung von informellen Leitbildern

Daneben prüfen Städte und Gemeinden im Dialog mit dem Kanton, ob und wie weit Leitbilder als Ersatz von konkreten Bauvorschriften dienen können und wie weit sie damit auch als rechtlich verbindliche Instrumente angewendet werden können. Dabei können Leitbilder, die bereits heute eine begrenzte rechtlich bindende Wirkung entfalten (vgl. Fallbeispiel Biel), als Beispiel und Grundlage dienen.

Möglichkeiten für verbindliche Leitbilder ausloten

Der Kanton konkretisiert zu gegebenem Zeitpunkt die rechtlichen Anforderungen an den Inhalt und Detaillierungsgrad von Leitbildern, die rechtlich bindende Wirkung entfalten sollen. Er zeigt weiter auf, wie mit den noch ungeklärten Aspekten umgegangen werden soll, etwa der möglichen Organisation, Ausgestaltung und rechtlichen Legitimation von Fachausschüssen sowie der konkreten Ausgestaltung des Baubewilligungsverfahrens.

Anforderungen an verbindliche Leitbilder konkretisieren

Empfehlung 5: Abweichungen im Gegenzug für höhere Qualität ermöglichen

Die Städte und Gemeinden prüfen die Möglichkeiten einer rechtskonformen Ausgestaltung von Abweichungsmöglichkeiten im Baubewilligungsverfahren auf. Mit der Möglichkeit, dass Bauvorhaben von den Bauvorschriften gemäss

Abweichungen im Gegenzug für höhere Qualität ermöglichen

Baureglement «geringfügig» abweichen dürfen, soll die einschränkende Wirkung von starren Bauvorschriften gemindert werden. Es soll ausgelotet werden, ob es rechtlich möglich ist, solche Abweichungen zu erlauben, wenn entsprechende Bauvorhaben im Gegenzug höhere Anforderungen bezüglich Gestaltung und Einordnung einhalten (vgl. Kapitel 4.2.4).

Empfehlung 6: Öffentliche Räume in der Nutzungsplanung mitdenken

Städte und Gemeinden untersuchen, wie mit den Instrumenten und Prozessen der Nutzungsplanung neben der Bebauung auch die qualitätsvolle Gestaltung der öffentlichen Räume gefördert werden kann. Sie prüfen dazu z. B. die Einführung von «Strassenraumzonen» (vgl. Kapitel 4.2.7). Alternativ erarbeiten sie – wie heute teilweise bereits angewendet – verstärkt Richtlinien oder ergänzen konkrete Vorschriften in der Nutzungsplanung zur Gestaltung und Planung des öffentlichen Raums, insbesondere des Strassenraums. Ziel soll dabei eine integrale Betrachtung des Strassenraums von «Fassade zu Fassade» und eine bessere Koordination der unterschiedlichen Nutzungsansprüche, Zuständigkeiten und Prozesse sein. Ein besonderer Fokus ist dabei auf Gebiete zu legen, in denen grössere Veränderungen der baulichen Strukturen geplant sind und in denen entsprechend auch die öffentlichen Räume neu gedacht werden müssen.

Öffentliche Räume
in der Nutzungsplanung
mitdenken

Empfehlung 7: Möglichkeiten für Transformation der Grundeigentumsstrukturen prüfen

Städte und Gemeinden testen nach Möglichkeit und Bedarf Instrumente, mit denen Grundeigentumsstrukturen auf zweckmässige Weise verändert werden können. Möglichkeit dazu bilden die Instrumente und Verfahren gemäss kantonalem Baulandumlegungsdekret. Die Idee von «Transformationszonen» würde gegenüber dem existierenden Baulandumlegungsverfahren zusätzlich eine Vereinfachung ermöglichen (vgl. 4.2.1). Trotz der rechtlichen Herausforderungen dieses Bausteins soll gemeinsam mit dem Kanton geprüft werden, ob in Anlehnung an das Baulandumlegungsverfahren ein entsprechendes Instrument entwickelt werden kann. Im Rahmen einer detaillierten Prüfung des Bausteins der Transformationszonen soll ein Umgang mit den Herausforderungen gesucht werden und Vorschläge für allenfalls notwendige gesetzliche Grundlagen oder gesetzliche Anpassungen erarbeitet werden.

Möglichkeiten zur
Beeinflussung von
Grundeigen-
tumsstrukturen prüfen

6.3 Rolle im Planungsprozess an Erfordernisse anpassen

Empfehlung 8: Prioritäten setzen und bei Bedarf Vorleistungen erbringen

Die zunehmenden Aufgaben bedingen eine noch stärkere Priorisierung in den Städten und Gemeinden. Welche Gebiete will eine Gemeinde strukturell verändern und wo muss sie sich deshalb besonders engagieren? Wo kann sie eine Umsetzung primär den Grundeigentümern überlassen? Und in welchen Gebieten nimmt sie in Kauf, dass die Innenentwicklung nur langsam voranschreitet? Diese Fragen müssen sich kommunale Planer und Politiker

Prioritäten setzen
und bei Bedarf Vor-
leistungen erbringen

angesichts der beschränkten Ressourcen künftig noch häufiger stellen. Die (räumliche) Priorisierung muss in strategischen Planungsinstrumenten (z. B. in einer räumlichen Entwicklungsstrategie oder der kommunalen Richtplanung) gesichert und transparent gemacht werden. In Einzelfällen müssen Städte und Gemeinden auch bei der Erarbeitung von Planungsprojekten eine aktive Rolle einnehmen. Will eine Stadt oder Gemeinde in Gebieten mit komplexen Rahmenbedingungen und/ oder sehr kleinteiliger Eigentumsstruktur etwas bewegen, muss sie den Grundeigentümern aufzeigen, welche baulichen Möglichkeiten sie haben und wie sie sich allenfalls über Grundstücksgrenzen hinweg organisieren können. Dafür muss sie bei Bedarf auch finanziell und planerisch in die Vorleistung gehen.

6.4 Dialog zwischen Gemeinden und Kanton fortführen

Empfehlung 9: Austausch fortführen und Erkenntnisse bekannt machen

Der Kanton Bern und die Städte und Gemeinden führen den Austausch zur Weiterentwicklung der Nutzungsplanung fort. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Nutzungsplanung sowie verschiedener planerischer Herausforderungen in den Gemeinden, besteht ein grosses Potenzial, um Erfahrungswissen zwischen den Städten, Gemeinden und dem Kanton auszutauschen.

Austausch fortführen

Der Kanton dehnt den Dialog auch auf kleinere Städte und Gemeinden aus und macht die Erkenntnisse aus diesem Projekt unter den Städten und Gemeinden sowie den Planungsfachleuten im Kanton Bern bekannt. Dies kann im Rahmen bestehender Netzwerke und Plattformen geschehen.

Erkenntnisse bekannt machen