Eine neue Generation der Nutzungsplanung : Ansätze für die Weiterentwicklung im Zeitalter der Innenentwicklung

Autor(en): **Beck, Lukas / Hunziker, Jonas**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): **- (2019)**

Heft 3

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-958000

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

FORUM

Eine neue Generation der Nutzungsplanung

Ansätze für die Weiterentwicklung im Zeitalter der Innenentwicklung

LUKAS BECK
MSc Raumentwicklung und Infrastruktursysteme ETH, EBP.

JONAS HUNZIKER
MSc Geografie UZH, EBP.

Um den raumplanerischen Paradigmenwechsel von der Aussen- zur Innenentwicklung zu vollziehen, muss die kommunale Nutzungsplanung – das Kernstück der Schweizer Raumplanung – weiterentwickelt und an die Anforderungen der Siedlungsentwicklung nach innen angepasst werden. Zu stark ist dieses Instrumentarium heute noch immer von den Idealen und Herausforderungen der Zeit der Siedlungserweiterungen geprägt. Für eine «neue Generation der Nutzungsplanung» gibt es kein Patentrezept. Gefordert sind Einfallsreichtum und Mut für Veränderung von Planung und Politik.

Zeitenwende für die Nutzungsplanung

Die kommunale Nutzungsplanung ist das zentrale Instrument der Raumplanung in der Schweiz. Sie ist massgeblich dafür verantwortlich wie Bauten und Freiräume gestaltet und unsere Städte und Dörfer weiterentwickelt werden. Die Nutzungsplanung wurde mit dem Raumplanungsgesetz von 1979 für die gesamte Schweiz zur Pflicht. Seither haben sich die Anforderungen an die Raumplanung stark verändert. Die Raumplanung soll heute nicht mehr primär eine geordnete Siedlungserweiterung «auf der grünen Wiese» ermöglichen, sondern eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen unterstützen. Während die meisten Kantone ihre Richtplanung angepasst haben, steht die Umsetzung dieses Paradigmenwechsels in vielen Städten und Gemeinden erst an.

Die heutige Form der Nutzungsplanung hat im Zeitalter der Siedlungserweiterungen gute Dienste geleistet. Bei der Transformation und Weiterentwicklung von bestehenden Quartieren stösst sie aber an Grenzen. Das liegt auch daran, dass die grundlegenden Mechanismen der Nutzungsplanung noch immer stark von der Zeit der Siedlungserweiterungen geprägt sind.

Herausforderungen der Innenentwicklung für die Nutzungsplanung

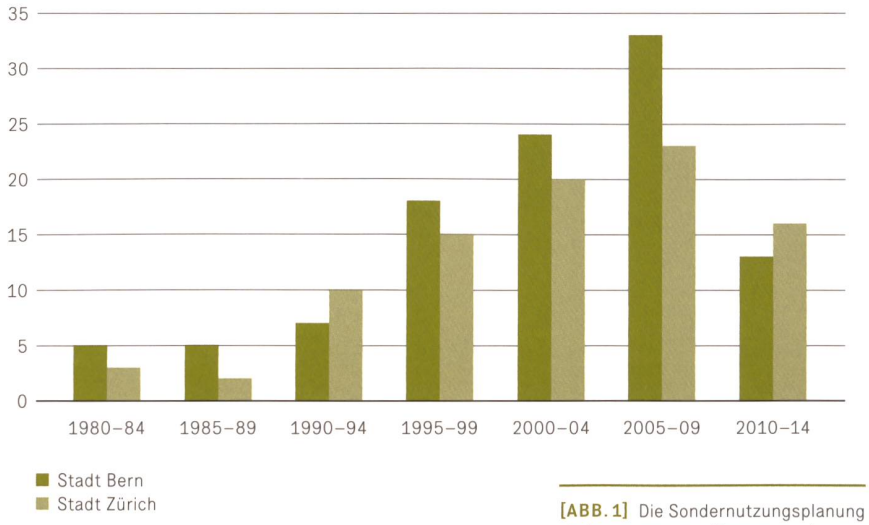
Bei der Siedlungsentwicklung nach innen geht es nicht um eine blosse bauliche Verdichtung. Vielmehr sollen bestehende orts- und städtebauliche Qualitäten erhalten und weiterentwickelt werden. Für die Nutzungsplanung bedeutet dies, dass sie sich mit dem Bestehenden auseinandersetzen und ortsspezifische Regeln für die Entwicklung der unterschiedlichen Quartiere aufstellen muss. Neben Bauvorschriften für Gebäude braucht es vor allem auch Regeln für die Gestaltung von Frei- und Strassenräumen. Zu diesen Themen erlauben kantonale Baugesetze den Gemeinden aber oft kaum Aussagen in ihrer Nutzungsplanung. Gleichzeitig beschränken sich Bauvorschriften für Gebäude vielfach auf quantitative und abstrakte Masse wie Ausnützungsziffern und Grenzabstände. Solche Vorschriften sagen wenig über die räumlichen Qualitäten und Charakteristika aus. Gleichzeitig sind sie starr und verhindern mitunter auf den Ort angepasste Lösungen.

Daneben bedeutet die Siedlungsentwicklung im Bestand, dass Planerinnen und Planer häufig mit komplexen Eigentümerstrukturen konfrontiert sind. In solchen Gebieten bekundet die heutige Nutzungsplanung Mühe damit, die vielfältigen räumlichen und zeitlichen Abhängigkeiten zu koordinieren und gleichzeitig Entwicklungsspielregeln aufzustellen, die über die notwendige Flexibilität verfügen.

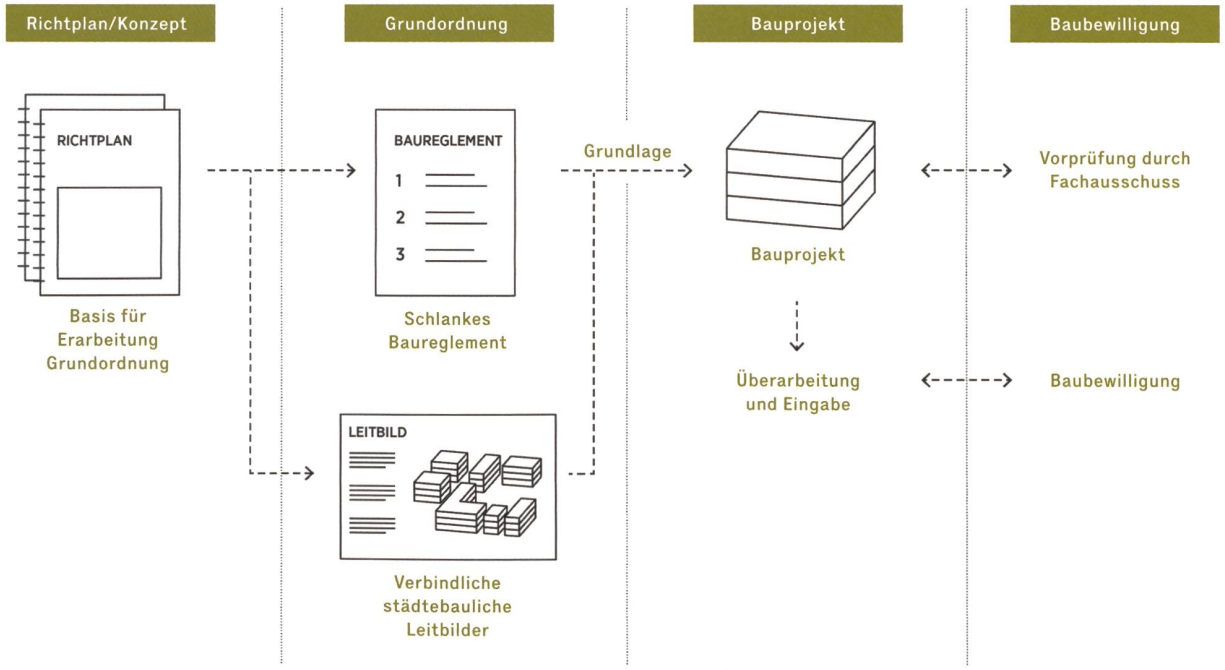
Dass die Grundordnung als eigentliche «Normalform» der Nutzungsplanung den Herausforderungen der Innenentwicklung zu wenig gerecht wird, drückt sich nicht zuletzt auch darin aus, dass Innenentwicklung in jüngerer Zeit meist mittels Sondernutzungsplanungen umgesetzt wurde. **[ABB. 1]**

Sondernutzungsplanungen haben den Vorteil, dass komplexe planerische Fragestellungen in einem separaten Planungsprozess bearbeitet werden. Im Rahmen solcher

Anzahl Sondernutzungsplanungen seit 1980



[ABB. 1] Die Sondernutzungsplanung als Instrument zur Umsetzung der Innentwicklung: Anzahl Sondernutzungsplanungen in den Städten Zürich und Bern seit 1980. (Quelle: EBP, Daten: ÖREB-ZH, Stadt Bern)



[ABB. 2] Mögliche Funktionsweise der städtebaulichen Nutzungsplanung im Zusammenspiel mit vor- und nachgelagerten Verfahren. (Quelle: EBP)

Prozesse können Entwicklungsspielregeln aufgestellt werden, die auf den konkreten Einzelfall zugeschnitten sind. Die Zunahme von Sondernutzungsplanungen ist dennoch kritisch zu sehen. Zum einen führt sie zu einer Aneinanderreihung von «Sonderfällen». Die Fortschreibung und Weiterentwicklung von städtebaulichen Grundmustern hat in Sondernutzungsplanungen oft einen geringeren Stellenwert. Zum anderen werden dadurch immer mehr planerische Vorgaben in separaten Instrumenten festgehalten. Für deren Anpassung sind jeweils eigene Prozesse nötig.

Verdichtung braucht qualitative, massgeschneiderte Spielregeln

Um diese Herausforderungen zu überwinden, muss die Nutzungsplanung eine flexible Reaktion auf spezifische Situationen ermöglichen und gleichzeitig eine langfristige, attraktive Quartier- und Stadtentwicklung sicherstellen. Im Rahmen eines Projekts im Kanton Bern wurden dazu verschiedene Ansätze diskutiert und getestet (vgl. «weiterführende Informationen»). Als besonders vielversprechend wurde dabei eine stärker städtebaulich orientierte Nutzungsplanung erachtet: Statt bloss zweidimensionale Zonenpläne und abstrakte Bauvorschriften sollen Bilder zum erwünschten räumlichen Charakter eines Quartiers und zu den angestrebten Qualitäten von Frei- und Strassenräumen sowie von Gebäuden entwickelt werden.

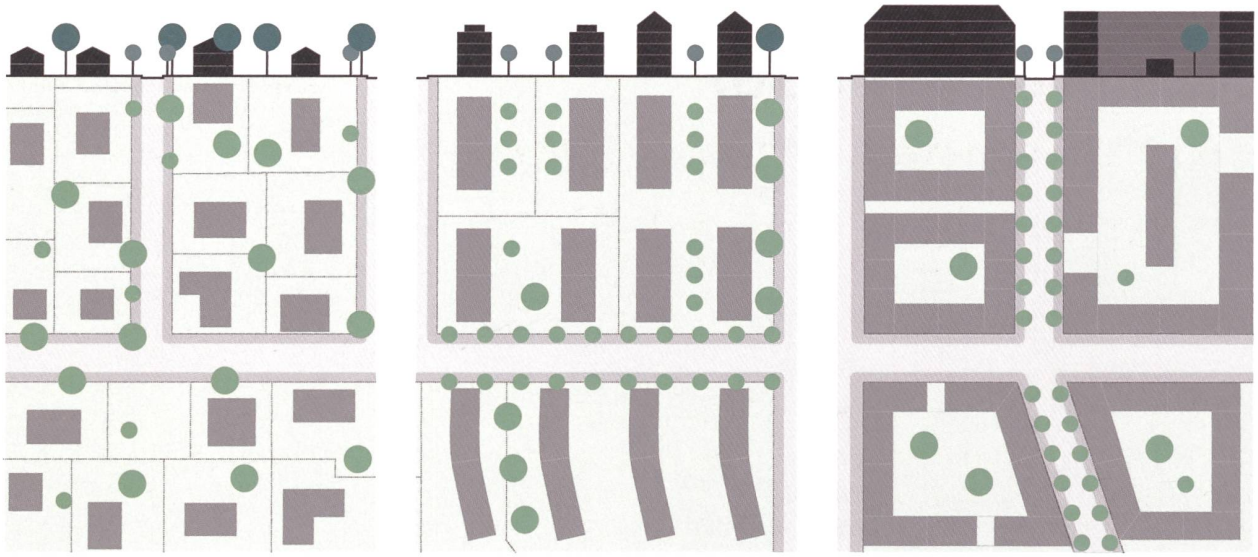
Städte und Gemeinden können dazu auf ein Instrument zurückgreifen, das sich zunehmender Beliebtheit erfreut: Städtebauliche Leitbilder. Sie werden von Städten und Gemeinden immer häufiger als Grundlage für Anpassungen der Grundordnung oder für Sondernutzungsplanungen erarbeitet. Der Grund leuchtet ein: Jede Planung benötigt eine konkrete Vorstellung, wie ein Quartier oder Areal dereinst aussehen soll. Städtebauliche Leitbilder formulieren greifbare Ziele und illustrieren diese nicht nur in Worten und in zweidimensionalen Plänen, sondern auch in dreidimensionalen Skizzen und Darstellungen. Sie enthalten für die verschiedenen Gebiete spezifische Aussagen zur angestrebten baulichen Typologie, zur Dichte, zu Frei- und Strassenräume und so weiter.

Städtebauliche Leitbilder verbindlich machen

Damit die städtebaulichen Ziele erreicht werden, müssen sie verbindlich sein. Das könnte erreicht werden, indem Städte und Gemeinden städtebauliche Leitbilder zu einem integralen Bestandteil der Nutzungsplanung machen. Heute ist das nicht der Fall. Für Grundeigentümer, welche die Quartiere durch ihre Bautätigkeit massgeblich gestalten, haben städtebauliche Leitbilder keine direkte Wirkung. Stattdessen werden Leitbilder in der Nutzungsplanung in Zonentypen und quantitativ-messbare Bauvorschriften übersetzt. Die qualitativen und kontextspezifischen Aussagen gehen so zu einem wesentlichen Teil verloren.

Wären städtebauliche Leitbilder dagegen Bestandteil der Nutzungsplanung, würden Baugesuche auch nach deren Massgabe beurteilt und bewilligt. Dazu müssten die Leitbilder die wesentlichen Ziele und Vorgaben textlich wie auch mit Plänen, dreidimensionalen Skizzen und Darstellungen beschreiben. Grundeigentümer müssten sich bei der Ausarbeitung eines Bauprojekts intensiv mit diesen Zielen und Vorgaben auseinandersetzen, sie interpretieren und ihr Baugesuch darauf ausrichten. **[ABB. 2]**

Mit verbindlichen städtebaulichen Leitbildern wird nicht Architektur vorgeschrieben. Die Leitbilder müssen so formuliert werden, dass sie jene Qualitäten und Beschaffenheiten eines Gebiets beschreiben, die im öffentlichen Interesse erhalten oder neu geschaffen werden sollen: Etwa die Stellung der Bauten zum öffentlichen Raum, die Gestaltung der Vorzonen oder die Anordnung von Freiräumen. Bei einer solchen «städtebaulichen Nutzungsplanung» könnten abstrakte und starre Bauvorschriften wie Ausnützungsziffern und Grenzabstände auf ein Minimum reduziert werden. Ein schlankes Baureglement müsste die Leitbilder lediglich mit den nötigsten konkreten Vorgaben zu den Gebäudeabmessungen und zum Bewilligungsverfahren ergänzen. **[ABB. 3]**



[ABB. 3] Mögliche Darstellung von räumlichen Charakteristika unterschiedlicher Gebiete in städtebaulichen Leitbildern. (Quelle: EBP)

Was im ersten Moment vielleicht unrealistisch erscheint, ist gar nicht so abwegig: Ein Blick in die USA zeigt, dass einzelne Städte wie etwa Seaside oder Miami in Florida die «städtebauliche Nutzungsplanung» bereits kennen. Die als «form based codes» bekannten Bauvorschriften formulieren ortsspezifische städtebauliche Vorgaben zu Typologien, Freiräumen und sogar Baustilen. Die Gemeinde Morges im Kanton Waadt lehnt sich in ihrem Entwurf der Nutzungsplanung ebenfalls an diese Methodik an und beschreibt für sechs unterschiedliche Siedlungstypen den erwünschten Charakter des privaten bebauten und unbebauten Raums, anstatt Abstände und Ausnützungsziffern vorzuschreiben. Und auch die Stadt Biel beurteilt in bestimmten Gebieten Einzelvorhaben auf Grundlage eines detaillierten städtebaulichen Leitbilds.

Qualitätssicherung im Prozess stärken

Eine solche Form der Nutzungsplanung bringt natürlich neue Herausforderungen mit sich: Der Ersatz von quantitativen Vorschriften durch die Beschreibung von erwünschten räumlichen Qualitäten führt zu einem grösseren Interpretationsspielraum im Baubewilligungsverfahren. Dies birgt die Gefahr von Ungleichbehandlung und Rechtsunsicherheit. Dem kann mit einer Stärkung des Baubewilligungsprozesses begegnet werden. So könnte verlangt werden, dass Baugesuche zwingend durch einen Fachausschuss, der sowohl aus Fachexpertinnen, Mitgliedern der Baubewilligungsbehörde sowie aus Exekutivvertretern besteht, vorgeprüft werden müssen. Erst nach einer allfälligen Überarbeitung und erneuten Prüfung des Bauprojekts, würde eine Baubewilligung durch die Behörde erteilt.

Was eine gelungene Verdichtung ausmacht, kann kaum im vornherein abschliessend definiert werden. Mehr Flexibilität durch Vorgaben mit Interpretationsspielraum und eine Reduktion von exakt überprüfbaren Regeln bedingen aber eine Sicherung in klar geregelten Prozessen.

Keine Patentrezepte

Die Herausforderungen, mit denen sich die Städte und Gemeinden bei der Nutzungsplanung heute konfrontiert sehen, sind vielfältig: Was in der einen Gemeinde grosse Schwierigkeiten bereitet, stellt in der benachbarten Stadt womöglich kein Problem dar. Aber auch die heutige Ausgestaltung der Nutzungsplanung unterscheidet sich von Gemeinde zu Gemeinde. Mancherorts sind Fachausschüsse gut etabliert. Andernorts werden Leitbilder in unterschiedlichen Formen bereits bei der Beurteilung von Bauvorhaben angewandt. Und die rechtlichen Grundlagen für die Ausgestaltung der Nutzungsplanung unterscheiden sich von Kanton zu Kanton deutlich.

Die «städtebauliche Nutzungsplanung» ist darum nur ein Ansatz unter mehreren, mit denen die Nutzungsplanung weiterentwickelt werden kann. Patentrezepte gibt es nicht. Unterschiedliche Herausforderungen, politische und rechtliche Rahmenbedingungen erfordern unterschiedliche Lösungen. Städte und Gemeinden aber auch Kantone müssen sich darum mit den Herausforderungen der Nutzungsplanung auseinandersetzen. Neue Ideen müssen ausgetauscht, getestet, verworfen und weiterentwickelt werden. Gefordert ist Einfallsreichtum und Mut für Veränderung – sowohl bei uns Planenden als auch in der Politik.

WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

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

Der vorliegende Artikel stellt die fachliche Haltung der Autoren dar.

LITERATUR/LINKS

www.ebp.ch/neue-nutzungsplanung

Baugesetze formen, Architektur und Raumplanung in der Schweiz, Gregory Grämiger, 2018.

KONTAKTE

lukas.beck@ebp.ch

jonas.hunziker@ebp.ch