

Siedlungserneuerung bewusst steuern

Die aktive Führungsrolle
der Gemeinden bei
der Erneuerung von
Siedlungsgebieten



Impulsprogramm IP BAU
Bundesamt für Konjunkturfragen

Trägerschaft:

VLP Schweizerische Vereinigung für
Landesplanung

Bearbeitung:

- Andreas Gerber, dipl. Arch. ETH SIA, Raumplaner ETH/NDS BSP, Bern (Projektleitung)
- Daniel Hornung, Dr. rer. pol., Bern (Teil Früherkennung)
- Suzanne Michel, dipl. Geographin, Niederwangen (redaktionelle Mitarbeit)
- Kurt Rohner, Planer BSP, La Neuveville (Beispiel Lyss)

Projektbetreuung:

- Hannes Wüest, dipl. Kult.-Ing. ETH, Raumplaner ETH/NDS, Zürich

Folgende Fachleute haben zur vorliegenden Publikation beigetragen (in alphabetischer Reihenfolge):

- Franz Eberhard, Stadtbaumeister, St. Gallen
- Kurt Gilgen, PlanteamS, Sempach
- Nikolaus Hartz, Geschäftsführer BSP
- Alexander Henz, Prof. ETH Zürich
- Ellen Meyrat-Schlee, Soziologin, BüroZ, Zürich
- Marco Rupp, Raumplanungsamt des Kt. Bern

Fotos:

- Andreas Gerber
- Fotos Webersbleiche St. Gallen: Hochbauamt St. Gallen

Gestaltung

APUI, Hochfeldstrasse 113, 3000 Bern 26

Copyright Bundesamt für Konjunkturfragen
3003 Bern, Mai 1993.

Auszugsweiser Nachdruck unter Quellenangabe erlaubt. Zu beziehen bei der Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale (Best.-Nr. 724.479.d)

Vorwort

Das Aktionsprogramm «Bau und Energie» ist auf sechs Jahre befristet (1990–1995) und setzt sich aus den drei Impulsprogrammen (IP) zusammen:

- IP BAU - Erhaltung und Erneuerung
- RAVEL - Rationelle Verwendung von Elektrizität
- PACER - Erneuerbare Energien

Mit den Impulsprogrammen, die in enger Kooperation von Wirtschaft, Schulen und Bund durchgeführt werden, soll ein Beitrag zu einem verstärkt qualitativ orientierten Wirtschaftswachstum, d. h. zu einer rohstoff-, energie- und umweltschonenden Produktion bei gleichzeitig verstärktem Einsatz von Fähigkeitskapital geleistet werden.

Die Voraussetzungen für die Instandhaltung wesentlicher Teile unserer Siedlungsstrukturen sind zu verbessern. Immer grössere Bestände im Hoch- und Tiefbau weisen aufgrund des Alterns sowie der sich wandelnden Bedürfnisse und Anforderungen technische und funktionale Mängel auf. Sie müssen – soll ihr Gebrauchswert erhalten bleiben – erneuert werden. Mit stetem «Flicken am Bau» kann diese Aufgabe nicht sinnvoll bewältigt werden. Neben den bautechnischen und organisatorischen Aspekten bilden auch die rechtlichen Rahmenbedingungen, die fast ausschliesslich auf den Neubau ausgerichtet sind, Gegenstand des IP BAU. Es gliedert sich entsprechend in die drei Fachbereiche: Hochbau, Tiefbau, Umfeld.

Wissenslücken bei vielen Beteiligten-Eigentümer, Behörden, Planer, Unternehmer und Arbeitskräfte aller Stufen - sind zu schliessen, damit die technische und architektonische Qualität unserer Bauten, aber auch die funktionale, wirtschaftliche und kulturelle Bedeutung vieler Quartiere, Dorf- und Stadtteile erhalten oder verbessert werden können.

Kurse, Veranstaltungen, Publikationen, Videos, usw.

Umgesetzt werden sollen die Ziele des IP BAU durch Aus- und Weiterbildung sowohl von Anbietern als auch Nachfragern von Erneuerungsdienstleistungen sowie durch Informationen. Die Wissensvermittlung ist auf die Verwendung in der täglichen Praxis ausgerichtet. Sie basiert hauptsächlich auf Publikationen, Kursen und Veranstaltungen. Interessenten können sich über das breitgefächerte, zielgruppenorientierte Weiterbildungsangebot in der Zeitschrift IMPULS informieren. Sie erscheint zwei- bis dreimal jährlich und ist

(im Abonnement) beim Bundesamt für Konjunkturfüragen, 3003 Bern, gratis erhältlich.

Jedem Kurs- oder Veranstaltungsteilnehmer wird jeweils eine Dokumentation abgegeben. Diese besteht zur Hauptsache aus der für den entsprechenden Anlass erarbeiteten Fachpublikation. Die Publikationen können auch bei der Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale (EDMZ), 3000 Bern, bestellt werden.

Zuständigkeiten

Um das ambitionierte Bildungsprogramm bewältigen zu können, wurde ein Umsetzungskonzept gewählt, das neben der kompetenten Bearbeitung durch Spezialisten auch die Beachtung der vielen Schnittstellen in der Bauerhaltung und -erneuerung sowie die erforderliche Abstützung bei Verbänden und Schulen der beteiligten Branchen sicherstellt. Eine aus Vertretern der interessierten Verbände, Schulen und Organisationen bestehende Kommission legt die Inhalte des Programms fest und stellt die Koordination mit den übrigen Aktivitäten im Bereich der Bauerneuerung sicher. Branchenorganisationen übernehmen auch die Durchführung der Weiterbildungs- und Informationsangebote. Für die Vorbereitung ist das Projektleitungsteam (Reto Lang, Andreas Bouvard, Andreas Schmid, Richard Schubiger, Ernst Meier, Dr. Dieter Schmid, Rolf Sägesser, Hannes Wüest und Eric Mosimann, BFK) verantwortlich. Die Hauptarbeit wird durch Arbeitsgruppen erbracht, die zeitlich und kostenmässig definierte Einzelaufgaben zu lösen haben.

Dokumentation

Die vorliegende Dokumentation richtet sich an Bau- und Planungsverantwortliche in den Gemeinden. Das sind u.a.: Mitglieder von Bau- und Planungsbehörden, Fachleute in Gemeindeverwaltungen und privaten Büros. Es geht hier um die Möglichkeiten der Gemeinden, bei der Planung und Steuerung von Erneuerungsentwicklungen im vorhandenen Siedlungsgebiet eine aktive Führungsrolle einzunehmen. Denn Bau- und Siedlungserneuerung wird die Gemeinden künftig vermehrt in Anspruch nehmen – und zwar nicht erst im Baubewilligungsverfahren. Die Gemeinde, die sich nicht nur als Kontrollinstanz versteht, sondern eine aktiv planende und lenkende Führungsrolle übernimmt, wird dabei ihre Chancen entdecken: Weniger Verfahrens- und Reglementierungskriege zwischen den Akteuren, kooperativere Problemlösungen und nicht zuletzt, mehr Siedlungsqualität.

Die Inhalte dieser Dokumentation sind gesammeltes Erfahrungswissen, das sich an der alltäglichen Bau- und Planungspraxis der Gemeinden orientiert. Entsprechend enthält jedes einzelne hier aufgeführte Thema von der «Früherkennung» bis zum «Vollzug» drei Abschnitte:

- Einen ersten Teil mit kurzen allgemeinen Hinweisen und Überlegungen zum Thema,
- einen zweiten Teil mit Empfehlungen und Entscheidungshilfen
- und einen dritten Teil mit konkreten Beispielen.

Im Sinne einer Orientierungshilfe für den Leser und die Leserin sind die drei Abschnitte am oberen Seitenrand mit den Buchstaben A, B und C gekennzeichnet.

Nach einer Vernehmlassung und dem Anwendungstest in einer Pilotveranstaltung ist die vorliegende Dokumentation sorgfältig überarbeitet worden. Dennoch hatten die Autoren freie Hand, unterschiedliche Ansichten über einzelne Fragen nach eigenem Ermessen zu beurteilen und zu berücksichtigen. Sie tragen denn auch die Verantwortung für die Texte. Unzulänglichkeiten, die sich bei den praktischen Anwendungen ergeben, können bei einer allfälligen Überarbeitung behoben werden. Anregungen nehmen das Bundesamt für Konjunkturfüragen oder der verantwortliche Redaktor/Kursleiter entgegen (vgl. S. 2).

Für die wertvolle Mitarbeit zum Gelingen der vorliegenden Publikation sei an dieser Stelle allen Beteiligten bestens gedankt.

Januar 1993

Dr. H. Kneubühler
Stv. Direktor des Bundesamtes für Konjunkturfüragen

Inhaltsübersicht

Für den eiligen Leser	9
Einführung ins Thema	15
Früherkennung von Erneuerungsentwicklungen	25
A Allgemeine Hinweise	26
B Empfehlungen	28
C Beispiele	35
Instrumente der Planung	41
A Allgemeine Hinweise	42
B Empfehlungen	45
C Beispiele	50
Interessenausgleich zwischen Gemeinde und Bauträgern	59
A Allgemeine Hinweise	60
B Empfehlungen	63
C Beispiele	67
Einbezug der Betroffenen	73
A Allgemeine Hinweise	74
B Empfehlungen	76
C Beispiele	81
Vollzug im Sinne der Planung	85
A Allgemeine Hinweise	86
B Empfehlungen	88
C Beispiele	90
Anhang	95
Checkliste «Folgen von Planungsentscheiden»	96
Wegleitung zur Checkliste «Folgen von Planungsentscheiden»	98
Publikationen des Impulsprogrammes IP BAU	101

Inhaltsverzeichnis

Für den eiligen Leser	9
1 Siedlungserneuerung – Ein Planungsthema von zunehmender Bedeutung	9
2 Ansatzpunkte bei Erneuerungsplanungen	9
2.1 Früherkennung:	10
2.2 Planungsinstrumente	10
2.3 Interessenausgleich zwischen Gemeinde und Bauträgern.	10
2.4 Einbezug der Betroffenen	11
2.5 Planungsgerechter Vollzug	12
3 Erneuerungsplanungen erfordern ein verändertes Planungsverständnis	12

Für den eiligen Leser

1 Siedlungserneuerung – Ein Planungsthema von zunehmender Bedeutung

Unsere Bilder und Denkweisen, wenn es ums Planen und Bauen geht, sind stark geprägt vom Neubauen auf der grünen Wiese. Dies erstaunt nicht, wenn man die Statistiken der letzten Jahrzehnte betrachtet: Rund zwei Drittel des heutigen Wohnungsbestandes wurden nach 1947 erstellt, die Hälfte davon stammt aus der Hochkonjunkturzeit der 60er und frühen 70er Jahre. In Zukunft wird Planen und Bauen immer mehr im bereits bebauten Raum stattfinden, denn ein Grossteil dieser Bausubstanz kommt ins erneuerungsbedürftige Alter: Während 1979 knapp 20% der Bauinvestitionen der baulichen Erneuerung dienten, waren es 10 Jahre später bereits 30%, die Tendenz ist steigend. Mit anderen Worten: Siedlungserneuerung betrifft nicht mehr nur Kernstädte und Bauernhäuser im Dorfzentrum, sondern auch einen grösser werdenden Teil der Bausubstanz der Nachkriegszeit. Für sehr viele Gemeinden wird dies in Zukunft zu einem wichtigen Thema der Raumplanung. Denn nicht alle Erneuerungsentwicklungen können mit den Vorschriften der baurechtlichen Grundordnung allein aufgefangen werden. In manchen Gebieten sind Planungsarbeiten nötig, z.B. um vorhandene Quartiermerkmale zu erhalten, bestimmte öffentliche Einrichtungen und Anlagen zu sichern und zu gestalten, um Erschliessungsanlagen zu koordinieren und noch vieles mehr. Hier liegen für die Gemeinden die Chancen einer geplanten Siedlungserneuerung: Fehlende Qualitäten der Siedlungsstruktur, der Gestaltung der Aussenräume, der Erschliessungsbereiche, können korrigiert oder neu geschaffen werden. Die Gemeinden müssen dazu aber eine **aktive Führungsrolle** übernehmen, damit übergeordnete, öffentliche Interessen bei der Erneuerung von Siedlungsteilen und Quartieren realisiert werden können.

Planen und Bauen im vorhandenen Siedlungsgebiet verlangt nach neuen planerischen Methoden und Denkweisen. Diejenigen aus der Zeit des Neubaus auf der grünen Wiese taugen dazu nur noch beschränkt; denn hier geht es um Gebiete, wo Parzellierungsstrukturen vorgegeben sind, Erschliessungsanlagen bereits existieren, wo Grundeigentümer mit oft unterschiedlichen Interessen da sind, wo Menschen wohnen und arbeiten. Nutzungs- und Interessenkonflikte, Widersprüche unterschiedlichster Art, Unsicherheiten, Unvorhersehbares gehören zu Planungen in einem solchen Umfeld. Planen wird komplexer. Die Anforderungen an die Gemeinden als Planungsträger und Baubewilligungsbehörden steigen: Sie müssen Erneuerungsentwicklungen rechtzeitig erkennen, im Gespräch mit verschiedenen Akteuren Lösungen suchen und den politischen Willen aufbringen, ihre Ziele bis in den Planungsvollzug hinein ernst zu nehmen und danach zu handeln.

Was heisst das konkret? Welche Möglichkeiten stehen den Gemeinden zur Verfügung, um Erneuerungsprozesse im Sinne ihrer Ziele und Interessen zu steuern?

2 Ansatzpunkte bei Erneuerungsplanungen

2.1 Früherkennung

Motto:

Gemeinden erkennen Erneuerungsentwicklungen rechtzeitig und wissen was, in welche Richtung sie steuern wollen.

Ein Grossteil der Erneuerungsvorhaben im bestehenden Siedlungsgebiet können problemlos aufgrund der geltenden baurechtlichen Grundordnung (Zonenplan, Baureglement) beurteilt und bewilligt werden. Es gibt aber Erneuerungssituationen und -prozessen, zu deren Steuerung der Zonenplan und das Baureglement allein nicht ausreichen. Z.B. wenn bestimmte Strukturmerkmale der Siedlung erhalten, Aussenräume zusammenhängend gestaltet oder Erschliessungsanlagen koordiniert werden sollen. In solchen Situationen sind zusätzliche Instrumente mit den damit verbundenen Planungsarbeiten nötig. Doch wie kann die zuständige Behörde einer Gemeinde Erneuerungsentwicklungen und damit verbundene Instabilitäten in einem Quartier rechtzeitig erkennen? Dazu ist die Beobachtung bestimmter Indikatoren sinnvoll (Gebäudezustand, -alter, Altersstruktur der Bewohner, Handänderungen u.a.m.). Nur so kann ein allfälliger Planungsbedarf frühzeitig festgestellt werden. Eine Gemeinde, die Früherkennung in diesem Sinn ernst nimmt, kann dadurch unangenehme Überraschungen etwa in Form von Baugesuchen, die nicht bewilligt werden können, weil die geltenden Bau- und Nutzungsvorschriften unzureichend sind, vermeiden.

Fazit:

Die Gemeinde, die Entwicklungsgefahren rechtzeitig erkennt und sich eigene Entwicklungsvorstellungen erarbeitet, kann frühzeitig mit privaten Bauträgern in Verhandlung treten, mit ihnen zusammen neue gemeinsame Lösungen erarbeiten. Sie schafft so eine wichtige Voraussetzung zur Vereinfachung und Verkürzung von Verfahren und kommt möglicherweise mit einer geringeren Reglementierungsdichte aus.

2.2 Planungsinstrumente

Motto:

Vorhandene Planungsinstrumente sind problem- und situationsgerecht einzusetzen. Zur wirksamen Steuerung von Erneuerungsentwicklungen sind keine neuen Planungsinstrumente nötig.

Erneuerungsplanungen werden meist in Gebieten durchgeführt, wo Parzellierungsstrukturen vorgegeben, Bauten mit unterschiedlichem Alter und Zustand vorhanden sind, wo Grundeigentümer und Bauträger oft divergierende Interessen und Vorstellungen haben. Kurz, eine mehr oder weniger grosse Zahl von Randbedingungen, Unsicherheiten und Widersprüchen müssen koordiniert noch mit den Zielen und Interessen der Gemeinde in Einklang gebracht werden.

Welche Instrumente, ob eher grundeigentümerverbindliche Sondernutzungspläne, behördenverbindliche Richtpläne oder allenfalls sogar städtebauliche Studien ohne Rechtsverbindlichkeit, dazu am geeignetsten sind, kann nicht generell beantwortet werden. Rezepte gibt es keine. Im konkreten Fall einer Erneuerungsplanung geht es oft um eine Kombination von klaren grundeigentümergebundenen Festlegungen, vergleichbar mit Leitplanken und eher «weichen», flexiblen Gestaltungshinweisen, qualitätsbezogenen Richtlinien im Sinne von Wegweisern. Für die Wahl der Instrumente können verschiedene Aspekte ausschlaggebend sein, so beispielsweise die Eigentumsverhältnisse, die Grösse des Planungsgebietes, der zeitliche Rahmen der Realisierung, die Verhandlungsbereitschaft der Bauträger u.a.m.

Fazit:

Eine Gemeinde, die klare Vorstellungen hat bezüglich der Qualität der Siedlungsgestaltung, die den politischen Willen hat, diesbezügliche planerische Ziele bis in den Vollzug hinein umzusetzen, findet in den allermeisten Fällen auch die geeigneten Mittel und Instrumente zur Steuerung. Es braut nichts Neuens erfunden zu werden.

2.3 Interessenausgleich zwischen Gemeinde und Bauträgern

Motto:

Je früher die Hauptakteure Gemeinde und Bauträger als Hauptakteure das Gespräch suchen, desto leichter lassen sich Vorurteile abbauen, Gemeinsamkeiten erkennen und desto eher sind innovative, gemeinsam akzeptierte Lösungen möglich.

Das Gelingen von Erneuerungsplanungen hängt oft davon ab, ob vorhandene Interessenunterschiede und Konflikte zwischen der Gemeinde und privaten Bauträgern, sowie der Bauträger untereinander, offen gelegt, koordiniert und ausgeglichen werden können. Ziel ist, dass nicht die Unterschiede, sondern die Gemeinsamkeiten die Planungsergebnisse bestimmen.

Die Mittel, die den Gemeinden zur Verfügung stehen, liegen auf zwei Ebenen:

– Kommunikationsebene:

Wie man Gespräche führt, dem Partner oder der Partnerin zuhört, ihn zu verstehen versucht, wie man zwischen verschiedenen Ebenen der Kommunikation und damit verbundene Botschaften zu unterscheiden lernt und noch vieles andere mehr, sind Fähigkeiten, die Planungsentscheide in hohem Masse beeinflussen. In einem Prozess des Interessenausgleichs, wo Konflikte angegangen und gemeinsame Lösungen gesucht werden sollen, wo letztlich Entscheide, die sich in der Qualität der Siedlung niederschlagen, gefällt werden, ist die Art und Weise, wie miteinander gesprochen und umgegangen wird, keine Nebensächlichkeit.

– Instrumenten- und Massnahmenebene:

Hier steht das gegenseitige Geben und Nehmen im Vordergrund:

Zur Sicherung der Siedlungsqualität ist die Gemeinde mit ihren Planungsabsichten zunächst auf der Seite der Fordernden, indem sie z.B. bestimmte Bereiche freihalten will, Fusswegverbindungen sichern muss, Bauformen parzellenübergreifend regeln will u.a.m. Solche Forderungen können leichter gestellt und durchgesetzt werden, wenn die Gemeinden auch etwas zum Geben haben: meist in Form planungsbedingter Mehrwerte, die z.B. durch Aufzonungen zustande kommen. Auch Infrastrukturmassnahmen können als «Angebote» der Gemeinde im Interessenausgleich durch Leistungen der Bauträger abgegolten werden.

Fazit:

Damit Gemeinden in den Prozess gegenseitigen Gebens und Nehmens einsteigen können, müssen sie ihre diesbezüglichen Möglichkeiten kennen. D.h. sie müssen wissen, welche Werte sie durch Planungsentscheide oder Infrastrukturmassnahmen bei den Grundeigentümern schaffen. Aber auch, was für Kostenfolgen der Öffentlichkeit daraus erwachsen können. So haben Gemeinden die Möglichkeit, Planungs- und Realisierungskosten durch allfällige Planungsmehrwerte auszugleichen.

2.4 Einbezug der Betroffenen

Motto:

Erneuerungsplanungen verändern Lebensräume und greifen in Lebenszusammenhänge ein. Die Verbesserung der Siedlungsqualität setzt die

Kenntnis der Bedürfnisse der Bewohner und anderer Betroffener voraus.

Siedlungserneuerung kann sich für die Quartierbewohner sehr unterschiedlich auswirken: Mietpreise steigen, Leute müssen umziehen, weil «ihr» Haus abgerissen wird, das Wohnumfeld wird umgestaltet, der Quartierladen verschwindet, das Strassenbild ändert sich, neue Arbeitsplätze haben zusätzlichen Verkehr zur Folge. Wer wegen der gestiegenen Mietpreise seine Wohnung verlassen muss, ist in viel stärkerem Masse betroffen als jemand, der wegen des Verschwindens des Quartierladens zukünftig beim Grossverteiler einkaufen muss. Je unmittelbarer Bewohner und Bewohnerinnen betroffen sind, desto höher ist ihr Interesse, an der Planung mitzuwirken.

Auch Bauträger können am Einbezug der Betroffenen interessiert sein. Mitwirkung stelle eine «Information von unten nach oben», also von den Betroffenen zu den Planenden dar. Niemand kennt die Qualitäten und Mängel der Wohnungen und der Wohnumgebung besser als die Bewohner selber. Verbesserungen im Sinne der Bewohner bedeutet deshalb immer auch mehr Wohnqualität. Eine stabile Bewohnerschaft identifiziert sich mit ihrem Wohnort und trägt eher Sorge zur Wohnung und Wohnumgebung.

Beim Erlass von grundeigentümergebundenen Plänen kommt es in der Regel zu einem Mitwirkungsverfahren. In einigen Kantonen ist ein solches sogar gesetzlich vorgeschrieben. Doch die Partizipation Betroffener, wie sie oben beschrieben ist, darf nicht nur auf dieses offizielle Mitwirkungsverfahren beschränkt werden. Mitwirkung im Planerlassverfahren stellt eine Art Verehmlasung zu mehr oder weniger fertig ausgearbeiteten Plänen dar. Wogegen Mitwirkung Betroffener bei Erneuerungsplanungen als direkte Einflussnahme auf die Umgestaltung ihres Lebensraumes zu sehen ist. Für Letzteres gibt es keine gesetzlichen Vorschriften und nur wenig Erfahrungen, die vor allem aus der Sanierung von Grossüberbauungen mit einem einzigen Eigentümer bzw. Bauherrn stammen.

Fazit:

Gemeinden als Träger von Erneuerungsplanungen können die Voraussetzungen für einen Einbezug Direktbetroffener begünstigen, durch eine offene Informationspolitik und als Vermittlerin zwischen Bauträgern und Betroffenen. Generell gilt: Solange man Mitwirkung als Mittel betrachtet, jemanden dazu zu bewegen, das zu tun, was man

von ihm erwartet, wird sie nie befriedigende Ergebnisse zeitigen. Wirkliche Mitwirkung beruht auf gegenseitiger Achtung.

2.5 Planungsgerechter Vollzug

Motto:

Ein erfolgreicher Vollzug im Sinne der Planungsziele setzt die direkte Information Kommunikation zwischen Planungs- und Vollzugsverantwortlichen voraus.

Gute Planungsabsichten mit planerischen Instrumenten festsetzen ist eines, dafür sorgen, dass die Absichten dann auch noch in gebaute Wirklichkeit umgesetzt werden, ist etwas anderes. Die Realität der Planung und Realisierung zeigt, dass hier noch nicht alles zum Besten bestellt ist: Pläne werden oft nicht im Sinne ihrer Ziele vollzogen. Die Gründe dafür sind vielfältig, können aber in zwei Bereichen lokalisiert werden:

- Mit Bauvorschriften allein können zwar häufig schlechte, unerwünschte Lösungen verhindert, aber nur sehr beschränkt gute Bauformen und Siedlungsstrukturen garantiert werden.
- Der Informationsfluss zwischen den Planungs- und Vollzugsverantwortlichen funktioniert nicht oder ist zumindest ungenügend.

Zur Verbesserung der aufgezeigten Problematik gibt es eine Reihe von Möglichkeiten. So etwa:

- Detailplanung und Projektierung in Planungsgebieten muss durch die zuständigen Planungsfachleute begleitet und mitbeurteilt werden.
- Für Bauvorhaben in Planungsgebieten ist neben der Baukommission auch die Planungskommission zuständig.
- Planungsfestlegungen sind durch qualitative Gestaltungsstudien, Illustrationen, verbal umschriebene Gestaltungsempfehlungen zu ergänzen.
- Die Kontroll- und Beratungstätigkeit kantonaler und regionaler Planungsstellen muss auch während der Vollzugsphase funktionieren.

Fazit:

Planungs- und Vollzugsverantwortliche müssen näher zusammenrücken, mehr miteinander kommunizieren, damit nicht nur die einzelnen Planungsfestlegungen sondern all die Überlegungen und Ziele, die hinter den Festlegungen stehen auch im Vollzug verstanden und umgesetzt werden.

3 Erneuerungsplanungen erfordern ein verändertes Planungsverständnis

Die vorangehenden Erläuterungen machen eines deutlich: Das traditionelle, auf vorbestimmbare Endzustände hin ausgerichtete Planungsdenken, wie es sich bei Planungen auf der grünen Wiese im grossen und ganzen bewährt hat, ist bei prozessorientierten Erneuerungsplanungen nur noch beschränkt tauglich. Nicht das Nebeneinander linearer Abläufe vom Grossen zum Kleinen, vom Überörtlichen zum Lokalen, vom Generellen zum Konkreten, von der Planung zum Vollzug, sondern vielmehr die Gleichzeitigkeit solcher Abläufe, ihre Vernetzung mit den daraus erforderlichen Rückkoppelungen stehen hier im Vordergrund. Drei Begriffe charakterisieren dieses Planungsverständnis: Prozess, Konflikt, Kommunikation.

Erneuerungsplanungen sind prozessorientiert

Das Bearbeiten lokaler Einzelprobleme (massgeschneiderte Detailplanungen) und die Erarbeitung einer übergeordneten Gesamtschau (Leitbilder; Konzepte) können gleichzeitig stattfinden und sich gegenseitig beeinflussen (Rückkoppelungen). Daraus entsteht ein rollender Planungsprozess, dessen Ende nicht zum vornherein festgelegt werden kann. Zur Steuerung solcher Prozesse braucht es:

- **Bestimmtheit** und Klarheit hinsichtlich der Ziele
- **Flexibilität** hinsichtlich des Einsatzes der Mittel und Instrumente
- **Kontinuität** zur Sicherung der Planungstätigkeit im zeitlichen Ablauf
- **Reversibilität**, um aus den Folgen von Planungsentscheiden lernen und die notwendigen Rückkoppelungsmassnahmen ergreifen zu können.

Damit ändert sich nicht nur der Charakter der Planung, sondern auch die Rolle der Planungsfachleute: Sie werden für die Gemeinde zu ständigen Begleitern und Beratern. Für sie ist die Arbeit nach Inkrafttreten eines Planes nicht beendet. Zu ihren Aufgaben gehört ebenso die laufende Konsolidierung übergeordneter Richtpläne und der baurechtlichen Grundordnung sowie die Begleitung der Vollzugaufgaben.

Erneuerungsplanungen sind konfliktorientiert

Zielkonflikte, Interessenkonflikte, Nutzungskonflikte und damit verbundene Widersprüche sind bei Erneuerungsplanungen an der Tagesordnung. Z.B. wenn die Erhaltung wertvoller Bausubstanz im Widerspruch steht zu einer Umgestaltung und gleichzeitigen Verdichtung. In solchen Situationen braucht es politische Entscheide. Einer Gemeinde, die über klare übergeordnete Ziele verfügt, fällt es leichter mit Konflikten und Widersprüchen kreativ umzugehen.

Erneuerungsplanungen sind kommunikationsorientiert

Bei Erneuerungsplanungen nehmen Kommunikationsprozesse einen zentralen Stellenwert ein. Sie sind eine Voraussetzung dafür, dass Konflikte bereinigt und Interessengegensätze ausgeglichen werden können, dass die Bedürfnisse Direktbetroffener in eine Planung einfließen und dass Planungen im Sinne ihrer Ziele vollzogen werden.

Kommunikation wird aber erst zu einem echten Dialog unter gleichwertigen Partnern, wenn allseitig die Bereitschaft vorhanden ist, einander ernst zu nehmen und zuzuhören, wo gegenseitiges Vertrauen da ist, wo dieselbe Sprache gesprochen wird, wo die Bereitschaft vorhanden ist, eigene Meinungen und Vorurteile zu revidieren und voneinander und gemeinsam zu lernen. Wer so tut, als ginge es bei Planungsentscheiden nur um rational fassbare Sachlichkeit, riskiert eher zum Opfer irrationaler Kommunikationsmechanismen zu werden, als jemand, der sich der emotionalen Seiten der Kommunikation bewusst ist.

Einführung ins Thema

1 Siedlungserneuerung auf den ersten Blick: Ein Rundgang durch die Gemeinde Lyss	16
2 Siedlungserneuerung avanciert zum Planungsthema Nr. 1	18
3 Was bedeutet Siedlungserneuerung?	19
4 Motoren der Siedlungserneuerung	20
5 Die Dynamik der Siedlungserneuerung ist nicht überall gleich	20
6 Die Siedlungserneuerung tangiert wichtige Gemeindeinteressen	22
7 Siedlungserneuerung steuern, aber wie?	23

Einführung ins Thema

1 Siedlungserneuerung auf den ersten Blick: Ein Rundgang durch die Gemeinde Lyss

Siedlungserneuerung ist ein Phänomen, dem wir permanent ausgesetzt sind. Unsere gebaute Umgebung ist einem laufenden Wandel unterworfen, den wir oft kaum zur Kenntnis nehmen: Dort wird ein Haus renoviert, ein Trottoir verbreitert, da wo früher eine Scheune stand, befindet sich jetzt ein Ladenzentrum. Der folgende Rundgang durch das Zentrum der Gemeinde Lyss zeigt eine Vielfalt an Veränderungen, wie sie sich in den letzten Jahrzehnten in unseren Siedlungen abgespielt haben.



Ein vorhandenes Gebäude erfährt eine Erweiterung; das Detailgeschäft wird zu einer Grossverteilertfiliale.



Erhaltenswerte Gebäude werden renoviert und umgenutzt.





Ein Verkehrsraum wird umgestaltet.



Das dörflich geprägte Kerngebiet wird zu einem halbstädtischen Geschäftszentrum.



Ein Zweifamilienhaus macht einem Geschäftshaus Platz.





Folgen von Umstrukturierungsprozessen: Permanentes Nebeneinander von Alt- und Neubauten. Sie sollten zusammen wiederum eine Ganzheit bilden.

Siedlungserneuerung äussert sich, wie es der Rundgang durch Lyss zeigt, zunächst einmal rein optisch in der Veränderung unserer vertrauten, gebauten Umgebung. Orts- und Strassenbilder verändern sich. Siedlungserneuerung äussert sich aber auch an anderen Ebenen: Bewohnerschaft und Betriebe wechseln, neue Bedürfnisse nach öffentlichen Einrichtungen treten auf, Verkehrsprobleme müssen gelöst werden, usw. Entsprechend sind die baulichen Veränderungen unserer Umwelt nicht nur das Resultat privater Bauvorhaben, sondern des Zusammenspiels der privaten Bauträger und der öffentlichen Hand. Im vorliegenden Bericht geht es darum, einen Blick «hinter die Kulissen» der Siedlungserneuerung zu werfen und aufzuzeigen, welche Interessen die Gemeinden an einer Steuerung der Siedlungserneuerung haben und welche Instrumente und Verfahren ihnen dazu zur Verfügung stehen.



2 Siedlungserneuerung avanciert zum Planungsthema Nr.1

Siedlungserneuerung, d.h. Veränderungen in unseren bestehenden Siedlungen hat es immer gegeben. Sie stellt einen kontinuierlichen Prozess dar, der oft kaum bemerkt wird. Das Thema Siedlungserneuerung gewinnt in letzter Zeit aber in einem noch nie gekannten Masse an Bedeutung und dürfte in den nächsten Jahren zu einem der wichtigsten Planungsthemen der Gemeinden werden.

Grund dafür ist die zunehmende Verlagerung der Bautätigkeit vom Siedlungsrand, von der grünen Wiese, ins Siedlungsinne. Dafür gibt es zwei wichtige Ursachen: Zum einen setzen der Schutz des Kulturlandes und der Landschaft sowie die Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung einer weiteren Ausdehnung der Baugebiete enge Grenzen. Die Bedürfnisse nach mehr Wohn- und Arbeitsraum sollten im bestehenden Siedlungsgebiet gedeckt werden. Zum anderen kommt ein grosser Teil der vorhandenen Bauten in ein erneuerungsbedürftiges Alter. Die statistischen Zahlen dazu sind eindrücklich: Rund zwei Drittel des heutigen Wohnungsbestandes wurden nach 1947 erstellt, die Hälfte davon stammt aus der Hochkonjunkturzeit der 60er und frühen 70er Jahre und dürfte in absehbarer Zeit ins renovationsbedürftige Alter kommen. Die zunehmende Bedeutung der Siedlungserneuerung zeigt sich auch an den Bauinve-

stitutionen: während 1979 knapp 20% der Bauinvestitionen der baulichen Erneuerung dienten, waren es 10 Jahre später bereits 30%, Tendenz steigend. Mit anderen Worten: Siedlungserneuerung betrifft nicht mehr nur Kernstädte und Bauernhäuser im Dorfzentrum, sondern auch einen beträchtlichen Teil der neueren Bausubstanz und wird dadurch für sehr viele Gemeinden zu einem wichtigen Thema.

Siedlungserneuerung bedeutet, dass Umbauen, Renovieren und Neubauen in einer gebauten Umgebung stattfindet, wo Parzellierungsstrukturen vorgegeben sind, Erschliessungsanlagen bereits existieren, wo Grundeigentümer mit oft unterschiedlichen Interessen da sind, wo Menschen wohnen und arbeiten. Während das Bauen «auf der grünen Wiese» durch relativ wenig Interessengegensätze «gestört» wird, kann bei der Siedlungserneuerung Konflikten nicht mehr so einfach aus dem Weg gegangen werden. Sie müssen an Ort und Stelle ausgetragen werden. Die Siedlungserneuerung bringt manchmal grosse Veränderungen für die betroffenen Quartiere mit sich, die aus Sicht der öffentlichen Hand nicht immer wünschbar sind. Die Siedlungserneuerung bietet aber auch Chancen zur Verbesserung unbefriedigender Zustände. Eines ist sicher: grosse Bestände der vorhandenen Bausubstanz werden in den nächsten Jahren erneuerungsbedürftig. Es liegt an den Gemeinden, den Prozess der Siedlungserneuerung als eine Chance zur Verbesserung der Siedlungsqualität zu nutzen. Planen und Bauen wird dadurch eher komplexer. Die Anforderungen an die Gemeinden als Planungsträger und Baubewilligungsbehörden steigen. Ihre Rolle verändert sich.

3 Was bedeutet Siedlungserneuerung?

Das Spektrum der Siedlungserneuerung reicht von der Pinselrenovation bis zum vollständigen Abbruch und Neubau von Gebäuden. Im Bezug auf die Gestalt eines Quartieres kann bei Renovationen von Strukturhaltung, bei Neubau im bisherigen Rahmen von Strukturergänzung und bei einer völligen Neugestaltung von Restrukturierung gesprochen werden. Je eher die Massnahme in Richtung einer Neugestaltung geht, desto grösser ihre Auswirkungen auf die Qualität der Aussenräume, und deren Nutzbarkeit. Es tauchen Fragen der Erschliessung, Parkierung usw. auf.

Die Erneuerung von Gebäuden ist nicht nur eine bautechnische Angelegenheit. Sie kann zum Anlass werden, die Nutzung des Gebäudes oder des Areals zu erhöhen, also zu verdichten. In welcher Form dies geschieht, hängt einerseits davon ab, welche Möglichkeiten zur Verdichtung innerhalb eines Gebäudes bestehen und andererseits davon, welche Mehrnutzung durch Ergänzungs- und Neubauten das rechtlich gültige Nutzungsmass erlaubt. Ganz allgemein gilt: Je höher die zu realisierende Dichte, desto anspruchsvoller wird die Aufgabe der Sicherung der Siedlungsqualität; wodurch auch der Planungsaufwand tendenziell zunimmt.

Neben Nutzungsverdichtungen führen Erneuerungsprozesse auch oft zu Umnutzungen. Diese können in Form von Verdrängungsprozessen ablaufen, bei denen die wirtschaftlich stärkere Nutzung die schwächeren verdrängt. Sie können aber auch Ergebnis eines mit den Instrumenten der Nutzungsplanung gesteuerten Prozesses sein und beispielsweise bestimmte Nutzungsdurchmischung bezwecken.

Siedlungserneuerungen haben oft auch Folgen für die Infrastrukturanlagen, die das Gemeinwesen zur Verfügung stellt. Sie können daher mit mehr oder weniger hohen Kosten für die Gemeinden verbunden sein. Damit entsteht ein für sie wichtiger Zusammenhang zwischen Erneuerungs- und Finanzplanung.

4 Motoren der Siedlungserneuerung

Siedlungserneuerung ist das Resultat von Bauinvestitionen. Für die Dynamik der Siedlungserneuerung sind daher die Ziele der Bauträger von grosser Bedeutung. Dabei spielen einerseits der Erneuerungsbedarf, das heisst die Werterhaltung, andererseits auch mögliche Wertsteigerungen eine Rolle. Sie sind die eigentlichen Motoren der Siedlungserneuerung:

- Bauteile, -materialien, Installationen und Apparate haben eine begrenzte Lebensdauer. Daraus ergibt sich ein mehr oder weniger kalkulierbarer Erneuerungsbedarf. Allein betrachtet bezwecken diese Massnahmen eine Werterhaltung der vorhandenen Bausubstanz. Doch die Realität der Bauerneuerung wird durch zusätzliche Faktoren bestimmt:
- Die je nach Standort unterschiedliche, aber tendenziell steigende Nachfrage nach Boden- und Nutzflächen und die damit verbundene Wertsteigerung des Bodens führt zu einem Baudruck, der – sofern die planerischen und baurechtlichen Bestimmungen dies zulassen – eine Erneuerung bei gleichzeitiger Nutzungsintensivierung zur Folge hat.

5 Die Dynamik der Siedlungserneuerung ist nicht überall gleich

Die Dynamik der Siedlungserneuerung und die Chancen und Risiken, die damit verbunden sind, präsentieren sich nicht in allen Quartieren gleich. Was in einem Quartier punkto Siedlungserneuerung läuft oder nicht läuft, resultiert aus dem Zusammenspiel einer Vielzahl von Faktoren.

Eine bedeutende Rolle spielen zunächst quartierinterne Faktoren. Die Nutzungsart stellt hier ein zentrales Unterscheidungsmerkmal dar: In Wohnquartieren wirft Siedlungserneuerung andere Probleme auf als in Arbeitsgebieten. Wichtige quartierinterne Faktoren sind zudem der Erneuerungsbedarf der Gebäude, dann aber auch die Parzellierungsstruktur und die Besitzverhältnisse.

Quartiere die sich punkto Nutzungsart, Erneuerungsbedarf und Parzellierungsstruktur sehr ähnlich sind, können trotzdem eine recht unterschiedliche Erneuerungsdynamik aufweisen. Denn für letztere spielen auch externe Faktoren eine wichtige Rolle. Zum einen handelt es sich um die Lage eines Quartieres, ob es im ländlichen Raum, im Stadtumlandgebiet oder in einer Stadt liegt, ob die Region wirtschaftlich stark oder schwach ist. Dann spielt auch die Funktion des Quartiers für sein Umfeld und mögliche Veränderungen dieser Funktion eine wichtige Rolle: Erfüllt das Quartier die Funktion eines Zentrums oder könnte es diese Funktion in Zukunft erhalten? Wird es dank verbesserter Verkehrsverbindungen zu einem potentiellen Wohngebiet für Pendler oder dank seiner attraktiven Lage in der Kernstadt zu einem idealen Arbeitsgebiet? Es sind vor allem diese externen Faktoren, die bestimmen ob eine «mögliche Wertsteigerung» zu einem wichtigen Motor der Siedlungserneuerung eines Quartieres wird.

Diese Vielzahl von Faktoren, die in die Problematik der Siedlungserneuerung hineinspielen, machen es nicht einfach, die Quartiere nach ihrer Erneuerungsproblematik zu typisieren. Die Unterscheidung nach «Erneuerungsbedarf», «mögliche Wertsteigerung» und «Nutzungsart» bietet es aber zumindest einen Überblick über häufig auftretende Erneuerungssituationen.

	mögliche Wertsteigerung tief	mögliche Wertsteigerung hoch
Erneuerungsbedarf tief	stabile Gebiete mit wenig Veränderung	Luxusrenovationen Verdichtung durch Abbruch guter Bausubstanz
Erneuerungsbedarf hoch	Verlotterung und Verlust wertvoller Bausubstanz	Verslumung und anschlies- sende Umstrukturierung und Verdichtung.

- Wohnquartiere und Arbeitsgebiete, deren Erneuerungsbedarf noch gering ist und wo durch Erneuerungsarbeiten keine übermässigen Wertsteigerungen erreicht werden können, können als stabil bezeichnet werden.
- Auch Quartiere mit guter Bausubstanz können unter Erneuerungsdruck geraten, wenn sich dadurch eine grosse Wertsteigerung erzielen lässt. Beispiele dafür sind Luxusrenovationen von Wohnhäusern, wie sie in attraktiven Stadtquartieren vorkommen oder die Verdichtung von Wohn- und Arbeitsquartieren an guten Wohn- oder Geschäftslagen.
- Wohnquartiere, die einen hohen Erneuerungsbedarf aufweisen bei geringen Aussichten auf Wertsteigerung und somit kleinem Investitionsanreiz, laufen Gefahr, an Wohnattraktivität zu verlieren und zu verlottern. Dies kann einerseits zu sozialen Problemen, andererseits zum Verlust an schützenswerter Bausubstanz führen. Wird der Verlotterung solcher Quartiere nicht Einhalt geboten, droht längerfristig ein totaler Abbruch. Arbeitsgebiete mit einer fehlenden Erneuerungs-dynamik drohen, insbesondere in Rezessionszeiten, zu «Industriebrachen» zu werden.
- Gebiete mit hohem Erneuerungsbedarf und gleichzeitig beträchtlichen Möglichkeiten zur Wertsteigerung können als «Restrukturierungsgebiete» gelten, in denen mit Neubauten, Verdichtungen und Umnutzungen zu rechnen ist. Nicht selten geht in solchen Gebieten der Erneuerung eine eigentliche «Verslumung» voraus, weil die Renovation der vorhandenen Substanz wirtschaftlich zu wenig attraktiv ist.

6 Die Siedlungserneuerung tangiert wichtige Gemeindeinteressen

Siedlungserneuerung hat viele Gesichter. In gewissen Quartieren trägt sie vor allem zur Erhaltung der baulichen und sozialen Strukturen bei, wirkt also stabilisierend, in anderen Quartieren kann sie zu einer totalen Neugestaltung führen.

Der Prozess der Siedlungserneuerung kann Folgen haben für das Siedlungsbild, den öffentlichen Raum und die Aussenraumgestaltung, den Verkehr und die Parkierung, die Quartierausstattung, das Angebot an Wohn- und Arbeitsflächen, usw. Zudem ist Siedlungserneuerung nicht kostenneutral. Sie kann Infrastrukturkosten nach sich ziehen und sich positiv oder negativ auf die Steuereinnahmen und die Sozialkosten auswirken. Die Beziehung zwischen der Siedlungserneuerung in diesen Bereichen hat immer zwei Seiten: Zum einen muss die Siedlungsentwicklung auf ihre Folgen hinterfragt werden, zum anderen stellt sich auch immer die Frage, in welchen Bereichen Siedlungserneuerung die Gelegenheit bietet, Verbesserungen zu erzielen:

- Siedlungserneuerung kann im Sinne einer Siedlungsentwicklung nach innen dazu beitragen, unüberbaute Böden zu schützen (haushälterische Bodennutzung), effizienter mit Ressourcen, beispielsweise mit Energie, umzugehen und weniger Lärm und Luftimmissionen zu produzieren.
- Siedlungserneuerung kann die Gelegenheit bieten, unbefriedigende Situationen punkto Siedlungsbild, öffentlicher Raum und Aussenraumgestaltung zu verbessern. Solche Chancen bleiben oft ungenutzt, indem man Siedlungserneuerung einfach parzellen- und objektweise «geschehen» lässt.
- Ähnliches gilt für Fragen der Parkierung. Siedlungserneuerung kann die Möglichkeit zu gemeinsamen Lösungen bieten, was wiederum mehr Flexibilität punkto Aussenraumgestaltung zulässt.
- Siedlungserneuerung kann sich negativ auf die Quartierausstattung auswirken, indem beispielsweise Quartierläden verschwinden. Siedlungserneuerungsprojekte können aber auch

dazu dienen, gerade dieses Angebot zu verbessern.

- Siedlungserneuerung, die mit einer Verdichtung verbunden ist, führt in der Regel zu einem höheren Verkehrsaufkommen. Umgekehrt können bei Siedlungserneuerungen aber auch gezielt Gebiete verdichtet werden, die gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sind.
- Siedlungserneuerung kann das Angebot an Wohn- und Arbeitsflächen mengenmässig aber auch qualitativ verändern. Dies kann bedeuten, dass sozial schwächere Bevölkerungsgruppen und weniger rentable Betriebe verdrängt werden, kann aber auch bedeuten, dass «gute Steuerzahler» in der Gemeinde Wohnsitz nehmen. Neben sozialen Überlegungen spielen hier für die Gemeinde auch finanzielle Aspekte, in Form von Steuereinnahmen und Sozialausgaben eine Rolle.
- Siedlungserneuerung kann seitens der Gemeinde Infrastrukturausgaben zur Folge haben, beispielsweise die Anpassung von Versorgungs- und Entsorgungssystemen, der Bau von zusätzlichem Schulraum, etc. Siedlungserneuerung kann aber auch zur besseren Auslastung bestehender Anlagen beitragen oder die Gelegenheit bieten, Einrichtungen, die dem Quartier dienen, unterzubringen.

7 Siedlungserneuerung steuern, aber wie?

Die Siedlungserneuerung tangiert in sehr vielfältiger Weise die Interessen der Gemeinde. Mit dem zunehmenden Erneuerungsbedarf wird sich dies noch verstärken. Die Gemeinden besitzen daher ein grosses Interesse, den Prozess der Siedlungserneuerung zu steuern.

Dazu braucht es zunächst einen Überblick, in welchen Quartieren gegenwärtig oder in den folgenden Jahren bauliche Erneuerungen anstehen. Es geht um die **Früherkennung** von Gebieten deren Erneuerung Probleme stellen könnte oder Chancen zur Verbesserung der gegenwärtigen Situation bietet. Diese Bewertung setzt voraus, dass sich die Gemeindebehörden darüber im klaren sind, welche Ziele in bestimmten Quartieren angestrebt werden sollten und was zu verhindern ist. Das Kapitel **«Früherkennung»** widmet sich diesen Fragen.

Für die Steuerung von Siedlungserneuerungsprozessen reicht die bau- und nutzungsrechtliche Grundordnung alleine häufig nicht aus. Im Kapitel **«Instrumente»** werden verschiedene Planungsinstrumente vorgestellt, die zur Steuerung von Siedlungserneuerung eingesetzt werden können. Es wird sozusagen der Inhalt der Werkzeugkiste gezeigt.

Planungsinstrumente allein reichen aber zur Steuerung nicht aus, denn die bauliche Erneuerung betrifft nicht nur Bauten sondern eine Vielzahl von Akteuren: Grundeigentümer, Bewohner und Bewohnerinnen, Investoren, Gemeindebehörden, kantonale Amtsstellen u.a.m. Ihre Interessen und Vorstellungen sind oft widersprüchlich. Der Ge-

meinde als Planungsträger erwachsen daraus eine Reihe von **Informations- und Kommunikationsaufgaben**:

Interessengegensätze und -konflikte zwischen Gemeinde und Bauträgern oder den Bauträgern untereinander müssen während der Planungsphase koordiniert und soweit möglich ausgeglichen werden. Der Gemeinde mit ihren Planungsfachleuten nehmen eine **Moderatorenrolle** ein. Näheres dazu findet sich im Kapitel **«Interessenausgleich»**.

Erneuerungsplanungen betreffen auch Menschen im und um das Planungsgebiet, die sich nicht mit Einsprachen und anderen Rechtsmitteln wehren können. Wie können ihre Bedürfnisse bei der Umgestaltung ihres Lebensraumes berücksichtigt werden? Eine Frage, an der Planungsverantwortliche in den Gemeinden nicht vorbeisehen können. Das Kapitel **«Einbezug der Betroffenen»** gibt dazu Anregungen.

Pläne mit viel guten Ideen und Absichten sind oft nicht viel wehrt, wenn der politische Wille zum Vollzug bei den Gemeinden fehlt oder wenn Vollzugsverantwortliche Bauvorhaben nicht im Sinne der Ziele der Planung beurteilen. Mit den Möglichkeiten, Planung und Vollzug näher zueinander zu rücken, befasst sich das letzte Kapitel **«Vollzug»**. In diesem Kapitel wird aber auch gezeigt, dass der erfolgreiche Vollzug bereits in der Planungsphase, wenn nicht sogar während der Phase der Früherkennung eingeleitet wird. Mit anderen Worten: Die einzelnen Themen und Kapitel sind miteinander verknüpft.

Übersicht der behandelten Themen und deren Beziehung zueinander:

Früherkennung von Erneuerungsentwicklungen (Kap. 2)

Steuerung von Erneuerungsentwicklungen

Instrumente zur Steuerung von Erneuerungsentwicklungen (Kap. 3)

Interessenausgleich (Kap. 4)

Einbezug Direktbetroffener (Kap. 5)

Planungsgerechter Vollzug (Kap. 6)

Früherkennung von Erneuerungsentwicklungen

A	Allgemeine Hinweise	26
	1 Bedeutung der Früherkennung für die Gemeinden	26
	2 Schritte während der Früherkennungsphase	26
B	Handlungsempfehlungen	28
	1 Entwicklungen der Siedlungserneuerung erkennen	28
	2 Entwicklungen beurteilen	33
C	Beispiele	35
	Beispiel 1: Zweimal Früherkennung am Beispiel zweier Bauvorhaben im Zentrum einer Agglomerationsgemeinde (Zollikofen)	35
	Beispiel 2: Instabiles Arbeiter-Einfamilienhausquartier mit einheitlichem Quartierbild am Rande eines Regionalzentrums (Lyss, Siedlung «Jurablick»)	39

Früherkennung von Erneuerungsentwicklungen

A Allgemeine Hinweise

1 Bedeutung der Früherkennung für die Gemeinden

Prozesse der Siedlungserneuerung können die Interessen einer Gemeinde tangieren und deshalb spezielle Steuerungsmassnahmen erfordern. Sie können aber auch lediglich zur Erhaltung der vorhandenen Bausubstanz und Siedlungsstruktur beitragen und somit keine besonderen negativen Folgen bezüglich der Siedlungsqualität, Infrastruktur oder Gemeindefinanzen haben.

Um entscheiden zu können, ob bestimmte Erneuerungsentwicklungen zur einen oder anderen Kategorie gehören, bedarf es einer Früherkennung. Dies bedeutet, dass das Siedlungsgebiet im Hinblick auf künftige bauliche, nutzungsmässige und soziale Veränderungen zu beobachten ist und erkennbare Entwicklungen zu beurteilen sind. Das ist aus zwei Gründen wichtig:

1. Rechtzeitig bereit sein und wissen was man will

- Durch die Früherkennung lassen sich künftige Veränderungen abschätzen bevor sie, in Form von Baugesuchen, konkret auftreten. Widerspricht der erkannte Entwicklungstrend den Interessen der Gemeinde, so lassen sich rechtzeitig alternative Entwicklungsziele und Strategien ausarbeiten. Eine solche vorausschauende Planung muss sich nicht den Vorwurf der «Bauverzögerung» und «Verreglementierung» gefallen lassen. Wenn die GrundeigentümerInnen frühzeitig in die Planung einbezogen werden, sind sie in der Lage ihre Projekte direkt mit den Interessen der Gemeinde zu koordinieren. Dies spart Zeit und erlauben u.U. auch komplizierte Projekte ohne Sondernutzungspläne direkt im Baubewilligungsverfahren zu beurteilen. Anders sieht es aus, wenn die Gemeinde erst anhand von Baugesuchen merkt, dass in einem Quartier beträchtliche Veränderungsprozesse im Gange sind. Hier helfen oft nur noch Planungseinsprachen. Bauvorhaben werden durch die anschliessend nötigen Planungsarbeiten verzögert, was sich wiederum schlecht auf das Gesprächsklima zwischen Gemeinde und Bauträgern auswirken kann.

2. Prioritäten bei der Wahl der Planungsgebiete setzen

- Längst nicht jede Erneuerungsentwicklung bedarf der Steuerung mit speziellen Planungsinstrumenten. Aber auch dort, wo eine solche Steuerung angezeigt ist, muss die Gemeinde Prioritäten setzen, um die beschränkten Ressourcen auf die wirklich heiklen Gebiete zu konzentrieren. Eine Früherkennung liefert dazu die nötigen Entscheidungsgrundlagen. Dies ist wichtig, denn zur Steuerung der Siedlungserneuerung reichen ein paar zusätzliche Pläne in der Regel nicht aus. Die Erneuerung eines Gebietes kann sich über Jahrzehnte hinziehen, während derer die Behörden immer wieder in Verhandlungen mit Bauträgern die Interessen der Gemeinde erklären und vertreten müssen. Dies erfordert zwangsläufig eine klare Prioritätensetzung.

2 Schritte während der Früherkennungsphase

Die Früherkennung von Gebieten, deren Erneuerungsprozess gesteuert werden sollte, umfasst zwei Hauptschritte:

1. Schritt:

Entwicklungen der Siedlungserneuerung erkennen

Dazu muss zunächst das Siedlungsgebiet in Quartiere unterteilt werden, die eine gewisse Einheit bilden. Dann geht es darum, die baulichen Veränderungen, die sich in nächster Zeit in einem Quartier abspielen könnten, zu erkennen. Wie das konkret geschieht, welche Indikatoren auf Veränderungen hinweisen, wird im Abschnitt mit den Empfehlungen gezeigt.

2. Schritt:

Entwicklungen der Siedlungserneuerung beurteilen

Einmal erkannte Entwicklungen müssen in zweierlei Hinsicht beurteilt werden:

- Zunächst muss überprüft werden, ob der Trend im Widerspruch zu den Zielen und Interessen der Gemeinde steht und ob allenfalls die Chance besteht, Siedlungsqualitäten im Quartier mit bestimmten Massnahmen zu verbessern. Dieser Vergleich zwischen Trend und gewünschter Entwicklung setzt voraus, dass sich die Behörden über die Interessen der Gemeinde im klaren sind. Wie bereits gezeigt wurde, kann die Siedlungserneuerung Gemeindeinteressen in verschiedensten Bereichen tangieren. Neben eigentlichen Planungsanliegen, können auch die Quartierausstattung, der Finanzhaushalt oder die Sozialpolitik betroffen sein. Es reicht daher oft nicht aus, nur die Ortsplanungsziele im engeren Sinne zur Beurteilung von Siedlungserneuerungsprozessen heranzuziehen, sondern es gilt, auch Ziele in anderen Politikbereichen, mögliche Verbesserungen der Lebensqualität im Quartier und nicht zuletzt mögliche Folgen für den Finanzhaushalt im Auge zu behalten.

- Als Zweites müssen die geltenden Instrumente auf ihre Tauglichkeit hin geprüft werden, einmal erkannte Entwicklungen im Sinne der Ziele und Interessen der Gemeinde steuern zu können. Erst wenn dies nicht gewährleistet ist, entsteht für die Gemeinde ein planerischer Handlungsbedarf. Das kann bedeuten, dass die geltenden Instrumente angepasst werden müssen, z.B. durch eine Zonenplanänderung, oder den Erlass eines Sondernutzungsplanes.

B Handlungsempfehlungen

In den folgenden Empfehlungen werden Vorschläge gemacht, wie Quartiere abgegrenzt, wie Entwicklungstrends festgestellt und wie sie mit den Zielen der Gemeinde verglichen werden können.

1 Entwicklungen der Siedlungserneuerung erkennen

Quartierabgrenzung (Grobanalyse):

Für die Früherkennung von Siedlungserneuerung muss das Siedlungsgebiet in Quartiere oder genauer gesagt «Beobachtungseinheiten» eingeteilt werden, zu denen Informationen zusammengetragen werden. Nur in Grossstädten bilden Quartiere statistische Einheiten, zu denen bereits Datenmaterial vorhanden ist. Auch hier kann es aber sinnvoll sein, die Quartiere in kleinere Einheiten zu unterteilen. Zur Abgrenzung von Quartiereinheiten gibt es keine allgemein gültigen Regeln oder Rezepte. Die folgenden Kriterien sind als allgemeine Orientierungshilfen zu sehen:

- Entstehungszeit und Bebauungsmuster;
- Nutzungscharakter
- Bewohnerstruktur
- Identifikationsorte im Sinne von Quartierzentren, Versorgungstützpunkten u.ä.
- Topographie, natürliche oder künstliche Grenzen und Barrieren
- Bezug zu Verkehrs- und anderen Infrastrukturanlagen.

Indikatoren zur Früherkennung von Siedlungserneuerungsgebieten

Um festzustellen, ob in einem Quartier in nächster Zeit Siedlungserneuerungen zu erwarten sind oder nicht, bedarf es einer kontinuierlichen oder mindestens periodischen Beobachtung der verschiedenen Quartiere. Eine solche Beobachtung kann auf verhältnismässig einfache Weise mit Hilfe gewisser Indikatoren durchgeführt werden. Mit «nächster Zeit» meinen wir einen Horizont, der von wenigen Monaten bis mehrere Jahre dauern kann. Wann genau ein Prozess der Siedlungserneuerung beginnt, hängt von zahlreichen Faktoren ab: z.B. dem Umzug von älteren Personen in ein Betagten-

heim, dem Verkauf einer Liegenschaft, der momentanen finanziellen Lage eines Grundbesitzers, dem Zinsniveau, der Änderung gesetzlicher Erlasse usw. Der Zeitpunkt solcher Ereignisse kann aus naheliegenden Gründen nicht im Voraus bestimmt werden. Für die Früherkennung ist dies aber von zweitrangiger Bedeutung.

Im folgenden werden die Indikatoren, die auf eine künftige Siedlungserneuerung hinweisen, kurz vorgestellt. Die physischen und nichtphysischen Merkmale des Quartiers weisen primär darauf hin, ob «Erneuerungsdruck» als Motor der Siedlungserneuerung aktiv wird. Bei den nicht-physischen Merkmalen gilt es zudem zwischen Wohn- und Arbeitsgebieten zu unterscheiden. Die Indikatoren zum «Umfeld» weisen dagegen darauf hin, ob der Anreiz, durch Erneuerungen beträchtliche Wertsteigerungen zu erzielen, zu einem wichtigen Motor der Siedlungserneuerung wird. Beide Indikatorengruppen sind sowohl für reine oder gemischte Wohnquartiere als auch für Arbeitsgebiete anwendbar.

Vorab sei hier darauf hingewiesen, dass

1. in einem Quartier sowohl nur einzelne als auch eine Vielzahl der nachfolgend aufgeführten Indikatoren auf eine mögliche Siedlungserneuerung hindeuten können und
2. keine quantifizierbaren Schwellenwerte angegeben werden können, bei deren Überschreiten mit Sicherheit Siedlungserneuerungen einsetzen werden.

Beispiele von typischen erneuerungsverdächtigen Konstellationen befinden sich am Schluss der folgenden Tabellen.

Tabelle 1: Physische Merkmale des Quartiers

Indikator	Bedeutung	Vorgehensweise
Altersstruktur des Gebäudebestandes	Ein Gebäudebestand der mehrheitlich 25jährig oder älter ist und bisher noch nicht umfassend renoviert wurde, lässt für die kommenden Jahre Erneuerungen erwarten. Es besteht möglicherweise die Gefahr einer schlechten baulichen Einpassung neuer Gebäude ins Quartier, des Verlusts von Wohnqualität und stark steigender Mietzinse.	Alter der Gebäude ermitteln (Begehen und Abschätzen von Auge oder Gebäudealter aufgrund einer vorhandenen Gebäudedatei ausdrucken).
Zustand, Erneuerungsbedarf sowie möglicher Ausbau der Infrastrukturanlagen	Erneuerung und Ausbau von Infrastrukturanlagen (Werkleitungen, Fernheizungen u.a.m.) kann zu Anpassungen von Anlagen der Haustechnik und zum Auslöser umfassender Gebäude- und Wohnungssanierungen werden.	Gemeindewerke und andere Betreiber von Infrastrukturanlagen kontaktieren.
Verhältnis zwischen realisierter und rechtlich zulässiger Ausnutzung/Baulücken	Je grösser die Differenz zwischen der realisierten und der rechtlich zulässigen Ausnutzung ist, umso stärker kann (je nach Situation) der Anreiz werden, im Rahmen von Erneuerungen zu verdichten, respektive die bestehenden Gebäude abzureissen und durch Neubauten zu ersetzen. Dies beinhaltet die Gefahr schlechter baulicher Einpassung neuer Gebäude und des Verlusts an Wohnqualität. Verdichtungen können zusätzlichen Verkehr und einen Bedarf für neue Infrastrukturanlagen mit sich bringen.	Effektive und rechtlich mögliche Ausnutzung vergleichen (Zonenplan konsultieren, Begehung im Quartier).

Tabelle 2: Nicht-physische Merkmale bei Wohn- und Mischquartieren

Indikator	Bedeutung	Vorgehensweise
Eigentumsstruktur	In kleinparzellierten Quartieren erfolgt Siedlungserneuerung meist objektbezogen über längere Zeiträume. Das Vorhandensein weniger grosser GrundeigentümerInnen erlaubt demgegenüber in kurzer Zeit beträchtliche Veränderungen. Für die Motive der EigentümerInnen ist zudem von Bedeutung, ob sie gleichzeitig ihre Liegenschaft auch bewohnen.	Grundeigentumsstruktur erfassen (Ortskenntnis oder Grundbuch konsultieren).
Wohnungs- und Bewohnerstruktur	Bei preisgünstigen Wohnungen führt die Erneuerung oft zu beträchtlichen Mietzinssteigerungen. Wenn es sich bei den BewohnerInnen gleichzeitig um Personen mit niedrigerem Einkommen handelt, besteht die Gefahr, dass diese «wegsaniert» werden oder gezwungen sind, vermehrt Fürsorgeleistungen zu beanspruchen.	Mietpreisstruktur der Wohnungen, Einkommensstruktur der BewohnerInnen ermitteln (Ortskenntnis oder quartierweise Auszählung von Volkszählungsdaten und Gemeindesteuerstatistik).
Altersstruktur der Bevölkerung	In Gebäuden mit einem hohen Anteil an BewohnerInnen im Rentenalter ist mit einer gehäuften Freisetzung erneuerungsbedürftiger Wohnungen zu rechnen, die zum Anlass unkoordinierter Sanierungen einzelner Wohnungen oder Liegenschaften werden können.	Altersaufbau im Quartier ermitteln (eigene Ortskenntnisse oder quartierweiser Ausdruck der Altersstruktur von Einwohnerkontrolle oder Volkszählung).
Nutzungsmischung und Nutzungsvorschriften	Wohnquartiere sind häufig auch mit Kleingewerbe durchsetzt oder beherbergen grössere Produktions- und Dienstleistungsbetriebe. Nicht überall bestehen Regelungen über diese Nutzungsaufteilung, beispielsweise Wohnanteilspläne. Siedlungserneuerung kann, bei entsprechender Nachfrage dazu führen, dass wirtschaftlich stärkere Nutzungen (z.B. Büros) weniger rentable Nutzungen (z.B. Kleingewerbe, Wohnen) verdrängen.	Heutige und rechtlich mögliche Nutzungsaufteilung vergleichen (Zonenplan konsultieren, evtl. Begehung), Umnutzungsdruck abschätzen (siehe Indikatoren «Umfeld»).
Struktur des Detailhandels	Die Struktur des Detailhandels wird vor allem dann zu einem Auslöser von Siedlungserneuerung, wenn eine kleine, sehr stark frequentierte Filiale eines Grossverteilers fast alleine die Quartiersversorgung sicherstellt. Durch den Ausbau solcher Quartierläden zu eigentlichen Zentren kann eine Kundschaft angesprochen werden, die weit über das Quartier hinausreicht und ein entsprechendes Verkehrsaufkommen zur Folge hat.	Situation vor Ort beobachten, evtl. Grossverteiler betreffend Ausbaupläne kontaktieren.

Tabelle 3: Nicht-physische Merkmale bei Arbeitsgebieten

Indikator	Bedeutung	Vorgehensweise
Eigentumsstruktur	Auch hier gilt, dass kleinparzellierte Besitzverhältnisse unkoordinierte Erneuerungen begünstigen, während eine geringe Zahl von Grundeigentümern dazu beiträgt, dass in grossen Gebieten sehr schnell Veränderungen auftreten können.	Grundeigentumsstruktur erfassen (Ortskenntnis oder Grundbuch konsultieren).
Betriebs- und Branchenstruktur	In der heutigen Zeit sind Produktionsbetriebe einer starken Dynamik ausgesetzt. Gewisse Branchen wachsen, andere schrumpfen, Produktionsmethoden ändern sich und stellen neue Anforderungen bezüglich Gebäude und Flächenbedarf. Das Resultat davon sind Betriebschliessungen, -erweiterungen und -auslagerungen. Dadurch kann in kurzer Zeit die Umnutzung grosser Areale zur Diskussion stehen.	Technologische und wirtschaftliche Entwicklung sowie Geschäftsgang ansässiger Betriebe beobachten (Zeitungsmeldungen, Direktkontakte).
Eignung der Gebäude und des Quartiers für die vorhandene Nutzung	Die Verlagerung von Arbeitsstätten und der Verkauf und die Umnutzung von Liegenschaften kann auch dadurch bedingt sein, dass ein Betrieb aus produktionstechnischen, wirtschaftlichen oder Umweltschutzgründen seinen angestammten Standort verlassen muss. (Hier ist ein enger Zusammenhang mit oben aufgeführten Indikatoren gegeben). Beispiele dafür sind Fabriken im Stadtzentrum.	Begehung vor Ort, Entwicklung in ähnlich gelagerten Gebieten anderer Städte studieren, Unternehmungen kontaktieren.
Nutzungsmischung und Nutzungsvorschriften	Siedlungserneuerung in Arbeitsgebieten, die keine Vorschriften zum Schutze schwächerer Nutzungen kennen, kann zur Verdrängung kleingewerblicher Betriebe führen, die nicht überall wünschenswert ist.	Heutige und rechtlich mögliche Nutzungsaufteilung vergleichen (Zonenplan konsultieren, evtl. Begehung).

Tabelle 4: Merkmale aus dem Umfeld der Quartiere

Indikator	Bedeutung	Vorgehensweise
Lage des Quartiers bezüglich Zentrum, Erschliessung durch ÖV	Zentrumsnahe Quartiere mit guter Erreichbarkeit können unter «Citydruck» geraten. D.h. rentable Nutzungen wie Büros oder Ladenflächen verdrängen wirtschaftlich schwächere Nutzungen wie Wohnen, Kleingewerbe, usw.	Entwicklung im nahegelegenen Zentrum beobachten, Entwicklungen im Verkehrsbereich verfolgen.
Ausbau oder Ausbauabsichten des ÖV und des Individualverkehrs	Wertschöpfungsstarke Nutzungen siedeln sich an Standorten an, wo eine gute Erreichbarkeit besteht. Eine bessere Verkehrserschliessung kann also «Citydruck» zur Folge haben und die Verdrängung wirtschaftlich schwacher Nutzungen begünstigen.	Absichten und Pläne von Verkehrsunternehmen bzw. kommunalen, kantonalen und Bundesstellen studieren (entsprechende Stellen kontaktieren).
Erneuerungsaktivitäten in benachbarten Quartieren	Die Erneuerungsaktivitäten in benachbarten Quartieren können auf Trends hinweisen (steigende Bodenpreise, höherer Nutzungsdruck, etc.), die auch für das in Frage stehende Gebiet wirksam werden könnten.	Erneuerungstätigkeit und Bauvorhaben in der Nachbarschaft beobachten (Ortskenntnis, Baugesuche sichten).
Wirtschaftsentwicklung in der Gemeinde/Region	Eine expandierende Wirtschaft mit steigender Nachfrage nach Arbeitsflächen und Wohnraum kann zu steigenden Boden- und Mietpreisen, Mehr- und Umnutzungsdruck, Verdrängung wirtschaftlich schwacher Nutzungen führen. Umgekehrt kann eine stagnierende oder rückläufige Wirtschaftsentwicklung dazu beitragen, dass wegen geringer Investitionsanreize in Erneuerungsprojekte wertvolle Bausubstanz «verlottert».	Richtpläne konsultieren, Bauabsichten und -gesuche konsultieren, lokales und regionales Wirtschaftsgeschehen verfolgen.

Wie bereits erwähnt, können sowohl nur einzelne als auch die Kombination einer Vielzahl der obenstehenden Indikatoren auf bevorstehende Siedlungserneuerungen hinweisen. Im folgenden seien einige Beispiele von «erneuerungsverdächtigen» Konstellationen in Wohn- und Arbeitsgebieten aufgeführt.

Beispiel 1

- Die Gemeinde liegt in einer wirtschaftlich expandierenden Region, in den nächsten Jahren soll ein grösseres Arbeitsplatzgebiet neu erschlossen und überbaut werden.
- Das in Frage stehende Quartier weist einen grossen Teil von Bauten auf, die 30–40 Jahre alt sind.
- Im Wohnungsbestand hat bisher kaum ein Generationenwechsel stattgefunden; ein grosser Teil der BewohnerInnen ist im Rentenalter (überwiegend Ein- und Zweipersonenhaushalte).

Beispiel 2

- Das Quartier liegt in der Nähe eines Bahnhofs, der in einigen Jahren Haltepunkt einer S-Bahn werden soll.
- Bei der letzten Zonenplanrevision wurde in einem Teil des Quartiers die Ausnützung erhöht. Diese wird bisher bei keiner der betreffenden Parzellen erreicht.
- Es bestehen keine besonderen Vorschriften zum Schutz von Wohnungen oder von anderen wirtschaftsschwachen Nutzungen.

Beispiel 3

- Das Quartier soll neu an eine Fernwärmeversorgung angeschlossen werden.
- Der Gebäudebestand des Quartiers ist grossenteils rund 30 Jahre alt. Mit Ausnahme von laufenden Unterhaltsarbeiten wurden keine grösseren Renovationsarbeiten durchgeführt.
- Bei einem Teil der Liegenschaften handelt es sich um Gebäude mit vergleichsweise billigen Wohnungen. Diese werden vor allem von einkommensschwachen Haushalten bewohnt.

Beispiel 4

- Ein Betrieb stellt auf eine neue Produktionstechnologie um. Das vorhandene Betriebsgebäude eignet sich dafür nicht (z.B. zu geringe Fläche), Expansionsmöglichkeiten am angestammten Standort bestehen keine. Deshalb soll der gesamte Betrieb an einen neuen Standort verlegt werden.
- Das in Frage stehende und weitere (benachbarte) Gebäude sind älter als 20–25 Jahre.

2 Entwicklungen beurteilen

Zeichnet sich in einem Quartier eine «erneuerungsverdächtige» Konstellation von Indikatoren ab, muss die mutmassliche Entwicklung des Gebietes abgeschätzt und mit den Zielvorstellungen der Gemeinde verglichen werden. Beim Abschätzen der Entwicklung eines Quartiers sind neben den Motoren der Siedlungserneuerung auch die geltenden Planungsinstrumente von Bedeutung. Sie definieren den Spielraum für mögliche Veränderungen. Es geht also im wesentlichen um folgende Fragen:

Entspricht der mutmassliche Entwicklungstrend den Zielen der Gemeinde? Wird eine unerwünschte Entwicklung durch die geltenden Instrumente wie Zonenplan, Baureglement u.a. begünstigt oder erlauben diese Instrumente eine Steuerung der Erneuerungstätigkeit in gewünschtem Sinn?

Dazu einige Erläuterungen:

Der mutmassliche Trend der Siedlungserneuerung lässt sich nicht mit Sicherheit voraussagen, die Indikatoren im vorangehenden Abschnitt können aber deutliche Hinweise geben. Der mutmassliche Trend sagt zudem noch nichts aus über den zeitlichen Rahmen, in dem Erneuerungsprozesse in einem Quartier zu erwarten sind. Dies gilt besonders dann, wenn neben der werterhaltenden Erneuerung mögliche Wertsteigerungen einen wichtigen Motor der Erneuerung darstellen. Wertsteigerungen hängen stark von der konjunkturellen Lage und dem Geschehen in anderen, sozusagen in Konkurrenz stehenden Gemeinden oder Quartieren ab.

Die Ziele der Gemeinde bezüglich Siedlungserneuerung können sehr vielfältig sein. Sie umfassen Ortsplanungsziele im engeren Sinne, wie sie Entwicklungskonzepten, Leitbildern, Berichten zur Ortsplanung und ähnlichen Dokumenten zu entnehmen sind. Daneben können aber auch sozial- oder fiskalpolitische Ziele eine Rolle spielen. Zudem kann die Siedlungserneuerung auch Anlass bieten, zusätzliche Versorgungseinrichtungen oder Grünflächen ins Quartier zu bringen. Dazu müssen mögliche Defizite im Quartier bekannt sein. Es ist also sehr wichtig, dass sich die verantwortlichen Gremien Klarheit bezüglich der «erwünschten Entwicklung» verschaffen und klare Prioritäten bezüglich der Ziele setzen. Dies kann, sofern keine entsprechenden, politisch konsoli-

dierten Dokumente vorliegen, durch eine intensive Diskussion an einer oder mehreren Sitzungen geschehen. Es kann aber auch sinnvoll sein, die Diskussion einem grösseren Publikum zu öffnen oder im Vorfeld Abklärungen zu den Bedürfnissen in den Quartieren vorzunehmen. (vgl. Kap. 5)

Die Beurteilung der vorhandenen Instrumente bezieht sich vor allem auf das Mass der zulässigen Nutzung, auf die mögliche Art der Nutzung und auf das Bestehen respektive Fehlen besonderer Schutz- oder Bauvorschriften bei wertvoller Bausubstanz. Es geht also nicht primär darum, die Grundordnung nochmals Punkt für Punkt auf den «schlimmstmöglichen Fall» durchzukämmen, sondern es gilt abzuklären, wo die Entwicklung in einem Gebiet «laufengelassen» werden kann, wo sie im Auge zu behalten ist, oder wo der Einsatz weiterer Planungsinstrumente sinnvoll erscheint.

Letztlich ist es eine politische Entscheidung, welche Folgerungen die Gemeinde aus der Gegenüberstellung von Trend, Zielen und geltender Reglementierung zieht. Auch wenn sich Trend und Ziele widersprechen, muss dies nicht automatisch zu einem planerischen Eingreifen führen. Wegen der beschränkten Ressourcen der Gemeinde kann es sinnvoll sein, klare Prioritäten zu setzen, z.B. auf Gebiete mit besonders hohem Entwicklungsdruck oder Wohnsiedlungen, die als grössere Einheit behandelt und deshalb umfassende qualitative Verbesserungen erzielt werden können.

C Beispiele

Die folgenden Beispiele wollen die Bedeutung der Früherkennung bzw. die Gefahren bei ungenügender Früherkennung illustrieren. Sie zeigen auch die Zufälligkeit der heutigen Planungspraxis: Wenn in einer Gemeinde gerade eine Ortsplanungsrevision durchgeführt wird, ist die Chance gross, dass kritische Gebiete erkannt werden; ansonsten sind es in der Regel irgendwelche Baugesuche, die auf ungenügende Rechts- und Planungsgrundlagen hinweisen.

Nebst den hier aufgeführten Beispielen sind auch solche in anderen Kapiteln unter dem Aspekt der Früherkennung von Interesse (Kap. Interessenausgleich, Beispiele Oberburg und St. Gallen).

Beispiel 1: Zweimal Früherkennung am Beispiel zweier Bauvorhaben im Zentrum einer Berner Agglomerationsgemeinde (Zollikofen)

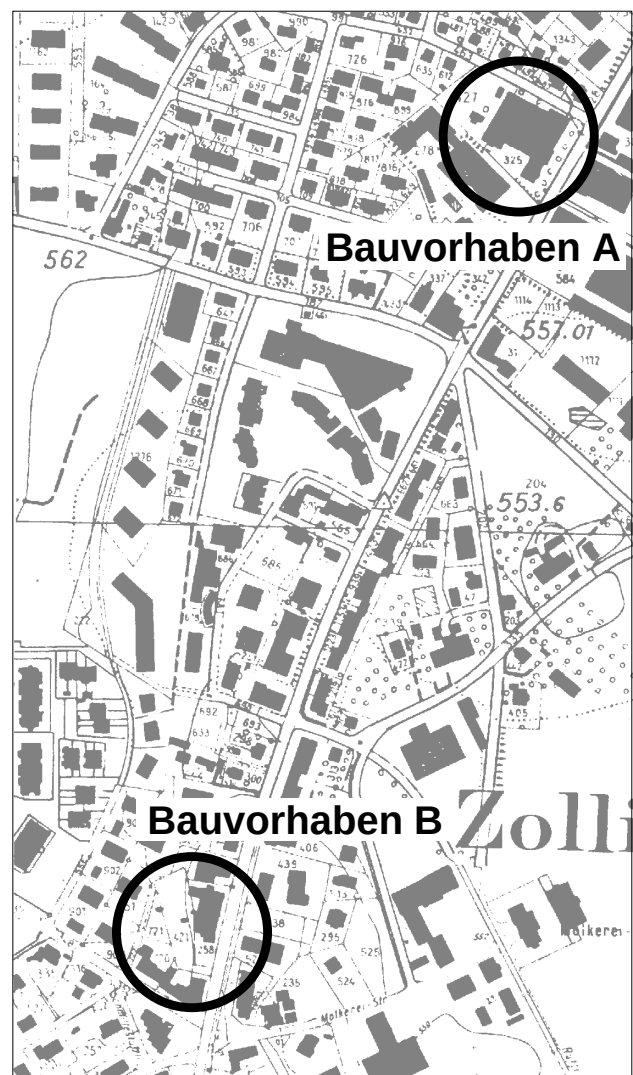
Anhand zweier Bauvorhaben kann die Wichtigkeit der Früherkennung im Hinblick auf Möglichkeiten der Verfahrensverkürzung illustriert werden: Ein erstes grösseres Bauvorhaben musste mit einer Planungseinsprache der Gemeinde und einer anschliessend erlassenen Planungszone zurückgestellt werden, weil erst das Baugesuch auf die unzureichenden geltenden Vorschriften und die damit verbundenen Planungsdefizite aufmerksam machte.

Beim zweiten Bauvorhaben lagen, wegen der fortgeschritteneren Ortsplanungsrevision, bereits Planungsgrundlagen vor. Damit waren die Voraussetzungen gegeben, um Schritt für Schritt mit den Bauträgern zusammen ein Vorprojekt auszuarbeiten, das sowohl den Absichten der Gemeinde wie den Interessen der Bauträger entsprach.

1 Ausgangslage

Das Zentrumsgebiet von Zollikofen liegt entlang der Hauptverkehrsstrasse. Es ist geprägt durch eine Mischstruktur, was die Bebauung und Nutzung betrifft. In grossen Teilen des Zentrums mit älteren Bauten und unternutzten Parzellen zeichnen sich Umstrukturierungsprozesse ab oder sind bereits im Gang.

Zu Beginn der Ortsplanungsrevision traf ein, den geltenden Vorschriften entsprechendes, Baugesuch ein, das das Ungenügen der geltenden Ordnung offensichtlich machte. In der Folge wurde dann im Rahmen der Ortsplanungsrevision der Zentrumsentwicklung speziell Beachtung geschenkt, indem Nutzungs- und Bebauungsrichtlinien für das ganze Zentrumsgebiet und Gestaltungsskizzen für einzelne Detailplanungsgebiete (Umstrukturierungsgebiete) festgelegt wurden. Anhand von zwei Bauvorhaben in je einem solchen Gebiet können Möglichkeiten und Probleme im Zusammenhang mit Früherkennung anschaulich aufgezeigt werden:



Standorte der beiden Bauvorhaben mit der ursprünglichen Bebauung.

2 Bauvorhaben A:

Auf einem älteren Fabrikareal (Industrie- und Gewerbezone) ist zum Zeitpunkt der beginnenden Ortsplanung ein Baugesuch für einen Büroneubau eingereicht worden. Die vorgesehene Bau- und Nutzungsdichte war innerhalb der geltenden Grundordnung möglich, von der Situation her gesehen (direkte Nachbarschaft zu Wohnquartieren mit teils niedriger Dichte) höchst problematisch. Vorstellungen einer standortbezogen sinnvollen Bebauungs- und Nutzungsmöglichkeit lagen zu diesem Zeitpunkt noch keine vor.



Erneuerungsentwicklungen zeichnen sich schon seit langem ab: Leergewordene Industriebauten an zentraler Lage in unmittelbarer Nachbarschaft zu Wohnquartieren.

Die einzige Reaktionsmöglichkeit, die der Gemeinde zur Verfügung stand, war der Erlass einer Planungszone. Mit der so gewonnenen Zeit (für den Bauträger war es verlorene Zeit) konnte das Planungsdefizit behoben werden. Nach Vorliegen der ersten Planungsvorstellungen konnte der Dialog mit den Bauträgern aufgenommen werden mit dem Ziel, auf dem Verhandlungsweg eine Lösung zu finden, die sowohl den privaten Interessen wie den neu gewonnenen Vorstellungen der Gemeinde entspricht. Dieses Ziel konnte noch während der laufenden Ortsplanung erreicht werden, womit die Voraussetzungen für die Ausarbeitung eines Bauprojektes geschaffen waren.

Der hier aufgezeigte Prozess des Interessenausgleiches hätte wesentlich früher beginnen können, wenn von Seiten der Gemeinde Früherkennung als kontinuierliche Aufgabe stattgefunden hätte und nicht erst durch ein problematisches Bauvorhaben das Planungsdefizit offensichtlich geworden wäre.

3 Bauvorhaben B:

Es geht hier um ein typisches Restrukturierungsgebiet mit einer Vielfalt von Gebäudetypen unterschiedlichen Alters und Zustandes. Ein Grossteil der Parzellen sind, gemessen an der rechtlich möglichen Ausnützung, unternutzt. Verdichtungsabsichten zeichnen sich da und dort ab oder sind mittelfristig mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten.

Im Rahmen der Ortsplanungsrevision wurden für dieses Gebiet erste Bebauungs-, Nutzungs- und Erschliessungsskizzen erarbeitet. Sie sollen es der

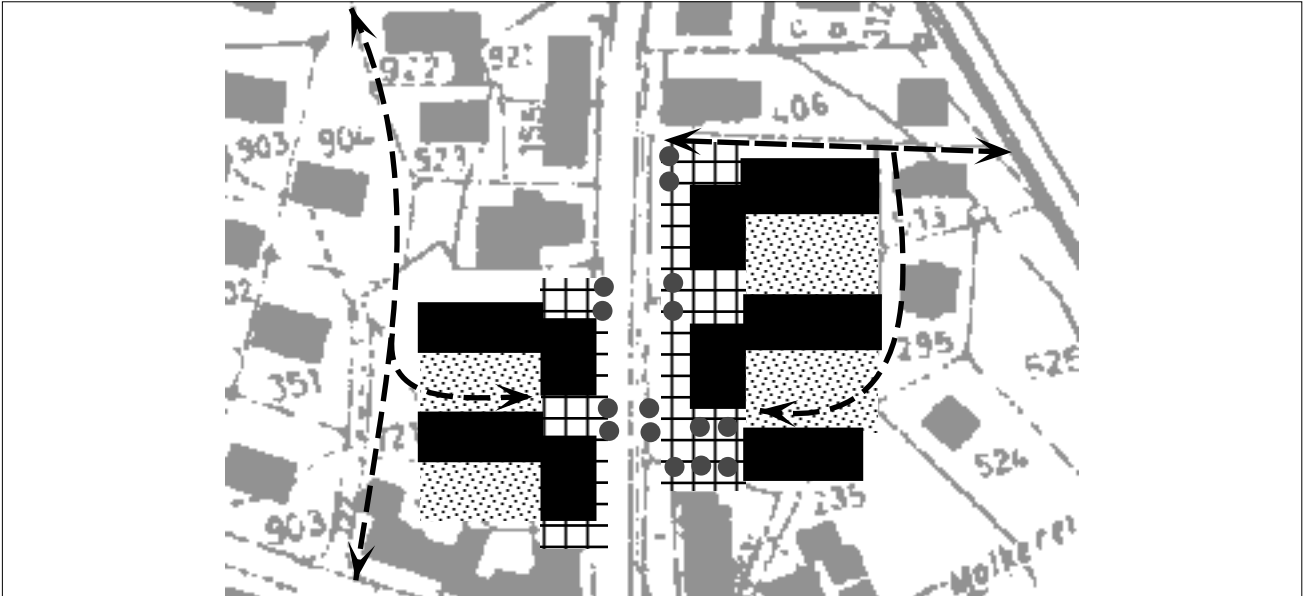


Überalterte Bausubstanz an zentraler Lage bei gleichzeitig geringem Ausnützungsgrad sind Indikatoren für Erneuerungsentwicklungen.

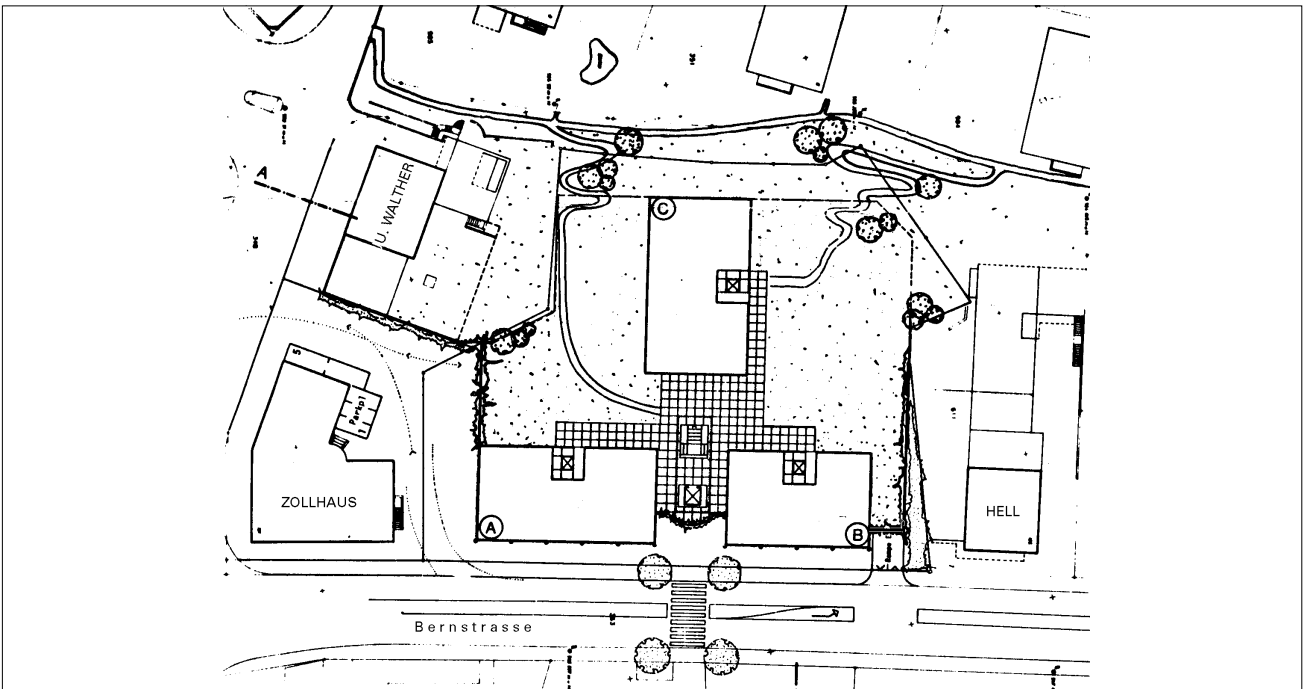
Gemeinde erlauben, frühzeitig auf allfällige Bauinteressenten reagieren und mit ihnen in Verhandlung treten zu können.

Eine erste Voranfrage für ein Bauprojekt traf im Anschluss an diese Planungsphase bei den Behörden ein. Dabei wich die Projektvorstellung stark von den Bebauungsskizzen der Gemeinde ab. In den darauf folgenden Verhandlungen mit der Bauherrschaft und ihrem Architekten wurde eine neue Projektidee entwickelt, die den Interessen beider Akteure entsprach.

Die Arbeiten im Rahmen der Ortsplanungsrevision und die Weiterbearbeitung des genannten Projektes erfolgten dann parallel zueinander mit den erforderlichen gegenseitigen Koordinationen. Ziel ist, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der revidierten Grundordnung mit dem für das Gebiet erforderlichen Sondernutzungsplan auch über das Bauvorhaben entschieden werden kann.



Der Plan zeigt die schematischen Bebauungsstudien, wie sie für die ersten Verhandlungen mit den Bauinteressenten dienten.
(Planung: A. Gerber, Bern)



Das Vorprojekt nimmt das Prinzip der schematischen Bebauungsstudien auf und setzt sie gemäss den konkreten Nutzungsbedürfnissen um.
(Vorprojekt: Baumann & Schmid AG, Bern)

Beispiel 2
Instabiles Arbeiter-Einfamilienhausquartier
mit einheitlichem Quartierbild am Rande ei-
nes Regionalzentrums (Lyss, Siedlung «Jura-
blick»)

In diesem Beispiel hat die Früherkennung stattgefunden, es wurde erkannt, dass Erneuerungsentwicklungen das Quartierbild nachhaltig verändern können. Umstrittener war die Beurteilung der erkannten Entwicklungsmöglichkeiten und deren Gefahren. Die Frage, ob ein planerischer Handlungsbedarf mit dem Ziel der Erhaltung des Quartierbildes vorliegt, ist letztlich eine politische.

1 Ausgangslage

Das Quartier liegt am Rande der Gemeinde an attraktiver Lage direkt neben der Alten Aare. Seine Entstehung fällt mit der beginnenden Industrieentwicklung vor dem 2. Weltkrieg zusammen. Es handelt sich um eine Genossenschaftssiedlung mit relativ kleinen Arbeiter-Einfamilienhaustypen.

Die Qualitäten der Siedlung liegen einerseits in der Einheitlichkeit des Quartierbildes und andererseits in den grosszügigen, stark durchgrünten Aussenräumen.

Das Quartier muss aus folgenden Gründen als instabil betrachtet werden:

- Die Bauten sind teils erneuerungsbedürftig und entsprechen nur noch beschränkt den heutigen Wohnstandardvorstellungen.
- Das Gebiet ist im Vergleich zu den geltenden Bau- und Nutzungsvorschriften (Wohnzone W2) stark unternutzt.
- Aufgrund der Bewohner- und Eigentumsstruktur sind vereinzelte Handänderungen mit anschliessenden Neubau- und Verdichtungsabsichten nicht auszuschliessen.



*Der Plan zeigt die Situation zum Zeitpunkt der Früherkennung. Die durchgehenden Grünbereiche sind besonders gekennzeichnet.
 (Aussenraumstudien: Planungsabteilung der Gemeinde Lyss)*



Der grösste Teil des Quartiers weist ein noch intaktes Bild auf.



Erste «Einbrüche» ins Quartierbild sind schon vorhanden.

2 Entscheidungssituation im Stadium der Früherkennung

Die geltende Grundordnung lässt Bauformen zu, die mit dem Grundmuster der vorhandenen Bebauungssituation nichts mehr gemeinsam haben (2^{1/2}-geschossige Mehrfamilienhäuser von bis zu 45 m Länge). Was ist zu tun?

Den Bau- und Planungsverantwortlichen der Gemeinde stehen grundsätzlich drei Richtungen offen:

- a) Die geltende Ordnung bleibt in Kraft und regelt auch in Zukunft als einziges Instrumentarium die Neubautätigkeit. Die Folge wird sein, dass vereinzelt Ersatzbauten mit höherer Nutzung oder Neubauten auf den noch unbebauten Flächen erstellt werden. Den privaten Individualbedürfnissen wird Priorität eingeräumt, auf der Strecke bleibt das einheitliche Quartierbild und die Qualität der Aussenräume. Auf der anderen Seite wird der Boden haushälterischer genutzt.
- b) Das Quartier wird verschärften Schutzvorschriften unterstellt mit dem Ziel, die vorhandene Quartierstruktur, die Massstäblichkeit der Bauten und die Grosszügigkeit der Aussenräume zu erhalten. Der Preis ist hier die, je nach Vorschriften, mehr oder weniger hohe Beschränkung der Bewohner mit ihren Aus- und Neubauwünschen und die weiterhin geringe Dichte der Bebauung.
- c) Diese Variante stellt einen Kompromiss zwischen den beiden oben aufgezeigten dar: Mit neuen Vorschriften wird die Erneuerung und Erweiterung der vorhandenen Bebauung ermöglicht; dies allerdings mit klaren Regeln, die das Ziel haben, die vorhandene Quartierstruktur durch schrittweises Verdichten in eine veränderte Struktur mit immer noch zusammenhängend geplanten Qualitätsmerkmalen überzuführen. Ein wichtiges solches Merkmal ist z.B. die zusammenhängend durchgrünte Aussenraumstruktur.

Der Entscheid zwischen diesen drei Varianten ist nicht zuletzt ein politischer: Es gilt zu werten zwischen den Qualitäten der vorhandenen Situation auf der einen Seite und der Bau- und Nutzungsfreiheit der Eigentümer und Bewohner sowie den Möglichkeiten zu einer haushälterischen Bodennutzung auf der anderen Seite.

Die Aufgabe der Planungs- und Baufachleute besteht darin, konkrete Möglichkeiten und Gefahren im einen oder anderen Fall aufzuzeigen.

Eine wichtige Rolle bei diesem Entscheid sollten auch die Bewohner und Eigentümer selber spielen können: Ihre Bedürfnisse und Vorstellungen müssen vorgängig abgeklärt werden.

Instrumente der Planung

A Allgemeine Hinweise **42**

- | | | |
|---|--|----|
| 1 | Die konkrete Situation bestimmt die Wahl der Instrumente | 42 |
| 2 | Arten von Planungsinstrumenten | 44 |
-

B Empfehlungen **45**

- | | | |
|---|--|----|
| 1 | Übersicht der Erneuerungssituationen und Instrumente | 45 |
| 2 | Erneuerungssituation A:
Direktes Baubewilligungsverfahren für Einzelbauvorhaben aufgrund der baurechtlichen Grundordnung | 47 |
| 3 | Erneuerungssituation B:
Sondernutzungsplan zur Steuerung einer Arealumstrukturierung (Endzustandsplanung) | 47 |
| 4 | Erneuerungssituation C:
Prozesshafte Erneuerung aufgrund eines Richtplanes und vereinzelter Teilsondernutzungsplänen (Prozessplanung) | 48 |
-

C Beispiele **50**

- | | |
|--|----|
| Beispiel zur Situation A:
Umnutzung von Industrie- und Gewerbebauten in ländlichem Mischgebiet
(Tramelan, Berner Jura) | 50 |
| Beispiel zur Situation B:
Umnutzung eines Fabrikareals an zentraler Lage einer Mittelstadt (Thun, Selveareal) | 51 |
| Beispiel zur Situation C:
Ländliches Dorfkerngebiet mit vielfältigen Erneuerungsentwicklungen und -problemen
(Uetendorf, Kt. Bern) | 54 |
-

Instrumente der Planung

A Allgemeine Hinweise

1 Die konkrete Situation bestimmt die Wahl der Instrumente

Erneuerungsplanungen innerhalb des bestehenden Siedlungsgebietes müssen mit einer mehr oder weniger grossen Zahl von Randbedingungen, Unsicherheiten und Variablen fertig werden: Vorgegebene Parzellierungsstrukturen, vorhandene Bauten meist unterschiedlichen Alters und Zustands, Erschliessungsverhältnisse, Grundeigentümerinteressen und -absichten, Mieterbedürfnisse und vieles andere mehr. Die individuellen, meist privaten Eigentümer- und Benützerwünsche, so z.B. Nutzungsbedürfnisse, finanzielle Disponibilitäten bestimmen den Prozess der Erneuerung. Erneuerungsvorhaben werden deshalb oft zu Zeitpunkten realisiert, die in der Planungsphase nicht

voraussehbar sind. Sie werden so zu einem Prozess mit offenem Ende und unterscheiden sich in dieser Hinsicht von Planungen auf der «grünen Wiese», wo es vielmehr darum geht, einen Neubauprozess als Ganzes oder in Etappen auf einen bestimmten Endzustand hin zu steuern.

Auch bei Erneuerungsplanungen kommt man nicht ohne vorbestimmte, konzeptionelle Vorstellungen einer zukünftigen Entwicklung aus. Nur müssen diese im Verhältnis von Festlegungen und Freiräumen all den Entwicklungsunsicherheiten und Unbekannten Rechnung tragen. Das setzt ein anderes Planungsverständnis und eine andere Handhabung der Planungsinstrumente voraus: Erneuerungsplanung ist im konkreten Fall häufig eine Art Gratwanderung zwischen klaren Zielen und konzeptionellen Festlegungen im Sinne der öffentlichen Interessen einerseits und ausreichender Flexibilität auf der Ebene der Instrumente und Verfahren andererseits, um auf veränderte Voraussetzungen sowie neue Erkenntnisse adäquat reagieren zu können.

Planungen auf der «grünen Wiese»

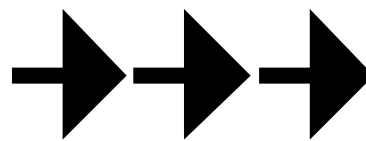
Ausgangslage

Zusammenhängendes, unbebautes Areal; meist in der Hand eines einzelnen Eigentümers.

Planungsphase

Entwicklung der Vorstellung eines Endzustandes und dessen rechtliche Festsetzung

Interessenausgleich zwischen den Akteuren während der Planungsphase



schrittweise Realisierung

Vollzugsphase

realisierter Endzustand

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, braucht es oft Festlegungen und Instrumente auf verschiedenen Ebenen:

- Instrumente, die den allgemeinen Ziel- und Konzeptrahmen abstecken und somit auf grössere Gebiete bezogen sind;
- Instrumente für massgeschneiderte Detailplanungen mit beschränktem Perimeter. Sie ordnen sich in den allgemeinen Ziel- und Konzeptrahmen ein.

Prozesshafte Erneuerungsplanung im überbauten Gebiet

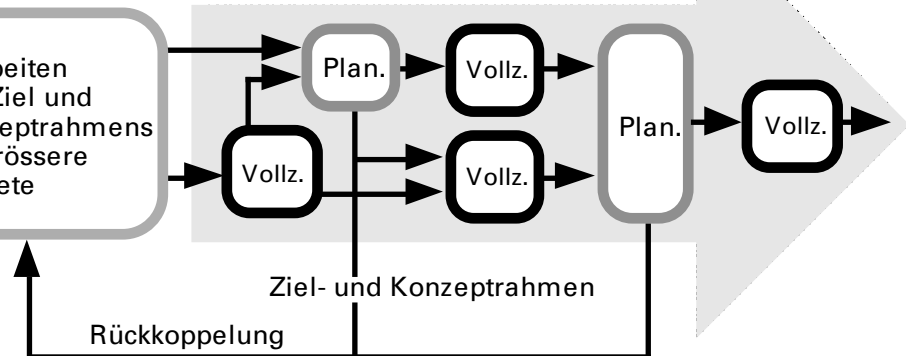
Ausgangslage

Gebiet mit mehreren Grundeigentümern, unterschiedlicher Bausubstanz, Interessenvielfalt

Planung der übergeordneten Ebene

Erarbeiten des Ziel und Konzeptrahmens für grössere Gebiete

Detailplanungs- und Vollzugs-schritte mit offenem Ende



2 Arten von Planungsinstrumenten

Nutzungsplanerische und baurechtliche Grundordnung

Sie ist grundeigentümergebunden und enthält zonenweise generalisierende Vorschriften. Sie regelt:

- Art und Mass der Nutzung
- Bauvorschriften.

Die Vorschriften sind parzellenbezogen. Sie haben die Einordnung von Einzelbauvorhaben in die vorgegebene Parzellierung zum Ziel. Die so geschaffene Siedlungsstruktur ist deshalb weitgehend ein Abbild der Parzellierungs- und Eigentumsstruktur.

Die Grundordnung kann für sich allein stehen oder Grundlage sein, für den Einsatz zusätzlicher Instrumente. In dieser Funktion stellt sie gewissermaßen die Arbeitsfläche dar. Sie muss entsprechend eingerichtet sein, damit mit den anderen Instrumenten gearbeitet werden kann. Konkret heisst das, dass die Grundordnung auf das Vorhandensein von Sondernutzungsplänen oder Richtplänen verweist und ihren Kompetenz- und Gültigkeitsbereich (Abgrenzung der betroffenen Gebiete) enthält. Erneuerungsentwicklungen können eine Anpassung der Grundordnung selber bezüglich Art und Mass der Nutzung erfordern, beispielsweise die Öffnung einer Gewerbezone für Wohnnutzungen, damit ein leerstehendes Fabrikgebäude zu Wohnzwecken umgebaut werden kann.

Wegen ihrer zonenweise generellen Vorschriften ist die Grundordnung beschränkt geeignet, um kleinräumige Besonderheiten zu regeln. Hier sind parzellenübergreifende Gestaltungs- und Nutzungsfestlegungen nötig. Entsprechend braucht es zusätzliche, die Grundordnung überlagernde Instrumente.

Sondernutzungspläne

Die Sondernutzungspläne dienen dazu, örtlich massgeschneiderte Gestaltungs- und Nutzungsvorstellungen der Gemeinde grundeigentümergebunden festzusetzen. Sie sind das geeignete Instrument, wenn Festlegungen nötig sind, für die die Grundordnung zu generell, zu wenig situationsbezogen ist und die verbindlich genug sein müssen, um rechtlich durchgesetzt werden zu können.

Sondernutzungspläne sind wegen ihrer allgemeinen Verbindlichkeit nur mit grösserem Verfahrensaufwand änderbar. Ihre Festlegungen müssen deshalb längerfristig Bestand haben. Wo dies aufgrund der konkreten Voraussetzungen nicht gewährleistet ist (z.B. weil mit zu hohen Unsicherheiten auf der Seite der Grundeigentümer zu rechnen ist) sind Instrumente mit geringerer Verbindlichkeit wie Richtpläne, angezeigt.

Richtpläne

Richtpläne sind behördenverbindlich, d.h. für die Grundeigentümer nicht unmittelbar bindend.

Richtpläne sind vielfältig einsetzbar; sie können:

- Entwicklungsrichtungen und -prioritäten für das Siedlungsgebiet oder grössere Teile davon festlegen;
- im Sinne von operationellen Plänen den planerischen Handlungsbedarf für bestimmte Teile des Siedlungsgebietes aufzeigen;
- das Ineinandergreifen verschiedener Sachbereiche regeln und koordinieren (z.B. Siedlungsentwicklung und Landschaftsgestaltung);
- zukünftige Bebauung, Nutzung und Erschliessung für bestimmte Erneuerungsgebiete festlegen.

Das Verständnis bez. der Bedeutung von Richtplänen auf örtlicher Ebene ist einem Wandel unterworfen: Bei Ortsplanungen der 60er und 70er Jahre hatten Richtpläne in erster Linie die Bedeutung von Vornutzungsplänen. Sie nahmen die Nutzungspläne in etwas generalisierender Form vorweg. Heute werden sie vermehrt im Sinne von behördlichen Führungsinstrumenten eingesetzt. Richtpläne haben im Bereich der Siedlungserneuerung eine wichtige Funktion: Zwischen baurechtlicher Grundordnung und Sondernutzungsplänen bzw. dem Baubewilligungsverfahren ergänzen sie auf der einen Seite die Grundordnung mit parzellenübergreifenden Gestaltungs- und Nutzungsanliegen und dienen auf der anderen Seite als Grundlage für die Ausarbeitung von Sondernutzungsplänen über einzelne Teilgebiete oder können direkt zur Beurteilung einzelner Bauvorhaben dienen.

Gestaltungsgrundsätze, städtebauliche Studien, Illustrationsskizzen

Gestaltungsstudien sind Skizzen, Entwurfsgrundlagen, Anschauungsmaterialien. Sie haben den Charakter behördlicher Absichtserklärungen ohne

eigentliche Rechtsverbindlichkeit, können deshalb neuen Erkenntnisse oder Voraussetzungen jederzeit angepasst werden.

Für die Behörden können sie eine wichtige Aufgabe bei Verhandlungen mit Grundeigentümern oder Bauträgern erfüllen. Denn, je klarer die Behörden wissen, was sie wollen, desto aktiver können sie die Verhandlung bestimmen und laufen weniger Gefahr, unvorbereitet reagieren zu müssen. (Ein gutes Beispiel für solche städtebauliche Studien liefert die Stadt St. Gallen. Nähere Ausführungen dazu Ergänzungsband für den Kt. Zürich der IP-BAU-Reihe zu den «Rechtlichen Aspekte der Siedlungserneuerung»).

Privatrechtliche Vereinbarungen

Beim Spiel mit den verschiedenen Instrumenten zur Steuerung der Siedlungserneuerung spielen privatrechtliche Vereinbarungen zwischen Gemeinde und Bauträgern bzw. Grundeigentümern eine wichtige Rolle. Sie sind meist ein Ergebnis gegenseitigen Gebens und Nemens: Z.B. können Aufzonungen mit Infrastrukturleistungen seitens der Bauträger abgegolten werden. Allerdings müssen solche Verträge unterzeichnet sein, bevor mit dem Inkrafttreten von Plänen «Planungsgeschenk» zu einem rechtlichen Anspruch der Eigentümer werden.

Privatrechtliche Vereinbarungen können auch ein Beitrag sein zur Verkürzung der Verfahren: Wo Gemeinde und Bauträger sich auf diesem Weg einigen können, kann u.U. auf andere Instrumente, insbesondere Sondernutzungspläne, verzichtet werden.

B Empfehlungen

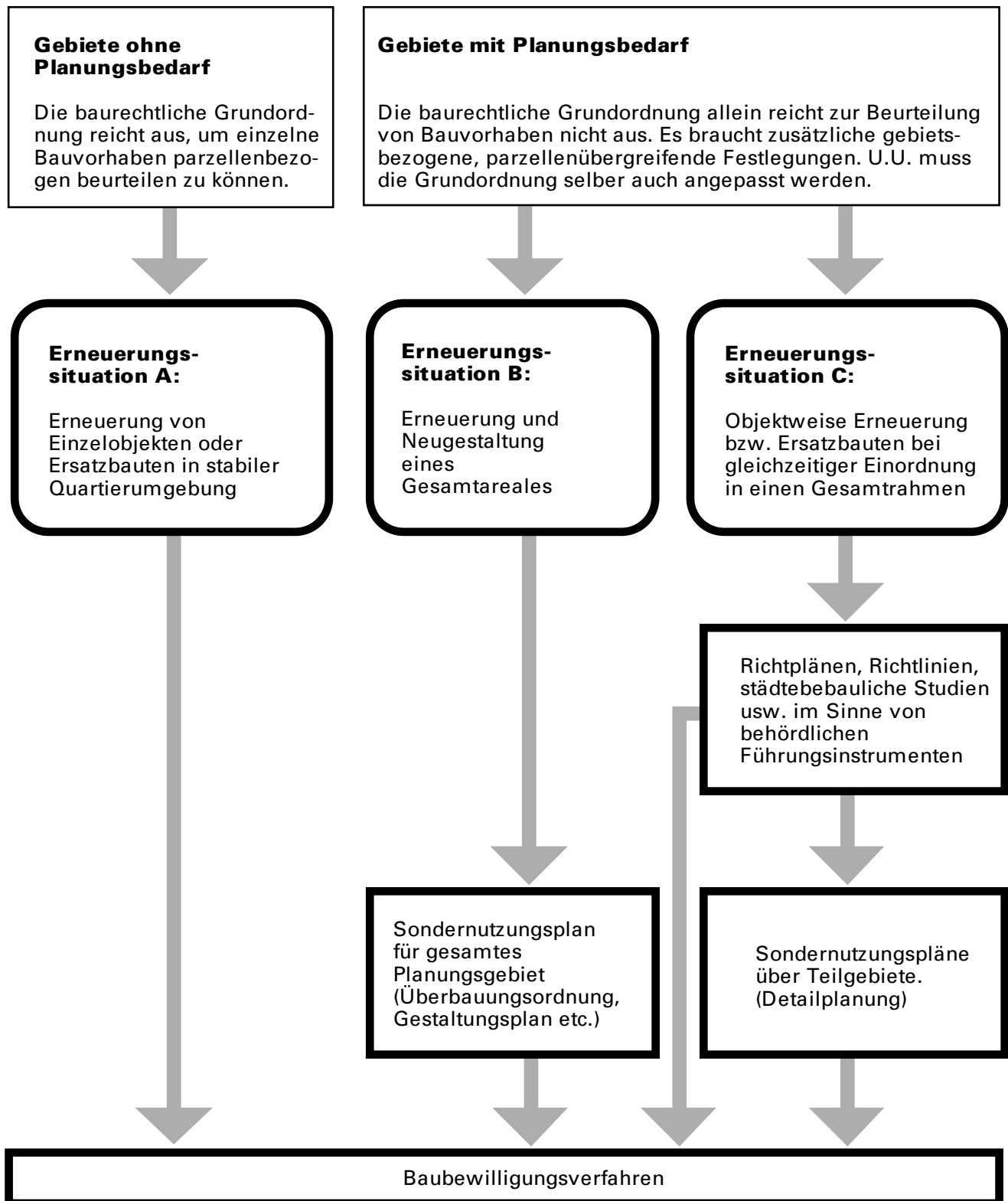
1 Übersicht der Erneuerungssituationen und Instrumente

Bei komplexen Planungsvorhaben sind oft Festlegungen auf verschiedenen Ebenen nötig, damit die einzelnen Instrumente sich problem- und situationsbezogen ergänzen können.

In den folgenden Überlegungen wird die Vielfalt möglicher Erneuerungssituationen drei typischen Situationen zugeordnet. Die anschliessenden Überlegungen zur Wahl der Instrumente sind auf diese Situationen bezogen.

Schematische Übersicht typischer Erneuerungssituationen und Instrumente

Befund aus der Früherkennungsphase:



2 Erneuerungssituation A:

Direktes Baubewilligungsverfahren für Einzelbauvorhaben aufgrund der baurechtlichen Grundordnung

Hier geht es um eine objektbezogene Einzelerneuerung in einer stabilen Quartierumgebung. Die geltende Grundordnung stellt eine ausreichende Rechtsgrundlage zur Beurteilung des Bauvorhabens dar. Die meisten Erneuerungsvorhaben zählen hierzu.

Ein Handlungsbedarf kann hier auch darin bestehen, die geltende Grundordnung den aktuellen Erneuerungsentwicklungen anzupassen, um als revidierte Grundordnung eine ausreichende Rechtsgrundlage darzustellen.

Es ist stets zuerst zu prüfen, ob die erwünschte Steuerung mit einer revidierten Grundordnung erzielt werden kann, bevor die Erarbeitung zusätzlicher Planungsinstrumente an die Hand genommen wird.

3 Erneuerungssituation B:

Sondernutzungsplan zur Steuerung einer Arealumstrukturierung (Endzustandsplanung)

Ein Areal (z.B. frei werdendes Fabrikareal) erfährt eine Umnutzung und entsprechende Neugestaltung. Ein Ideenwettbewerb beispielsweise liefert Vorstellungen eines zukünftigen Endzustandes. Aufgabe der Planung ist hier, die Bau- und Nutzungsentwicklung mit den geeigneten Instrumenten und Festlegungen auf diesen Zustand hin zu steuern.

Diese Art von Erneuerungsplanungen sind meist recht spektakulär, bilden aber, gemessen an der Gesamtheit der Erneuerungssituationen, doch eher die Ausnahme.

(Bekannte Beispiele dieser Art: Steinfelsareal Zürich, Sulzerareal Winterthur)

Bei diesem Typ von Erneuerungsplanung sind Sondernutzungspläne in den meisten Fällen das geeignete Instrument, um den Realisierungsprozess auf den gewünschten Ausbauzustand hin zu steuern. Dazu müssen aber einige Voraussetzungen gegeben sein:

Der Einsatz von Sondernutzungsplänen setzt in einen einigermaßen abgeschlossenen Interessenausgleich zwischen den Planungsträgern und den Grundeigentümern sowie der Grundeigentümer untereinander voraus. Ansonsten besteht die Gefahr, dass einzelne Akteure die Realisierung des Planes blockieren können.

Wo ein Interessenausgleich nicht zustande kommt, gelangt man u.U. eher zum Ziel mit einem Richtplan über das gesamte Areal und einzelnen Sondernutzungsplänen für Teilgebiete, innerhalb derer eine Realisierung störungsfreier und zielgerichteter vorangetrieben werden kann.

4 Erneuerungssituation C:

Prozesshafte Erneuerung aufgrund eines Richtplanes und vereinzelter Sondernutzungsplänen (Prozessplanung)

Der Grossteil geplanter Erneuerungen gehört zu dieser Situation: Ein Erneuerungsgebiet mit mehreren Grundeigentümern, unterschiedlicher Bausubstanz und Erneuerungsnotwendigkeit. Demgegenüber stehen die Interessen der Gemeinde nach einer koordinierten Erneuerung im Rahmen bestimmter konzeptioneller Vorgaben und übergeordneter Ziele. Zur Steuerung der Erneuerungsentwicklung reicht die baurechtliche Grundordnung nicht aus. Zusätzliche Instrumente sind erforderlich. Was für Überlegungen sind bei deren Wahl anzustellen?

Grösse und Homogenität eines Gebietes

Je grösser ein Planungsgebiet ist, desto unterschiedlicher präsentieren sich darin die Probleme und Entwicklungstendenzen und um so schwieriger wird es, das ganze Gebiet mit einem einzigen Sondernutzungsplan zu regeln. Richtpläne sind hier von Vorteil. Dabei können immer noch für einzelne Gebiete mit einigermaßen homogener Problemlage und absehbaren Entwicklungen Sondernutzungspläne das richtige Instrument sein.

Die Abgrenzung des Planungsgebietes ist ein entscheidender Schritt am Anfang jeder Erneuerungsplanung. Damit wird indirekt festgelegt, was im Rahmen der Planung überhaupt problematisiert und bearbeitet werden soll.

Im Sinne einer Faustregel mag gelten: Grössere Gebiete mit vielfältigen Einzelsituationen und -problemen, die mit Richtplänen bearbeitet werden, sollten nicht zu eng begrenzt werden, damit auch wichtige übergeordnete Beziehungen erfasst und bearbeitet werden können. Für Teilgebiete im Sinne von Detailplanungsgebieten, die mit Sondernutzungsplänen bearbeitet werden, ist der Perimeter möglichst klein zu halten, um nicht zu unterschiedliche Probleme und Interessen koordinieren und gleichzeitig lösen zu müssen.

Die Interessen und Absichten der GrundeigentümerInnen respektive BauträgerInnen

Je weniger GrundeigentümerInnen im Spiel sind und je homogener ihre Interessen sind um so einfacher fällt es, die künftige Gestaltung eines

Gebietes festzusetzen. Der Einsatz von Sondernutzungsplänen ist hier möglich. Vielleicht ist er aber gar nicht notwendig, beispielsweise wenn sich die Gemeinde und die GrundeigentümerInnen auch auf der Basis von Richtplänen mittels privatrechtlichen Vereinbarungen handelseinig werden und so direkt ins Baubewilligungsverfahren übergehen können.

Wichtig für Gemeinden: Die Kenntnis der Interessen und Vorstellungen der Grundeigentümer ist bereits eine wichtige Grundlage zur Abgrenzung eines Planungsgebietes und zur Wahl der geeigneten Instrumente. Es kann deshalb angezeigt sein, sich bereits zu Beginn einer Planung mit den wichtigen Grundeigentümern in Verbindung zu setzen, um ihre Vorstellungen in Erfahrung zu bringen.

Wichtig für Bauträger: Wer Bauvorhaben in Gebieten plant, in denen eine Planungspflicht bekannt ist oder vermutet wird, tut gut, mit einem Vorprojekt oder ersten Skizzen und nicht mit einem fertig ausgearbeiteten Bauprojekt an die Bau- und Planungsbehörde zu gelangen. Dadurch können Zeit und Kosten gespart werden, weil eine Koordination der Planungsabsichten der Gemeinde mit den Projektvorstellungen der Bauträger frühzeitig möglich ist.

Die Interessen der Gemeinde

Die Steuerung der Siedlungserneuerung ist für die Gemeinde immer mit Aufwand verbunden. Je nach Instrument sieht dieser Aufwand anders aus. Sondernutzungspläne sind zwar arbeitsaufwendig, dagegen ist klar, wer was zu tun hat. Wird dagegen mit einem Richtplan gearbeitet, muss immer wieder abgeklärt werden, ob Erneuerungsabsichten dem Richtplan entsprechen oder ob zusätzliche Planungsschritte einzuleiten sind. Da solche zusätzlichen Schritte mit erneutem Engagement und Aufwand verbunden sind, besteht die Gefahr, dass Richtpläne nicht mehr aktuell sind und deshalb schubladisiert werden.

Es gibt Gebiete, in denen die Absichten der Bauträger bereits im Planungsstadium artikuliert und koordinierbar sind. Hier lassen sich die Planungsziele meist ohne besondere Probleme in Form allgemein verbindlicher Instrumente umsetzen. Anders dagegen in Gebieten, wo zum Zeitpunkt der Planung die Eigentümer teils noch gar keine Entwicklungsvorstellungen haben. Hier müssen allgemein verbindliche Festlegungen sich auf das, aus öffentlicher Sicht Notwendigste beschränken.

Weitergehende Gestaltungsabsichten sind eher in Form von Richtplänen oder allenfalls Gestaltungsstudien zu verankern. Sie können zum gegebenen Zeitpunkt als behördliche Absichtserklärung in die Verhandlungen mit den Bauinteressenten eingebracht werden.

Bei Erneuerungsplanungen sind Planverfasser und Projektverfasser oft nicht identisch. D.h. die Gemeinde steckt mit ihrer Planung einen Rahmen ab für zukünftige Projektierungen, deren Verfasser zum Zeitpunkt der Planung noch nicht bekannt sind. Hier ist folgendes zu beachten: Die Normendichte in Sondernutzungsplänen kann in einem vernünftigen Rahmen gehalten werden, wenn deren Festlegungen sich auf die funktionelle Zuordnung und Gestaltung der Aussenräume konzentrieren. Hier sind präzise und detaillierte Vorschriften sinnvoll. Hingegen sind im Bereich der architektonischen Gestaltung grössere Freiräume offen zu lassen. Denn Erfahrungen zeigen, dass noch so detaillierte Gestaltungsvorschriften kaum gute Architektur garantieren können.

Damit aber qualitative Gestaltungsanliegen auch in die Projektierung der Bauten einfliessen, sind Sondernutzungspläne zu ergänzen mit Richtlinien, Gestaltungsgrundsätzen und Illustrationsbeispielen.

Ebenso sollten die Planungsfachleute wenn immer möglich bei der Detailplanung und Projektierung eine Begleit- und Beraterfunktion einnehmen.

C Beispiele

Beispiel zur Situation A:

Umnutzung von Industrie- und Gewerbebauten in ländlichem Mischgebiet (Tramelan, Berner Jura)

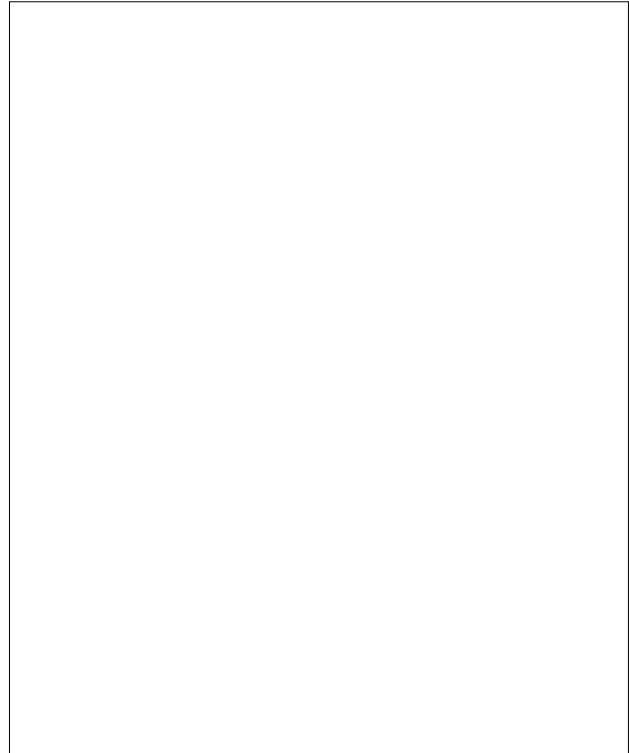
Das Beispiel zeigt, wie mit einer einfachen Zonenplanrevision eine Erneuerung und Umnutzung von leergewordenen Industrie- und Gewerbebauten ermöglicht wird.

1. Ausgangslage und Ziele

Mit dem Ziel der Wirtschaftsförderung sind während der 70er Jahre in Tramelan mehrere Gewerbeareale in eigentlichen Mischgebieten in die Industrie- und Gewerbezone umgezont worden. Die ausgebliebene Wirtschaftsentwicklung hat eine Umorientierung eingeleitet: Ziel war nun weniger die Wirtschaftsförderung als vielmehr die sinnvolle Erneuerung und Nutzung der zum Teil leerstehenden Bauvolumen. Erleichternd bei dieser Umorientierung war der Umstand, dass die vorhandene Bausubstanz teils auch aus denkmalpflegerischer Sicht als wertvoll taxiert wurde.

2. Instrumentelle Festlegungen

Das Beispiel zeigt anschaulich die Bedeutung einer konsolidierten Grundordnung. D.h. eine Grundordnung, die den vorherrschenden Entwicklungstendenzen angepasst ist. Mit einer einfachen Umzonung der fraglichen Gebiete hatte die Gemeinde in diesem Fall ausreichende Möglichkeiten, um die sich abzeichnenden Entwicklungen aufzufangen.



*Gebiete mit Gewerbebauten, die einer Umzonung bedürfen.
(Planung: Haag+Pieri, Biel)*

Umnutzungs- und Erneuerungsbedürfnisse
stehen im Widerspruch zur geltenden
Grundordnung



Revision der Grundordnung

Schema der Instrumente

Beispiel zur Situation B:

Umnutzung eines Fabrikareals an zentraler Lage einer Mittelstadt (Thun, Selveareal)

Ein Areal von über 60 000 m² am Thuner Stadtkernrand wird zur Umnutzung frei. Im Rahmen eines Ideenwettbewerbes wird eine Endzustandsvorstellung entwickelt. Zur Steuerung der Entwicklung in der Richtung dieses Endzustandes sind folgende Instrumentelle Massnahmen nötig:

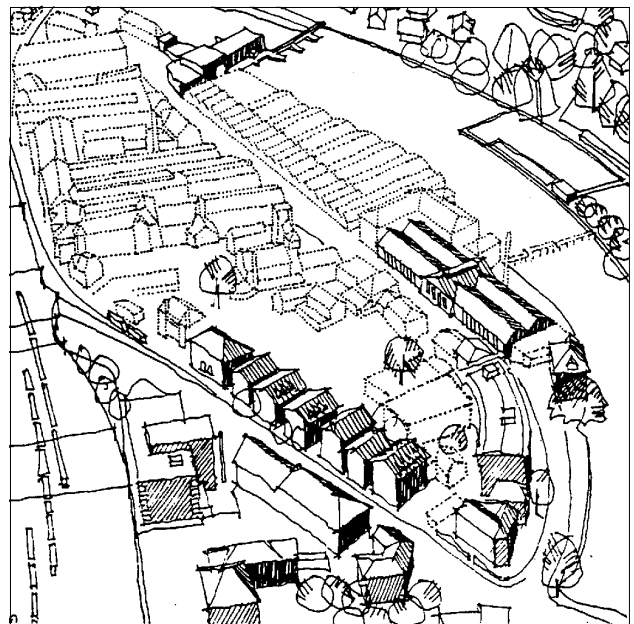
- Änderung der bau- und nutzungsrechtlichen Grundordnung
- Sondernutzungsplan über das ganze Planungsgebiet.



Umstrukturierungen grösserer Fabrikareale sind attraktive Aufgaben der Stadtplanung. Dies um so mehr noch, wenn das Areal, wie hier in Thun, am Rand des Stadtkerns liegt.

1. Ausgangslage und Ziele

Durch den Wegzug von zwei Betrieben (Metallwerke Selve AG und Verkehrsbetriebe der Stadt Thun) wird eine Fläche von ca. 60 000 m² für eine Umnutzung frei. Nur ein kleiner Teil der Bauten innerhalb des Planungsgebietes sind erhaltenswert.



Darstellung der «harten» (unveränderbaren) und «weichen» (veränderbaren) Teile der vorhandenen Bebauung. (Skizze: H. Lohner, Thun)

Die zentrumsnahe Lage mit guter Erschliessung durch öffentliche Verkehrsmittel wecken Erwartungen in Richtung einer dichten, städtischen Neubebauung unter Berücksichtigung eines Teils der vorhandenen, erhaltenswerten Bausubstanz. Die drei Hauptgrundeigentümer (ehem. Selve AG, Stadt Thun und Kanton Bern) können sich auf ein gemeinsames Vorgehen einigen: Für die Neugestaltung des gesamten Areals ist ein öffentlicher Wettbewerb durchgeführt worden.

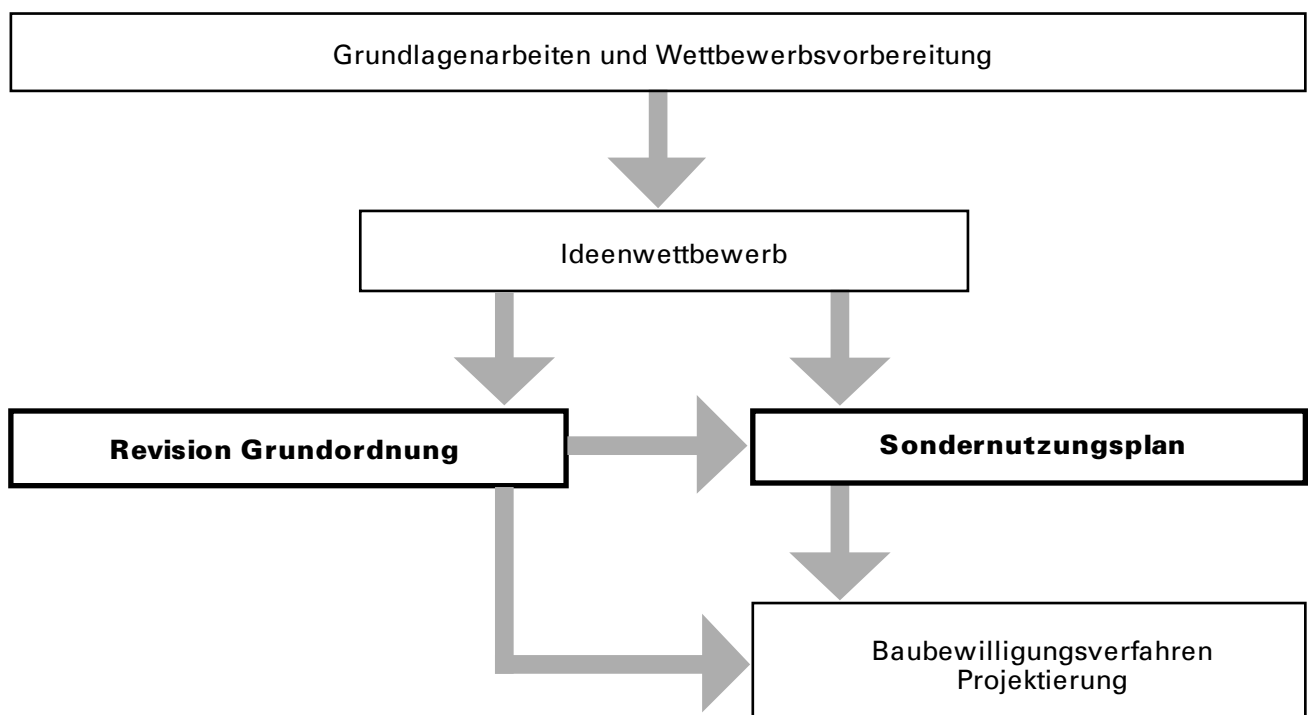


Erstprämiertes Wettbewerbsprojekt. Es dient als Grundlage zur Ausarbeitung eines Sondernutzungsplanes.

(Projekt: Braissant, Hiltbrunner, Luceck, Schmid, Bern)

2. Instrumentelle Festsetzung

Das erstprämierte Wettbewerbsergebnis ist Grundlage zur Ausarbeitung eines Sondernutzungsplanes (Überbauungsordnung nach Bernischem Baugesetz). Daneben müssen Zonenplan und Baureglement der neuen Nutzung angepasst werden.



Schematische Übersicht der Planungsschritte und Instrumente.

Beispiel zur Situation C:

Ländliches Dorfkernegebiet mit vielfältigen Erneuerungsentwicklungen und -problemen (Uetendorf, Kt. Bern)

Das Beispiel veranschaulicht wie Erneuerungsplanungen als Prozess mit offenem Ende ablaufen können. Dabei wird eine Möglichkeit des Zusammenspiels unterschiedlicher Instrumentenebenen aufgezeigt:

- baurechtliche Grundordnung mit den entsprechenden Zonenfestlegungen;
- Richtplan für das gesamte Kerngebiet
- Gestaltungsstudien für Teilgebiet
- Sondernutzungspläne für Teilgebiete.

1. Ausgangslage und Planungsziele:

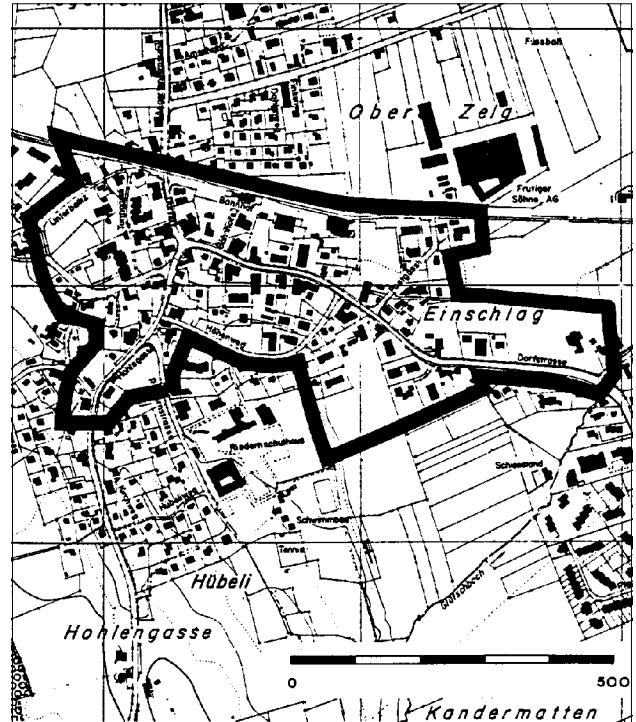
Es geht hier um den Dorfkern einer ländlichen Gemeinde, deren Einwohnerzahl sich während der letzten 30 Jahre auf über 5000 Einwohner verdoppelt hat.

Im Dorfkern sind die vorindustriellen, ländlichen Dorfstrukturen noch erkennbar, obschon ein Grossteil der Bausubstanz in der Zeit nach 1960 gebaut worden ist. Der Anteil, vorhandenen Bauten aus früheren Jahrhunderten ist nur noch marginal.

Die Bauentwicklung der letzten Jahrzehnte hat, aus der Sicht des Ortsbildes teils unerwünschte Spuren hinterlassen: Strukturfremde An- und Neubauten, hoher Anteil versiegelter Flächen vorwiegend zu Parkierungszwecken, Verschwinden naturnaher Elemente u.a.m.



Typischer ländlicher Dorfkern mit vielfältigen Gebäudetypen und Nutzungen.



Der Perimeter bezeichnet das Planungsgebiet mit den angrenzenden Siedlungsteilen.

Mit einer Dorfkernplanung hat sich die Gemeinde die nötigen Instrumente gegeben, um die zukünftige Entwicklung besser in den Griff zu bekommen. Dabei hat man sich die folgenden Ziele gesteckt:

- Die Bauten, Aussenraumbereiche und Strukturmerkmale, die die Dorfkernidentität heute noch prägen, sind zu erhalten.
- Schaffung eines attraktiven Dorfplatzbereiches im Gebiet der Bahnhofstrasse.
- Voraussetzungen schaffen, damit die bestehende Siedlungsstruktur ergänzt, verdichtet und in ihrer Qualität verbessert werden kann.
- Förderung der Nutzungsdurchmischung im Hauptstrassenbereich und Förderung von Wohnnutzungen im Bereich der Erschliessungsstrassen.
- Verminderung der oberirdischen Parkierungsflächen.
- Verlangsamung des Durchgangsverkehrs mit räumlich-gestalterischen Massnahmen.

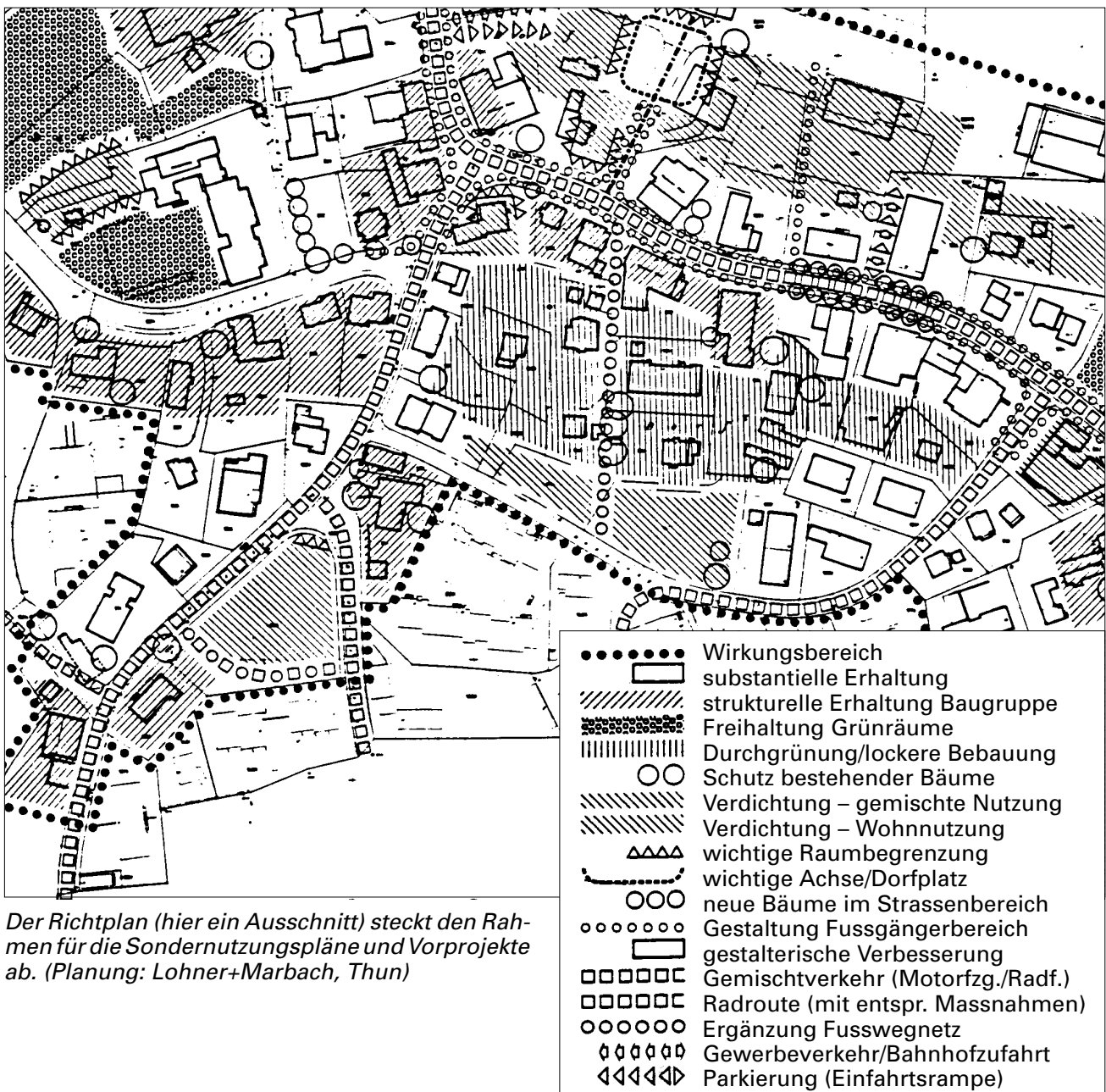
2. Instrumentelle Festlegungen

Grundordnung:

Der Dorfkern ist im Zonenplan als Kernzone aus-
 geschieden. In den dazugehörigen Vorschriften im
 Baureglement ist auf die Existenz eines Richtpl-
 anes für dieses Gebiet verwiesen. Zusätzlich sind
 innerhalb der Kernzone spezielle Zonen mit Pla-
 nungspflicht bezeichnet. Das bedeutet: für diese
 Gebiete muss ein Sondernutzungsplan erarbeitet
 werden.

Richtplanung:

Der Richtplan ist hier das Instrument für die räum-
 liche Umsetzung der Planungsziele. Er enthält
 Festlegungen bezüglich substantieller oder struk-
 tureller Schutzwürdigkeit von Bauten, Gebäude-
 gruppen oder Naturelementen, Verdichtungsmög-
 lichkeiten, gestalterisch-räumlicher sowie funktio-
 neller Beziehungen, Erschliessungen u.a.m. Richt-
 plangebiet ist die gesamte Kernzone.

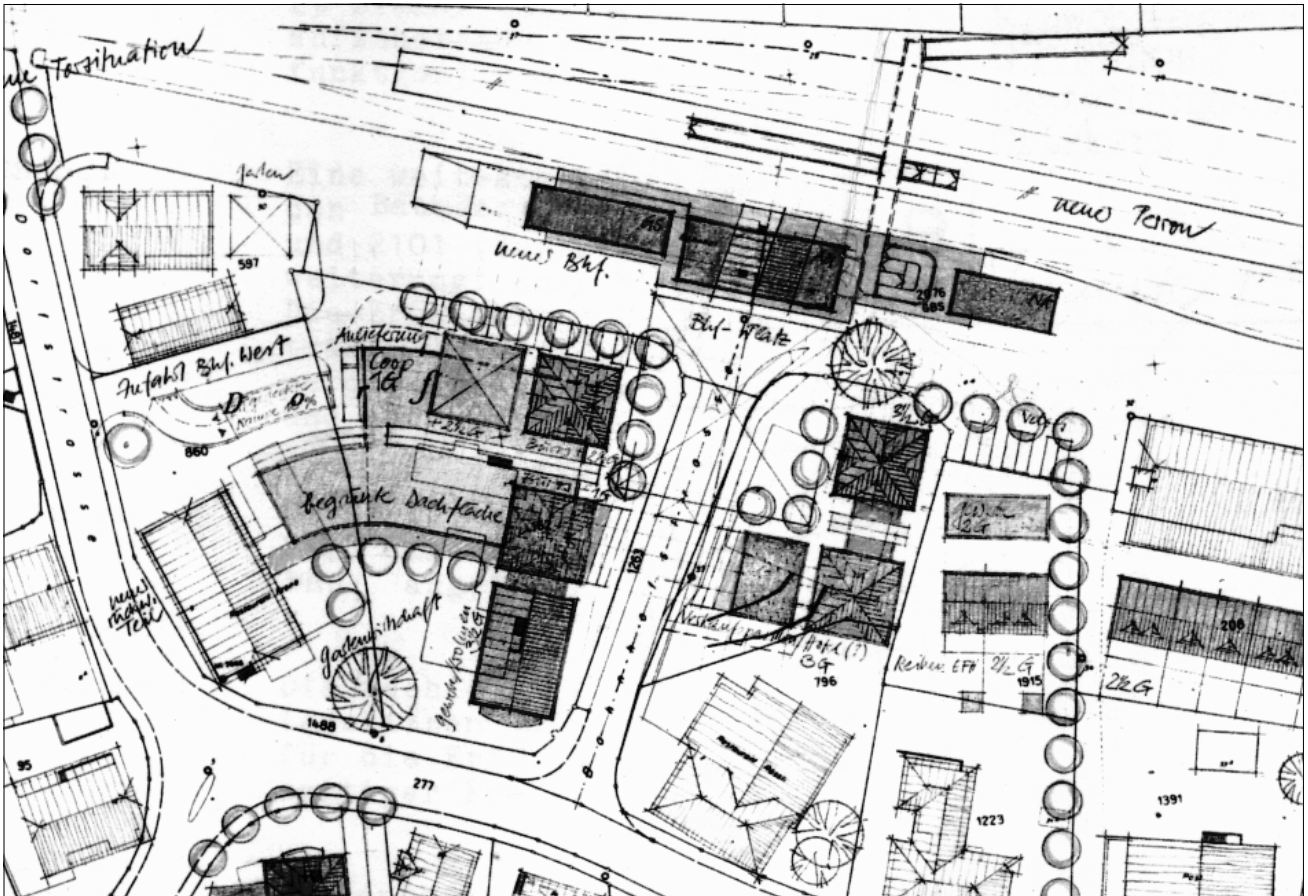


Sondernutzungsplan:

Für die Zonen mit Planungspflicht, das sind die Gebiete mit den grössten Neubaureserven und Neugestaltungspotentialen, sind obligatorisch Sondernutzungspläne (Überbauungsordnungen nach BauG des Kt. Bern) auszuarbeiten, über die der Stimmbürger letztlich zu entscheiden hat.

Gestaltungsstudien:

Im Sinne von Vorleistungen sind für alle Zonen mit Planungspflicht Gestaltungsstudien ausgearbeitet worden. Ihr Zweck ist die räumlich-gestalterische Umsetzung der Planungsziele im Sinne von «so ist es gemeint». Sie sind wegweisend aber nicht verbindlich für die Projektverfasser bzw. Autoren der Überbauungsordnungen. Solche Gestaltungsstudien haben für die Gemeinde eine wichtige Funktion im Hinblick auf die Verhandlungen mit den privaten Bauträgern.

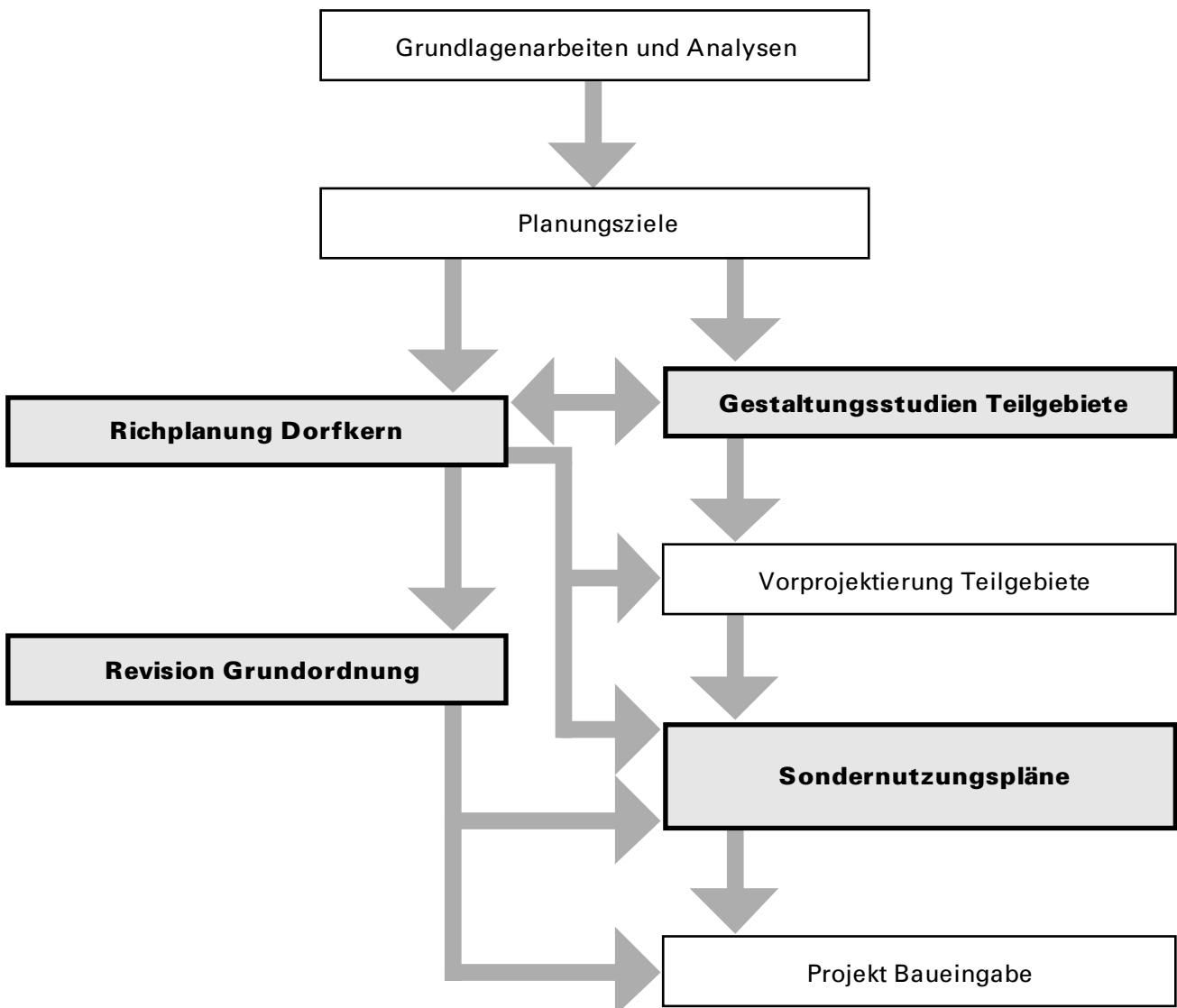


Die Gestaltungsstudien zeigen «wie es gemeint ist». Sie sind rechtlich nicht verbindlich.

3. Planungsprozess und Zusammenwirken der Instrumente

Als erstes ist in dieser Planung der Richtplan erarbeitet worden. Er ist das eigentliche Führungs- und Steuerungsinstrument in materieller Hinsicht und ist gleichzeitig Grundlage für weitere Massnahmen und Festlegungen auf anderen instrumentellen Ebenen:

- Er gibt Hinweise darauf, welche Änderungen auf der Stufe Zonenplan und Baureglement nötig sind.
- Er steckt den Rahmen ab für die einzelnen Teilplanungsgebiete mit den Gestaltungsstudien als Grundlage für die Vorprojekte.
- Die Sondernutzungspläne wiederum basieren auf den Vorprojekten und setzen, um überhaupt in Kraft treten zu können, die revidierte Grundordnung (Zonenplan, Baureglement) voraus.



Schematische Darstellung der Interdependenzen zwischen den einzelnen Instrumentenebenen

Der hier gewählte Planungsansatz mit dem Richtplan als ersten Planungsschritt ist deshalb sinnvoll, weil so die Überlegungen bezüglich dem materiell Wünschbaren über das gesamte Planungsgebiet und über die einzelnen Teilgebiete an den Anfang gestellt werden. Damit besteht eine taugliche materielle Grundlage, um über mögliche Formen der Festsetzung situationsbezogener Reglementierung zu entscheiden. Mit anderen Worten: Es ist folgerichtig, zuerst sich klar zu werden was **(Planungsinhalte)** man will, bevor man sich über die **Form der Festsetzung** Gedanken macht.

Interessenausgleich zwischen Gemeinde und Bauträgern

A	Allgemeine Hinweise	60
1	Die Rolle der Akteure beim Interessenausgleich	60
2	Voraussetzungen eines erfolgreichen Interessenausgleiches	61
3	Mittel und Instrumente des Interessenausgleiches	62

B	Empfehlungen	63
1	Konfliktlösung und Kommunikation	63
2	Phasen des Interessenausgleiches	65
3	Folgen von Planungsentscheiden überblicken	66

C	Beispiele	67
	Beispiel 1: Planungsmehrwerte gegen öffentlichen Spiel- und Begegnungsbereich am Beispiel einer Erneuerungsplanung im Zentrum einer ländlichen Gemeinde (Oberburg)	67
	Beispiel 2: Workshop zum Zweck der Ideenfindung und des Interessenausgleiches am Beispiel der Planung eines innerstädtischen Verdichtungsgebietes (in St. Gallen, Webersbleiche)	68
	Beispiel 3 (konstruiertes Beispiel): Folgen von Planungsentscheiden bei der Siedlungserneuerung	71

Interessenausgleich zwischen Gemeinde und Bauträgern

A Allgemeine Hinweise

1 Die Rolle der Akteure beim Interessenausgleich

Bei Erneuerungsplanungen stehen verschiedene Akteure einander gegenüber. Ihre Zahl kann je nach Planungsgebiet sehr unterschiedlich sein. Dabei sind die Interessen der Gemeinde einerseits und diejenigen der privaten Bauträger andererseits aufgrund ihrer Rollen unterschiedlich:

- Der Gemeinde als Planungsträger kommt eine Führungsrolle zu. Nebst der Verfolgung ihrer öffentlichen oder gemeindespezifischen Interessen und Anliegen muss sie auch zwischen den oft divergierenden privaten Interessen vermitteln und koordinieren.

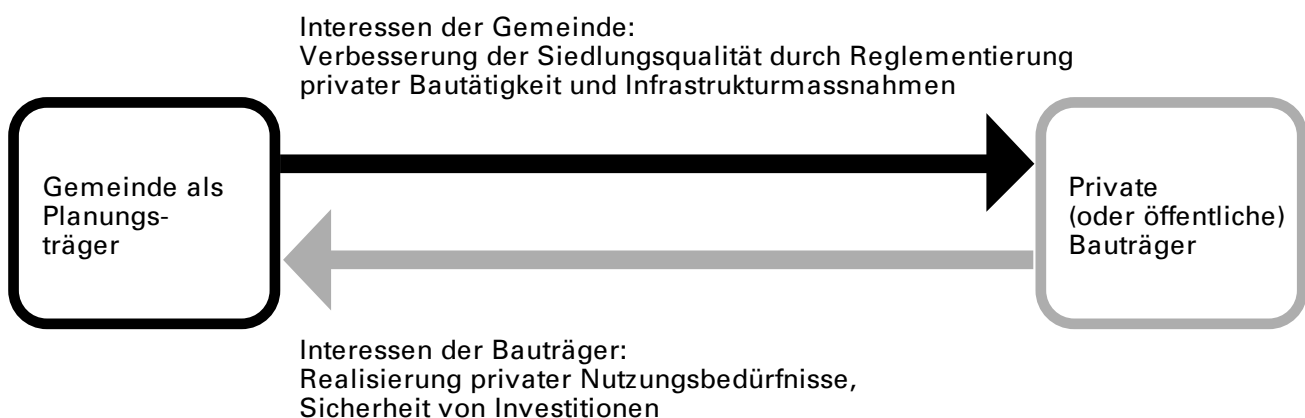
Die Gemeinde ist aber nicht nur Planungsträger, sondern oft selber auch Bauträger: Sie realisiert öffentliche Bauten, Infrastruktureinrichtungen, sie greift selber gestaltend in öffentliche Bereiche (Strassen, Plätze) ein.

- Für die einzelnen Bauträger stehen individuelle Interessen z.B. als Investoren, Unternehmer oder Eigennutzer im Vordergrund. Als Investoren liegt ihr Interesse vor allem bei optimalen Voraussetzungen im Hinblick auf die Sicherheit ihrer Investitionen.

Als Unternehmer oder Eigennutzer sind sie eher an möglichst grossen Handlungsspielräumen interessiert. Hier sind Konflikte mit den Planungsanliegen der Gemeinde oft nicht zu vermeiden.

Damit ein Ausgleich dieser Interessengegensätze überhaupt möglich ist, braucht es auch Gemeinsamkeiten oder zumindest die Einsicht, dass der eine Partner ohne den anderen kaum zu befriedigenden Lösungen gelangen kann.

Schemadarstellung: Kräftespiel beim Interessenausgleich



2 Voraussetzungen eines erfolgreichen Interessenausgleiches

Damit eine Partnerschaft zwischen Öffentlichkeit und Privaten erfolgreich sein kann, müssen ein paar Bedingungen erfüllt sein:

Den Dialog frühzeitig suchen

Je früher das Gespräch zwischen Partnern mit unterschiedlichen Interessen gesucht wird, desto weniger verfestigt sind die Vorstellungen über Probleme und Lösungsmöglichkeiten und desto weniger Fronten und Gräben entstehen: Wenn die Gemeindebehörden im Stadium der Früherkennung einen Planungs- und Steuerungsbedarf für bestimmte Gebiete feststellen, ist meist auch der Zeitpunkt gegeben, um mit den Grundeigentümern erste Kontakte aufzunehmen. Ihre Interessen lassen sich so eher in die Planung integrieren.

Andererseits tun Bauinteressenten gut daran, wenn sie in Gebieten mit möglichem Planungsbedarf nicht mit fertig ausgearbeiteten Bauprojekten, sondern mit ersten Bauabsichten, Skizzen oder Vorprojekten mit den zuständigen Behörden Kontakt aufnehmen.

Interessen gegenseitig offenlegen

Bevor gemeinsame Lösungen gesucht werden können, müssen die Interessen der einzelnen Akteure zuerst einmal offen gelegt werden. Nur so kann ein Verhandlungsklima der gegenseitigen Öffnung, des sich Annäherns entstehen. Wo Interessen voreinander versteckt werden, entstehen Fehleinschätzungen und Misstrauen. Missverständnisse und taktische Verstrickungen werden dann oft unausweichlich.

Folgen von Planungsentscheiden überblicken

Je mehr die Interessen der verschiedenen Akteure auseinanderklaffen, desto eher wird der Interessenausgleich zu einem Kräftespiel. Es ist ein gegenseitiges Geben und Nehmen, wobei jeder seine spezifischen «Trümpfe» ins Spiel bringt: Die Gemeinde ist bereits von Gesetzes wegen in der Lage, bestimmte öffentliche Anliegen notfalls durchzusetzen. Wo ein solcher Kraftakt Entschädigungsfolgen nach sich zieht, wird dadurch die Position der Grundeigentümer wiederum gestärkt. Ein wichtiger Trumpf der Öffentlichkeit ist auch ihre Möglichkeit, Nutzungs-

masse festzusetzen. Wenn dies bei den Grundeigentümern Planungsmehrwerte zur Folge hat, können letztere mit Gegenleistungen zugunsten der Öffentlichkeit, wie beispielsweise die Freihaltung bestimmter Gebiete, die Erstellung von Fussgängerbereichen u.a.m. abgegolten werden.

Diese Ausführungen machen deutlich: Planungsverantwortliche in Gemeinden müssen die Folgen von Planungsentscheiden einigermaßen überblicken. Solche Folgen können verschiedenen Bereichen zugeordnet werden:

- Mehrnutzung und damit verbundene Planungsmehrwerte zugunsten der Grundeigentümer.
- Neuer Infrastrukturbedarf im Bereich öffentlicher Bauten und Anlagen oder der technischen Infrastruktur (Kanalisation, Wasser etc.).
- Umweltauswirkungen mit daraus resultierenden neuen Planungs- und Bauaufgaben.
- Soziale Auswirkungen z.B. bei den direkt betroffenen Bewohnern.
- Auswirkungen bei den Gemeindefinanzen.

Die meisten der oben aufgezeigten Folgen können für die Gemeinde kostenrelevant werden. Daraus ergibt sich die Erfordernis der Verbindung von Raumplanung und Finanzplanung.

Widersprüche und Konflikte akzeptieren und kreativ umsetzen

Erneuerungsplanungen sind in den seltensten Fällen widerspruchsfrei. Doch das Problem sind nicht die Widersprüche und Konflikte an sich, sondern vielmehr die Art, wie mit diesen umgegangen wird. Sie beinhalten dann ein kreatives Potential, wenn die Partner nicht stur auf den eigenen Interessen beharren und einen «Grabenkrieg» führen, sondern erkennen, dass aufgrund gegenseitigen Gebens und Nehmens beide als Gewinner hervorgehen können.

Auf Erneuerungsplanungen übertragen kann das etwa heissen, dass die Bauträger Planungsbestrebungen der Gemeinde nicht einfach als Schikane oder Freiheitsbeschränkung sehen, sondern als ein Engagement zur Verbesserung der Siedlungsqualität. Eine Qualität, die letztlich wiederum den hier Wohnenden oder Arbeitenden zugute kommt und den Standortwert einer Liegenschaft erhöht.

3 Mittel und Instrumente des Interessenausgleiches

Solche Mittel gibt es auf der Kommunikationsebene und auf der Instrumenten- oder Massnahmenebene:

Kommunikationsebene

Für das Erarbeiten gemeinsamer Lösungen mit den Baurägern sind Fähigkeiten und Verhaltensweisen auf der Kommunikationsebene von grosser Bedeutung. Es geht um die Art und Weise, wie Gespräche geführt werden, wie ein echter Dialog zustande kommt, wie zwischen verschiedenen Ebenen der Kommunikation und damit verbundene Botschaften unterscheiden werden kann und noch vieles andere mehr. Planungsergebnisse werden massgeblich durch die Kommunikationsfähigkeit der beteiligten Akteure, insbesondere der Behörden, mitbestimmt. Die Meinung, dass solche Fähigkeiten dem einen gegeben sind und dem anderen weniger, ist falsch; sie kann gelernt werden durch Erfahrung in Verbindung mit der Aneignung entsprechender Kenntnisse aus der Kommunikationspsychologie.

Instrumenten- oder Massnahmenebene

Bei Erneuerungsplanungen nimmt die Gemeinde in zweierlei Hinsicht steuernd Einfluss:

- Durch Planung und Realisierung von Infrastrukturanlagen und durch Umgestaltung öffentlicher Bereiche. Damit nimmt sie direkt Einfluss auf die Qualität der Siedlung.
- Durch Reglementierung der Bautätigkeit in den privaten Bereichen.

Beide Steuerungsarten können die Wertschöpfung im Bereich der privaten Bautätigkeit beeinflussen:

- Die Umgestaltung öffentlicher Bereiche kann die Standortqualität für private Investoren verbessern. Damit verbundene Massnahmen sind mit direkten Kosten für die Gemeinde verbunden.
- Bau- und Nutzungsvorschriften für die private Bautätigkeit bestimmen direkt oder indirekt das zu realisierende Mass der Nutzung. Der Erlass von Bau- und Nutzungsvorschriften kostet – wenn man von den Planungskosten absieht – die Gemeinde nichts, kann aber auf Seite der

Grundeigentümer zu Planungsmehrwerten führen. Das wiederum spielt der Gemeinde einen wichtigen Trumpf zu, den sie zum Zweck der Finanzierung ihrer eigenen Planungs- und Infrastrukturkosten einsetzen kann, indem sie den Ausgleich privater Planungsmehrwerte vor Inkrafttreten der Pläne vertraglich mit den Grundeigentümern regelt.

B Empfehlungen

1 Konfliktlösung und Kommunikation

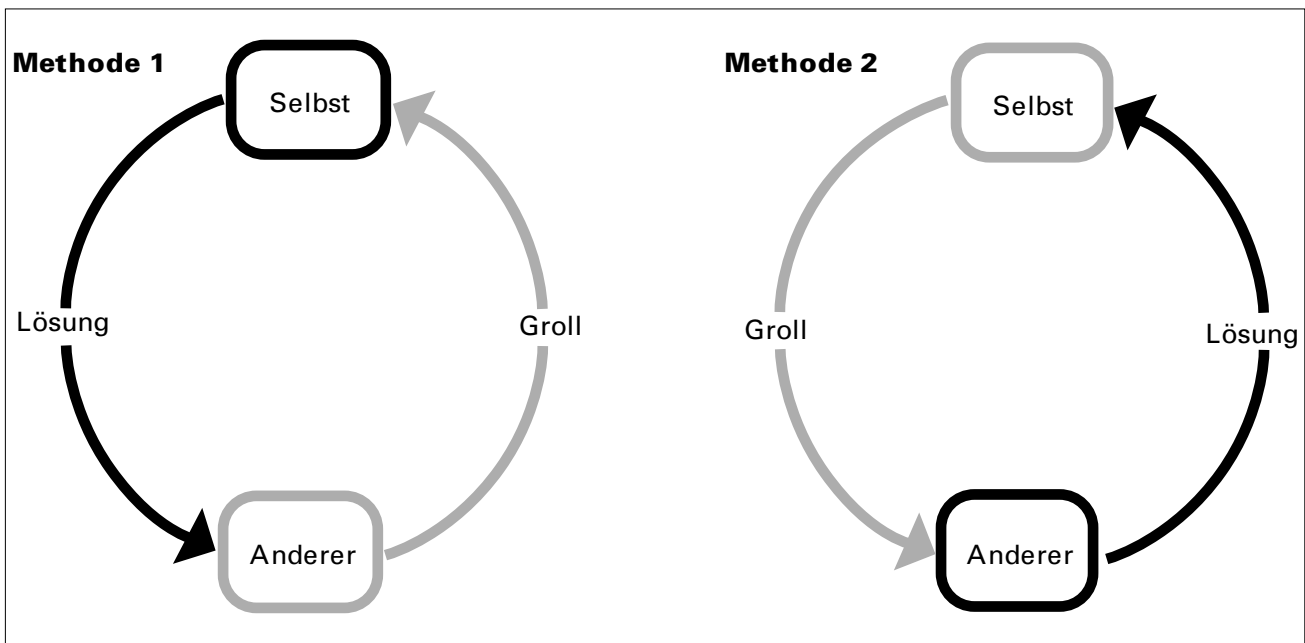
Interessen ausgleichen bedeutet Konflikte angehen und lösen. Wie können Konflikte so gelöst werden, dass die wichtigen Bedürfnisse der beteiligten Akteure befriedigt werden und am Ende keine Verlierer dastehen?¹

Methode 1 kann mit Bezeichnungen charakterisiert werden wie

- Einseitige, führerbezogene oder autoritäre Entscheidungsfindung
- Domination.

Methode 2 trägt Namen wie

- Laissez-faire-Führungsstil
- Permissivität, Unterordnung



Drei Methoden der Konfliktlösung:

Die meisten Menschen machen negative Erfahrungen im Umgang mit Konflikten, deshalb versuchen sie sie wenn möglich zu vermeiden. Solche negativen Erfahrungen basieren meist auf Konfliktlösungen, die nach den folgenden beiden Methoden ablaufen:

Methode 1: Ich gewinne, du verlierst

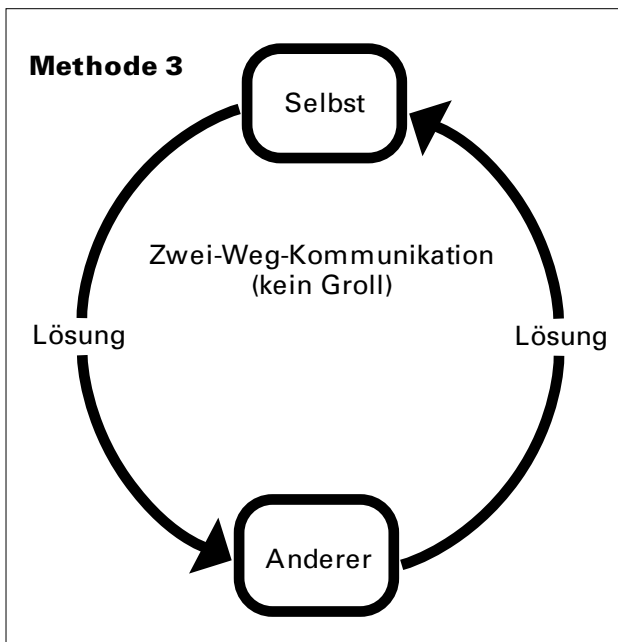
Methode 2: Du gewinnst, ich verliere

In beiden Methoden gibt es am Ende Gewinner und Verlierer.

Jede dieser Methoden hat ihren Preis in Form von Unzufriedenheit und Groll auf der Seite der Verlierer. Die Folgen sind etwa: Rivalität, Unterwürfigkeit und Konformismus, Auflehnung und Trotz, Rückzug u.a.m. Das bedeutet: Auch die vermeintlichen Gewinner stehen letztlich als Verlierer da.

¹ Diese Ausführungen stammen aus folgender Quelle: Gordon Thomas: Managerkonferenz, Zürich 1981

Die 3. Methode, die «Jeder-gewinnt-Methode», zeigt, wie aus Konflikten Kooperation werden



kann: Hier geht es um eine Methode, bei der die Bedürfnisse und Interessen der verschiedenen Akteure genau so Platz haben, wie die Verwirklichung übergeordneter Anliegen und Ziele. Sie setzt gegenseitiges Vertrauen sowie Achtung der Bedürfnisse und Interessen des anderen voraus.

Der Prozess bei der «Jeder-gewinnt-Methode» umfasst in der Regel 6 Schritte:

1. Das Problem wird erkannt und definiert

Unterschiedliche Sichtweisen der Akteure bezüglich der zu lösenden Probleme sind meist interessenbedingt. Es geht deshalb nicht darum zu untersuchen, wer im Recht ist oder wer näher bei der Wahrheit ist, sondern darum, die unterschiedlichen Interessen und Bedürfnisse überhaupt erst offenzulegen. Dies ist ein wichtiger und unumgänglicher Schritt auf dem Weg zu einer gemeinsam akzeptierten Definition des Problems.

2. Alternative Lösungen werden entwickelt

Hier geht es um das Sammeln von Lösungsmöglichkeiten ohne diese gleichzeitig zu bewerten. Vorschnelle Kritik und Beurteilung schränkt die Kreativität ein.

3. Die alternativen Lösungen werden bewertet

Vorliegende Vorschläge müssen aus der Sicht der verschiedenen Interessen kritisch beurteilt werden. Lösungen können abgeändert und umformuliert werden.

4. Die Entscheidung wird getroffen

Es ist wichtig, dass alle Akteure sich frei zu einer Lösung bekennen können. Niemand sollte zu einer Lösung gedrängt oder überredet werden, weil sonst die Gefahr besteht, dass sie anschließend «sabotiert» oder nicht ausgeführt wird.

5. Die Entscheidung wird ausgeführt

In dieser Phase muss geklärt werden, wer was wann tut bzw. wer für was verantwortlich ist.

6. Evaluation der Lösungen

Lösungen sind selten endgültig. Es treten neue Probleme auf, Voraussetzungen können sich ändern. Dann beginnt der aufgezeigte Prozess von neuem.

Eine solche gemeinsame Problemlösung setzt bestimmte Kommunikationsinstrumente und -verhaltensweisen voraus:

- Aktives Zuhören,
- Offene und ehrliche Botschaften,
- Achtung vor den Bedürfnissen des anderen,
- Vertrauen,
- Offenheit für neue Informationen,
- Entschlossenheit aller Akteure, ihr Möglichstes zur Lösung des Problems beizutragen, und nicht zuletzt:
- die Weigerung auf Methode 1 oder 2 zurückzugreifen.

2 Phasen des Interessenausgleiches

Der Interessenausgleich ist kein einmaliges Ereignis, er findet im Laufe einer Planung in mehreren Phasen statt. Die hier aufgezeigten Phasen sollen das illustrieren. Im konkreten Fall sind Abweichungen vom dargestellten Ablauf möglich. Es geht hier aber mehr um das Prinzip des phasenweisen Interessenausgleiches. Denn letztlich geht es um die Möglichkeit, langwierige Rechtsstreitigkeiten oder gar einen Scherbenhaufen zu verhindern.

1. Ideenfindung (Akteur: Gemeinde)

Ideen, die einmal feststehen, lassen sich nicht mehr so leicht umstossen. Es empfiehlt sich deshalb, in einem ersten Schritt Varianten aufzuzeigen, diese gegeneinander abzuwägen und erst, wenn Vor- und Nachteile derselben offen gelegt sind, zu Gunsten einer oder weniger Varianten zu entscheiden.

In der Praxis treten häufig die Bauträger mit einer ersten Idee in Form eines Vorprojektes an die Gemeinde heran. Auch in diesem Fall ist oft wichtig, dass sich die Gemeinde Zeit nimmt, um ihre eigenen Ideen und Bedingungen zu erarbeiten, damit sie sich nicht durch eine von aussen an sie herangetragene Idee in Zugzwang bringen lässt (siehe Beispiel St. Gallen, Webersbleiche).

2. Ideenskizzen bereinigen (Akteure: Gemeinde und Bauträger gemeinsam)

In dieser Phase sollte Einigkeit in den wesentlichen Fragen hergestellt werden können. Oft wird hier die Auseinandersetzung, wenn die Gemeinde mit mehr als einer Variante den Bauinteressenten gegenübertritt und der Entscheid zugunsten einer einzigen gemeinsam gefällt wird.

3. Wirtschaftlichkeitsprüfung (Akteur: Bauträger)

Hier geht es darum, die Ideenskizzen auf ihre Wirtschaftlichkeit und Realisierbarkeit hin zu prüfen. Die Wichtigkeit dieser Phase hängt in erster Linie von den Interessen und Vorstellungen der Bauträger ab.

4. Vorprojekt und Projektierungsrahmenbedingungen (Akteur: Bauträger und Gemeinde)

Ein Vorprojekt muss in diesem Stadium soweit konkretisiert werden, dass Infrastrukturerfordernisse, Kostenfolgen für die Gemeinde, allfällige rechtliche Konsequenzen ersichtlich werden.

5. Verbindliche Vereinbarungen (Akteure: Gemeinde und Bauträger gemeinsam)

Inhaltliche Rahmenbedingungen, Kostenfolgen, Infrastrukturerfordernisse u.a.m. müssen in dieser Phase, und zwar bevor allfällige Sondernutzungspläne in Kraft gesetzt werden, zwischen Gemeinde und Bauträger verbindlich geregelt werden.

6. Grundeigentümerverbindliche Vorschriften erarbeiten und festsetzen. (Akteur: Gemeinde)

Sofern die Erarbeitung solcher Vorschriften vorgesehen ist, sollte die Gemeinde als Planungsträger hier federführend sein. Die Bauträger sind auch in dieser Phase in geeigneter Form einzubeziehen.

3 Folgen von Planungsentscheiden überblicken

Die Kenntnis möglicher Folgen von Planungsentscheiden – und hier nicht zuletzt die Kostenfolgen – sind eine wichtige Voraussetzung bei den Planungsverantwortlichen der Gemeinden für einen erfolgreichen Interessenausgleich. Denn gerade die Kostenfolgen müssen im Rahmen des Möglichen mit allfälligen Planungsvorteilen auf der Seite der Grundeigentümer abgegolten werden. Deshalb wird die Thematik der Ermittlung solcher Folgen in diesem Kapitel behandelt.

Es ist aber auch wichtig, darauf hinzuweisen, dass das Beobachten der Folgen von Planungsentscheiden auch über den eigentlichen Interessenausgleich für die Gemeinden wichtig ist: Die Kenntnis solcher Folgen ist beispielsweise eine wichtige Voraussetzung, um die Raumplanung mit der Finanzplanung der Gemeinde verknüpfen zu können.

Zur Illustration der Vielfalt möglicher Folgen von Planungsentscheiden bei der Siedlungserneuerung dient das konstruierte Beispiel im Abschnitt «Beispiele». Es zeigt die Kette von Folgen, die allein aus Veränderungen in der Struktur der Einwohner und Arbeitsplätze resultieren können.

Im Anhang dieser Dokumentation befindet sich zudem eine Checkliste mit einer Wegleitung. Sie soll helfen, die Folgen von Planungsentscheiden möglichst systematisch und vollständig zu erfassen.

C Beispiele

Beispiel 1: **Planungsmehrwerte gegen öffentlichen Spiel- und Begegnungsbereich am Beispiel einer Erneuerungsplanung im Zentrum einer ländlichen Gemeinde (Oberburg)**

Im Rahmen einer Sondernutzungsplanung erfährt das Gebiet eine Aufzoning in der Grössenordnung von AZ 0,5 auf ca. 1.0. Der daraus resultierende Planungsmehrwert für die beiden wichtigsten Grundeigentümer wird zugunsten der Öffentlichkeit wie folgt ausgeglichen: Der eine stellt einen Teil seines Grundstückes der Gemeinde zur öffentlichen Nutzung zur Verfügung, während dem anderen Grundeigentümer ein Teil des Mehrwertes zum Zweck öffentlicher Infrastrukturleistungen abgeschöpft wird.

1. Ausgangslage und Ziele

Das Planungsgebiet ist ein typisches Mischgebiet ländlicher Prägung: Wohngebäude mit Läden im Erdgeschoss, ein grösserer und ein paar kleinere Gewerbebetriebe, dazwischen noch unverbaute Grünbereiche. Die Quartierqualität ist stark beeinträchtigt durch die Emissionen der angrenzenden Kantonsstrasse mit hohem Anteil an Durchgangsverkehr. Das Gebiet steht im Eigentum von ca. 8 Grundeigentümern, wobei zwei davon den grössten Teil unter sich ausmachen.



Verdichtungsmöglichkeiten sind vorhanden, doch fehlt dazu die Rechtsgrundlage – eine Chance für die Gemeinde zur Realisierung eines Mehrwertausgleichs zugunsten der Öffentlichkeit.

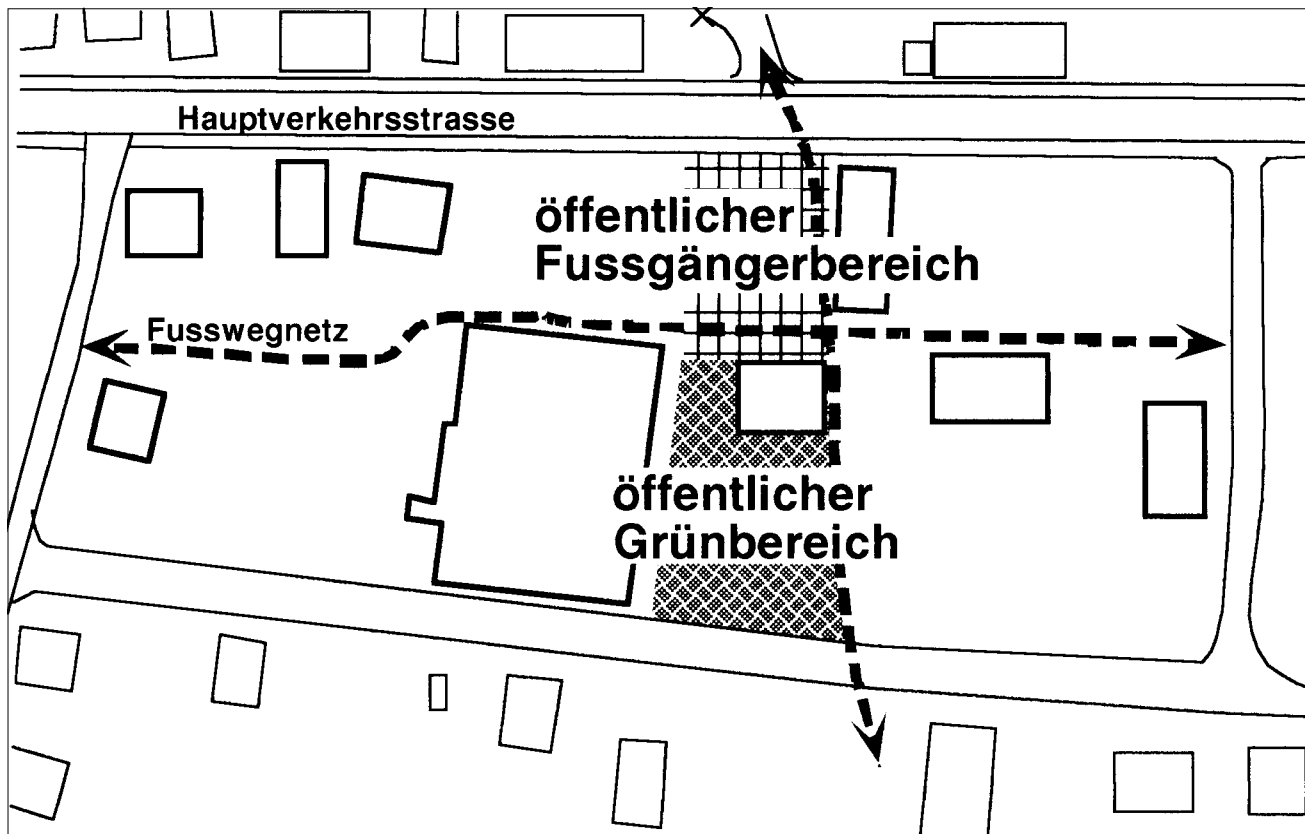
Das Baugesuch des einen der beiden Hauptgrundeigentümer für zwei Wohnblöcke löst eine Planung aus, weil die geltenden Vorschriften zur Beurteilung des Gesuches ungenügend waren. Die Planung bezweckt eine Bebauungsform, in der Alt- und Neubauten räumlich aufeinander bezogen sind, die Sicherung diverser öffentlicher Fusswegbeziehungen, eine zentralisierte, unterirdische Parkierung sowie ein, gegenüber der Hauptstrasse rückversetzter, öffentlicher Spiel- und Begegnungsbereich.

2. Interessenausgleich und instrumentelle Festsetzung

Im Rahmen eines Sondernutzungsplanes für das gesamte Planungsgebiet wird die Art und das Mass der Nutzung neu festgesetzt, wodurch die Grundeigentümer im Vergleich zur geltenden Grundordnung eine beträchtliche Aufwertung ihres Grundstückes erfahren. Dies soll allerdings kein Geschenk der Gemeinde darstellen, sondern zugunsten öffentlicher Anlagen (Spiel- und Aufenthaltsbereich, Fusswegbeziehungen) abgeschöpft werden.

Die Verhandlungen erwiesen sich im vorliegenden Fall deshalb als besonders schwierig und langwierig, weil die Interessenlage der beiden Hauptgrundeigentümer stark divergierten: Der eine, ein Bauunternehmer, hatte die Absicht, gemäss seinem eingereichten Baugesuch Wohnungsbau zu betreiben, während der andere als Gewerbetreibender zum Zeitpunkt der Planung keine konkreten Ausbauabsichten hatte, sich deshalb für die Zukunft möglichst viele Optionen offenhalten wollte. Ohne Druck von Seiten der Gemeinde wäre kaum ein Interessenausgleich zustande gekommen.

Die Ergebnisse der schlussendlich doch erlangten Einigung musste zwischen der Gemeinde und den Grundeigentümern vertraglich festgelegt werden, bevor der Sondernutzungsplan in kraft trat. Denn vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der Pläne an, sind die festgesetzten Nutzungsmasse legalisiert und damit die Möglichkeiten zur Mehrwertabschöpfung für die Gemeinde vertan.



Schematische Darstellung der Fusswegbeziehungen sowie der Bereiche, die für die Öffentlichkeit zugänglich werden sollen.
(Planung: A. Gerber, Bern)

Beispiel 2:

Workshop zur Ideenfindung und Interessenausgleich für die Planung der Verdichtung eines innerstädtischen Gebietes in St. Gallen (Webersbleiche).

Das Beispiel soll zeigen, dass das Entwickeln gemeindeeigener Ideen ein durchaus kommunikativer und kreativer Prozess sein kann und zudem Voraussetzung jedes Interessenausgleichs sein sollte. Denn nur wer weiss, was er will, kann Verhandlungspartnern mit anderen Interessen und Vorstellungen Eigenes gegenüberstellen. Der eigentliche Interessenausgleich verläuft dann in mehreren Etappen bis zur Erarbeitung der grundeigentümerverbindlichen Vorschriften.

1. Ausgangslage und Ziele

Das Planungsgebiet liegt zwischen Bahnhofplatz und Altstadt. Die Gesamtanlage geht auf das 19. Jahrhundert zurück und ist in seiner Struktur noch weitgehend erhalten. Das Gebiet ist eines der grössten potentiellen Entwicklungsgebiete im Zentrum. Der von Seiten privater Investoren vorhandene Umstrukturierungsdruck zwingt die städtischen Behörden zu frühzeitigem Handeln zwecks Festlegung städtebaulicher und planerischer Rahmenbedingungen (siehe Früherkennung).

Aus stadtplanerischer Sicht ist eine Verdichtung im Bereich der noch unüberbauten und vorwiegend zu Parkierungszwecken genutzten Fläche erwünscht.

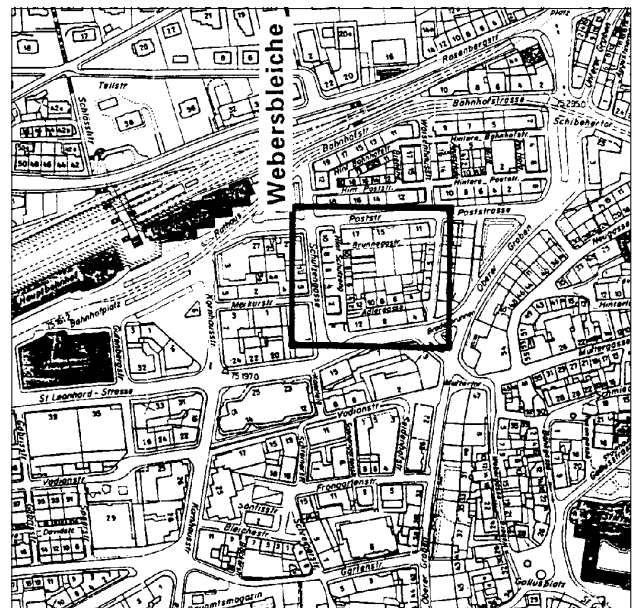


Das Planungsgebiet zeigt gegen aussen eine dichte, städtische Bebauung.



Die Innenhofseite – heute vorwiegend zu Parkierungszwecken genutzt – stellt eine beträchtliche Verdichtungsreserve dar.

Bereits in den 80er Jahren sind entsprechende Studien durch ein privates Büro erarbeitet worden. Seither hat ein Generalunternehmer ein Vorkaufsrecht für sämtliche Parzellen im Planungsgebiet erworben. Konkrete Erweiterungsabsichten sind von Seiten einer Bank vorhanden. Die hierfür vorgelegten Studien setzten in den zuständigen Verwaltungsstellen eine Diskussion in Gang, die im Entschluss mündete, ein Hearing im Sinne eines Workshops mit verwaltungs- und externen Fachleuten durchzuführen.



Planungsgebiet an zentraler Lage zwischen Altstadt und Bahnhof

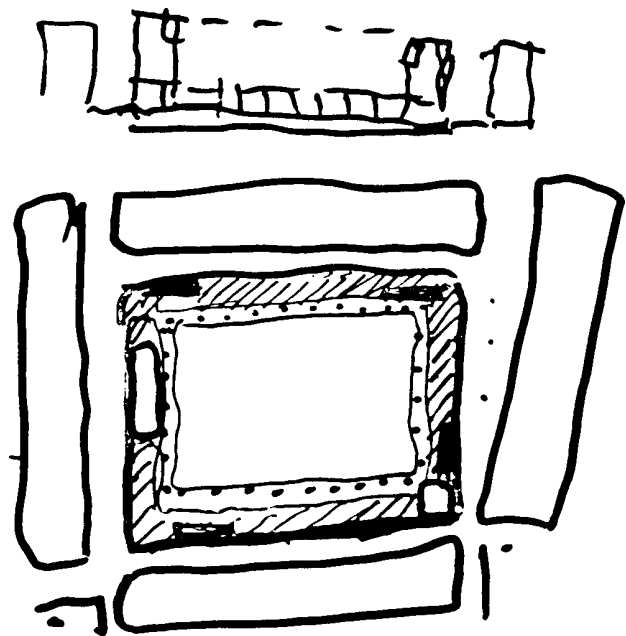
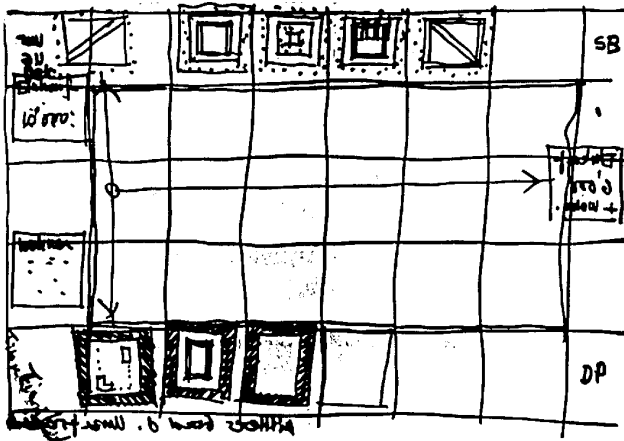
2. Workshop zur Erlangung von Ideenskizzen

Zum Workshop wurden 7 externe Fachexperten eingeladen. Sie bildeten zusammen mit Vertretern der Verwaltung drei Arbeitsgruppen, die parallel folgende Aspekte diskutierten und kritisch überprüften:

- Welches sind die Nutzungschancen, welches sind die Limiten?
- Was brauchen wir im Stadtzentrum?
- Wohnen als Ergänzung?
- Monostruktur – urbane Vielfalt?
- Fussgängerbeziehungen im Wunschbild
- Detailhandel oder Renditesockel?
- Ortsbildschutz und neue Bauordnung?

Die so erarbeiteten Ideenskizzen und Thesen sind anschliessend in einem Fach-Hearing mit Vertretern verschiedener Interessengruppen diskutiert worden.

Ideenskizzen aus den Workshops



3. Phasen des Interessenausgleiches

Auf dem Weg zu den grundeigentümerverbindlichen Vorschriften sind folgende Etappen vorgesehen:

- Die Erkenntnisse aus den Workshops werden zusammen mit der Bauherrschaft in eine Projektskizze umgesetzt.
- Die Bauherrschaft prüft auf dieser Grundlage Wirtschaftlichkeitsfragen, was wiederum Grundlage ist für die Ausarbeitung eines Nutzungskonzeptes. Letzteres ist mit den Zielsetzungen der Innenstadtentwicklung zu koordinieren.
- Die Verwaltung setzt sich mit den formellen, städtebaulichen und planerischen Gegebenheiten auseinander und formuliert diese als Randbedingungen für das weitere Verfahren.
- Mittels eines Varianzverfahrens (Wettbewerb oder Studienauftrag) werden die wirtschaftlichen und stadtplanerischen Randbedingungen in einen Überbauungsvorschlag umgesetzt.
- Der Überbauungsvorschlag dient als Grundlage zur Erarbeitung eines Gestaltungsrichtplanes, der den Charakter eines Arbeitsplanes hat und sowohl für die Bauherrschaft wie für die Behörden verbindlich ist und dessen Grundlage schlussendlich die grundeigentümerverbindlichen Vorschriften erarbeitet werden.

Beispiel 3 (konstruiertes Beispiel):

Folgen von Planungsentscheiden bei der Siedlungserneuerung

Das Beispiel hier ist konstruiert. Es zeigt, dass Planungsentscheide vielfältige Auswirkungen haben, so bezüglich Zahl und Struktur von Einwohner- und Arbeitsplatzzahlen in einem Gebiet. Je nach Veränderung der genannten Grössen ergibt sich eine Kette von weiteren Folgen für die Gemeinden, angefangen von neu zu errichtenden Infrastrukturanlagen über zusätzlich zu erbringende Dienstleistungen bis hin zu höheren Belastungen des Gemeindehaushaltes.

1. Ausgangslage:

Zentral gelegenes, 100 000 m² grosses Gebiet in einer mittelgrossen Stadt. Der grösste Teil wird bisher industriell genutzt. Der mit Abstand grösste Betrieb mit gegenwärtig noch 100 Arbeitsplätzen verlegt seine Produktionsstätte an den Stadtrand. Nur einige wenige der bestehenden Industriegebäude sind erhaltenswert. Neben den Industrieanlagen bestehen im Gebiet 5 Wohnhäuser mit insgesamt 20 Wohnungen. Die Gebäude sind rund 80 Jahre alt und z.T. in schlechtem baulichen Zustand. Entsprechend billig sind die Wohnungen, die von einkommensschwachen Haushalten bewohnt werden.

2. Planungsentscheid der Gemeinde:

Erstellen einer Überbauungsordnung, verbunden mit Nutzungsänderungen. Von den insgesamt vorgesehenen 80 000 m² BGF sind 30 000 m² für Wohnen, 40 000 m² für Handwerk, Gewerbe und Dienstleistungen sowie 10 000 m² für Gastgewerbe und öffentliche Nutzung vorgesehen.

3. Folgen...

Die vorgesehene Nutzungsaufteilung führt – bei einem Flächenbedarf von 50 m² pro Person bzw. pro Arbeitsplatz – zu rund 600 zusätzlichen EinwohnernInnen, wovon ca. 80 Kindern im Kindergarten- und schulpflichtigen Alter, sowie zu einem voraussichtlichen Nettozuwachs von 600–700 Arbeitsplätzen. Diese Zuwächse dürften sich nach Schätzungen der Gemeinde zu 50% aus innerstädtischen Umzügen und zu 50% aus Zuzügen von ausserhalb bzw. aus Neugründungen von Firmen zusammensetzen.

...auf die Infrastruktur:

- Die Gemeinde muss einen neuen Kindergarten im Planungsgebiet erstellen (die Kapazität der umliegenden Schulhäuser reicht aus). Auswirkungen auf andere, bestehende Schulanlagen (z.B. Schliessungen) sind nicht zu erwarten.
- Obwohl in der Überbauungsordnung ein Minimum an Parkplätzen vorgesehen ist und die Kosten für die Parkierung den Grundeigentümern überbunden wird, muss die Zufahrt zum Planungsgebiet durch die Erstellung einer Kreuzung mit Kreisell neu geregelt werden.
- Die Werkleitungen (Wasser und Abwasser) müssen auf einer Strecke von 500 m grösser dimensioniert werden. Die Anlagen für Wasserversorgung und Abwasserreinigung genügen.

...auf die Gemeindefinanzen:

- Investitionen: Nettokosten Kindergarten 1,5 Mio. Fr., Nettokosten für Anpassung Zufahrt 1 Mio. Fr. (die neuen Werkleitungen werden den Rechnungen von Wasserversorgung und Abwasserreinigung belastet).
- Zusätzlicher laufender Aufwand durchschnittlich pro Jahr: Unterhalt Kindergarten 50 000 Fr., höhere Lehrerbesoldungsanteile infolge steigender Kinderzahlen 160 000 Fr., höherer Aufwand für Sozial- und Gesundheitswesen (Spital- und Heimdefizite, Anteil an Sozialfürsorge) 80'000 Fr., Verzinsung und Abschreibung der Investitionen 150 000 Fr.; total 440 000 Fr.
- Zusätzlicher laufender Ertrag durchschnittlich pro Jahr: Steuerertrag von rund 200 zusätzlichen steuerpflichtigen natürlichen Personen 250 000 Fr., Steuerertrag von neu gegründeten/zuziehenden juristischen Personen 80 000 Fr.; total 330 000 Fr.
- Der Aufwand inkl. Kapitalsdienst für Wasserversorgung und Abwasserreinigung wird vollumfänglich über die entsprechenden Gebühren finanziert. Es zeigt sich, dass die bisherigen Gebühren nicht mehr ausreichen und um 20% angehoben werden müssen.

...auf die Umwelt:

- Trotz minimaler Anzahl Parkplätze und gutem Anschluss an öffentliche Verkehrsmittel muss mit mehr Privatverkehr gerechnet werden (u.a. Anlieferung und Kundenverkehr bei Unternehmungen). Dies führt zu mehr Immissionen und mehr Lärm. Die Grenzwerte der Luftreinhalteverordnung können nur knapp eingehalten werden.
- Anstelle bisheriger Bauten können an verschiedenen Stellen neue Grünbereiche geschaffen werden.

Planung mit den Betroffenen

A	Allgemeine Hinweise	74
	1 Betroffenheit und Mitwirkung	74
	2 Mitsprachemöglichkeiten	74
	3 Mitwirkung im Interesse der Gemeinden	74
	4 Mitwirkung im Interesse der Bauträger	74
	5 Rolle der Gemeinden	75
	6 Organisation von Information und Mitwirkung	75
B	Empfehlungen	76
	1 Betroffenheit ermitteln	76
	2 Information und Mitwirkung auf der Ebene der Planerlassverfahren	77
	3 Die Kommunikation zwischen den Akteuren während der Projektierungsphase	79
C	Beispiele	81
	Beispiel 1: Mieter- und Mieterinnen-Mitwirkung bei der Siedlungssanierung im oberen Murifeld, Bern	81
	Beispiel 2: Mieter- und Mieterinnen-Mitwirkung bei der Sanierung der Siedlungen Müllerwies und Seilerwies in Greifensee ZH.	82

Planung mit den Betroffenen

A Allgemeine Hinweise

1 Betroffenheit und Mitwirkung

Die Erneuerung von Siedlungsteilen oder Quartieren ist nicht nur eine Angelegenheit der Bauträger und der Gemeinde. Sie schafft auch Betroffene, indem deren Lebensraum direkt oder indirekt verändert wird. Siedlungserneuerung kann sich für die Quartierbewohner sehr verschieden auswirken: Mietpreise steigen, Leute müssen ihre Wohnung verlassen, weil das Haus abgerissen wird, das Umfeld der eigenen Wohnung wird umgestaltet, der Quartierladen verschwindet, das vertraute Strassenbild ändert sich, neue Arbeitsplätze haben zusätzlichen Verkehr zur Folge. Wer wegen gestiegenen Mietpreisen seine Wohnung nicht mehr bezahlen kann und ausziehen muss, ist natürlich in viel stärkerem Mass betroffen als jemand, der wegen des Verschwindens des Quartierladens künftig im Grossverteiler einkaufen muss. Je unmittelbarer BewohnerInnen durch Erneuerungsprojekte betroffen sind, desto höher ist ihr Interesse, an der Planung mitzuarbeiten.

2 Mitsprachemöglichkeiten

Dem legitimen Wunsch der Betroffenen nach Mitsprache stehen in der Realität nur beschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung. Zwar ist für den Erlass von Plänen (Grundordnung, Sondernutzungspläne, bedeutende Richtpläne) vorgeschrieben, dass die Bevölkerung Gelegenheit zur Mitwirkung erhalten soll, diese Möglichkeit zur Mitsprache darf aber nicht überschätzt werden. Denn erstens gibt es keine Spielregeln, in welchem Masse die Anliegen der Betroffenen nun tatsächlich ernst genommen werden müssen und zweitens sind auf Planungsebene die konkreten Folgen von Siedlungserneuerungsprojekten oft noch gar nicht absehbar. Sondernutzungspläne oder Richtpläne geben zwar Auskunft über die Neugestaltung eines Strassenraumes und andere gestalterische Aspekte, aber es ist daraus beispielsweise nicht ersichtlich, wie sich ein Erneuerungsvorhaben auf die Mietzinse auswirken wird. Solche finanziellen Folgen, die die grössten Betroffenheiten auslösen, konkretisieren sich in der Regel erst im Rahmen des eigentlichen Bauprojektes. Hier, während der Projektierungsphase, besteht aber keine Verpflichtung zum Einbezug der Betroffenen.

3 Mitwirkung im Interesse der Gemeinden

Die geringen Einflussmöglichkeiten der BewohnerInnen ergeben sich aus der hohen Wertschätzung, die die Eigentumsfreiheit genießt. Es kann aber Situationen geben, wo die Gemeinde ein klares Interesse an einem besseren Einbezug der Betroffenen hat. Beispielsweise, wenn sie durch starke Umwälzungen in einem Quartier unter politischen Druck gerät, oder wenn Projekte, die eine grössere Anzahl von Wohnungen betreffen, eine stärkere Belastung sozialer Institutionen und der Gemeindefinanzen erwarten lassen.

In solchen Situationen hat die Gemeinde die Möglichkeit, mit dem Instrument des Sondernutzungsplanes auf die Bauträger Druck auszuüben, die Interessen der direkt betroffenen Personen in der Projektierung zu berücksichtigen. Dies ist zum Beispiel möglich, indem durch Schutzfestlegungen verhindert wird, dass vorhandene Bausubstanz reinen Renditebauten Platz machen muss. Was aber sind tatsächlich die Interessen der Betroffenen? Wie sehen ihre finanziellen Handlungsspielräume aus? Diese Fragen können nur in direkter Zusammenarbeit mit den Betroffenen beantwortet werden. Es braucht einen partizipativen Planungsprozess. Dieser sieht natürlich anders aus, wenn es sich um die Renovation von Gebäuden oder um deren Abbruch und Neubau handelt. Bei Renovationen geht es konkret um die Ausgestaltung und Ausstattung von Wohnraum. Bei Neubauprojekten steht die Frage im Vordergrund, wo Härtefälle entstehen und vernünftiger Ersatz für den verlorenen Wohnraum angeboten werden kann.

4 Mitwirkung im Interesse der Bauträger

Der Einbezug der Betroffenen widerspricht nicht grundsätzlich den Interessen der Bauträger. Zumindest dann nicht, wenn ihr Ziel in einer langfristigen Sicherung der Rendite besteht und nicht in einer kurzfristigen Gewinnmaximierung. Denn Mitwirkung heisst nicht a priori Mitentscheiden, sondern beinhaltet in erster Linie eine «Information von unten nach oben», d.h. von den Betroffenen zu den Planenden. Solche Informationen über die effektive Nutzung von Räumen, über veränderte Bedürfnisse usw. können für die Bauträger von grossem Nutzen sein. Niemand kennt die Qualitäten und Mängel von Gebäuden und Wohnumfel-

dern so gut wie die Bewohner. Verbesserungen im Sinne der Betroffenen bedeuten in der Regel auch mehr Wohnattraktivität. Eine stabile, zufriedene Bewohnerschaft identifiziert sich mehr mit ihrem Wohnraum, sie trägt besser Sorge zu Wohnungen und Umgebung. Dadurch lässt sich einiges an Unterhaltskosten und Verwaltungsaufwand sparen.

5 Rolle der Gemeinden

Der Gemeinde kommt bezüglich der Mitwirkung der Betroffenen in zweierlei Hinsicht eine wichtige Bedeutung zu. Erstens definiert sie durch die Wahl der Planungsinstrumente, die zur Steuerung der Siedlungserneuerung eingesetzt werden, auch die Möglichkeiten zur Mitwirkung der Betroffenen. Wird beispielsweise direkt das Baubewilligungsverfahren angesteuert und auf einen Sondernutzungsplan verzichtet, so bedeutet dies auch, dass kein offizielles Mitwirkungsverfahren durchgeführt wird, das den Betroffenen die Gelegenheit garantiert, sich Gehör zu verschaffen.

Zweitens ist die Gemeinde konkret für die Ausgestaltung der Information und Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung bei der Erarbeitung von Plänen zuständig. Auf der Stufe der Bauprojekte kommt ihr diesbezüglich eher eine beratende Tätigkeit zu, ausser es handelt sich um Objekte, die teils oder ganz im Besitz der Gemeinde sind.

6 Organisation von Information und Mitwirkung

Nur die Betroffenen selbst können ermessen, ob und in welchem Masse sie durch Erneuerungsmassnahmen betroffen sind. Dazu müssen sie aber über die notwendigen Informationen verfügen. Sie müssen wissen, was auf sie zukommt. Auf der anderen Seite müssen sich die Behörden und Bauträger Gedanken darüber machen, wen sie wann und wie informieren wollen. Mit anderen Worten: Auch Informationsarbeit bedarf der gezielten Vorbereitung:

- Wer soll informiert werden? (Zielpublikum)
- Was soll mit der Information erreicht werden? (Ziele)
- Wann soll informiert werden? (Zeitpunkt)
- Worüber soll informiert werden? (Inhalte, Botschaften)
- Wie soll informiert werden? (Methoden, Mittel)

Auch die Mitwirkung, also der Informationsfluss von «unten nach oben» braucht bestimmte organisatorische Voraussetzungen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, Mitwirkung zu organisieren. Es gibt Partizipationsformen, die den Austausch und Dialog in den Vordergrund stellen, dazu gehören Kommissionen, Ausschüsse, Arbeitsgruppen, Orientierungsversammlungen und dergleichen. Mitwirkung kann aber auch primär die Information von «unten nach oben» zum Ziel haben. Dazu dienen Instrumente wie Fragebogen, Briefkästen, usw.

Welche Form am besten geeignet ist, hängt von der konkreten Situation ab, von der Art des Erneuerungsvorhabens, von den damit verbundenen Veränderungen und Betroffenheiten, von der Planungsebene (Planerlassverfahren oder konkretes Bauprojekt), usw. Auch hier gilt es, gewisse Dinge im Auge zu behalten:

- Wer soll mitwirken?
- Zu welchen Themen und Inhalten?
- Zu welchem Zeitpunkt ist Mitwirkung sinnvoll?
- Welche Art der Mitwirkung ist gefragt? (Dialog oder Information)
- Welche Form eignet sich am besten?

B Empfehlungen

1 Betroffenheit ermitteln

Um abschätzen zu können, wie die Information und Mitwirkung der Betroffenen im konkreten Falle auszugestalten ist, und ob bei der Wahl der Instrumente und im Interessenausgleich speziell auf die Probleme der Betroffenen Rücksicht genommen werden muss, gilt es zunächst abzuklären, wer in welcher Weise durch ein Erneuerungsprojekt betroffen ist. Es geht sozusagen darum, eine Typisierung der «Betroffenen» vorzunehmen. Was für Betroffenheiten entstehen überhaupt und wieviele Personen sind schätzungsweise in dieser Art und Weise durch ein Erneuerungsprojekt betroffen?

Da die Betroffenheiten, die ein Erneuerungsprojekt konkret auslöst, nicht nur von den Veränderungen durch das Projekt selbst, sondern auch vom Handlungsspielraum der Betroffenen abhängt, mit möglichen Nachteilen fertig zu werden, kann die Anzahl der Betroffenen natürlich nur annähernd geschätzt werden. Eine solche Schätzung

gibt aber Anhaltspunkte dafür, wie sich die Gemeinde im Interessenkonflikt zwischen Bauträgern und Bewohnern verhalten soll. Erachtet sie im obigen Beispiel die Folgen für die Betroffenen und in letzter Konsequenz für die Gemeinde für untragbar, so kann sie im Rahmen des Interessenausgleichs mit den Bauträgern auf eine Anpassung des Projektes hinwirken, beispielsweise weniger Parkplätze, Arbeitsflächen und mehr Wohnungen verlangen, dafür eine höhere Ausnützung gewähren.

Bei der Information der Betroffenen ist es von Vorteil, zwischen der Planungsebene, wo die Quartierbevölkerung und die StimmbürgerInnen im Vordergrund stehen und der Projektebene, wo es primär um die BewohnerInnen geht, zu unterscheiden.



Dazu ein Beispiel: Im Rahmen eines Erneuerungsprojektes sollen Wohnhäuser mit rund 30 Wohnungen abgerissen werden. Geplant ist ein Ladenzentrum mit Arbeitsflächen und 12 Wohnungen.

2 Information und Mitwirkung auf der Ebene der Planerlassverfahren

Die folgenden Tabellen versuchen für die Ebene der Planerlassverfahren zusammenzufassen, worauf bei der Information und Mitwirkung der Bevölkerung zu achten ist. Es wird dabei zwischen Planungsbeginn und Zwischen- und Schlussresultaten unterschieden. Dies soll nicht heissen, dass nur

zweimal informiert werden soll. Vielmehr sind zu unterschiedlichen Zeitpunkten andere Informationsziele, Inhalte und Botschaften von Bedeutung. Die Trennung zwischen Information und Mitwirkung erlaubt zwar eine bessere Veranschaulichung zentraler Punkte. Auch sie ist aber bis zu einem gewissen Grade künstlich. Je enger die Betroffenen in einen Planungsprozess einbezogen werden, um so mehr verschmelzen Information und Mitwirkung zu einem kontinuierlichen Dialog. Die Kommunikation steht im Vordergrund.

Tabelle 5: Übersicht zur Information bei Planerlassverfahren

	Planungsbeginn	Zwischen- und Schlussresultate
Wer informiert?	Auf der Ebene von Planungen ist die Gemeinde für die Information zuständig.	
Zielpublikum	Zu Beginn der Planung steht die Quartierbevölkerung im Vordergrund.	Mit Fortschreiten der Planung gilt es auch die StimmbürgerInnen ausreichend zu informieren.
Informationsziele	Betroffene sollen über die Planungsabsichten im Zusammenhang mit Siedlungserneuerungen so ins Bild gesetzt werden, dass sie ihre eigene Betroffenheit erkennen und sich geeignete Möglichkeiten der Einflussnahme überlegen können.	Die vorliegenden Ergebnisse sollen öffentlich gemacht werden. Es soll eine Meinungsbildung im Hinblick auf eine Volksabstimmung in Gang kommen.
Inhalte, Botschaften	Entwicklungstrends, konkrete Erneuerungsvorhaben. Notwendigkeit der Planung: Ausgangsprobleme, öffentliche Anliegen, Ziele und Handlungsspielräume, Möglichkeiten zur Mitwirkung, Kontaktstellen bei der Gemeinde.	Ergebnisse mitsamt den Überlegungen, die dazu geführt haben. Eventuell ergänzende Informationen zu planerischen Grundlagen, die zum Verständnis der Ergebnisse Voraussetzung sind.
Medien, Methoden	Zu unterscheiden ist zwischen Medien, die auf die Planung, respektive auf vorliegende Ergebnisse aufmerksam machen; dazu gehören: – Presseartikel – Informationsblätter der Gemeinde, Flugblätter – Radiomitteilungen (Lokalradio, Regionaljournal DRS) und Medien, die die Vermittlung der Planungsinhalte oder Ergebnisse selbst zum Ziel haben. Dazu gehören: – Orientierungsversammlungen – Ausstellungen (evtl. in Verbindung mit Tonbildschau oder Video) – Planungszeitungen u.a.m.	

Tabelle 6: Übersicht zur Mitwirkung bei Planerlassverfahren:

	Planungsbeginn	Zwischen- und Schlussresultate
Wer organisiert die Mitwirkung?	Bei Planerlassverfahren ist die Gemeinde für die Durchführung von Mitwirkungsverfahren zuständig	
Wer wirkt mit?	Zu Beginn der Planung soll die Mitwirkung vor allem der betroffenen Quartierbevölkerung offen stehen.	Mit Fortschreiten der Planung gilt es zudem dem Mitwirkungsrecht der Stimmbürger Rechnung zu tragen.
Art der Mitwirkung	Geht es primär darum, von den Betroffenen Informationen und Stellungnahmen zu den Planungsabsichten zu erhalten (Vernehmlassung) oder sollen sie enger in die Planung einbezogen werden (Dialog)? Je konkreter die Aussagen bereits auf Planungsstufe sind, um so eher sollte die Art der Mitwirkung einem Dialog gleichen.	Die Mitwirkung der Stimmbürgerinnen wird eher die Form einer Vernehmlassung haben.
Form der Mitwirkung	Wird mit der Mitwirkung in erster Linie eine Vernehmlassung bezweckt, so stehen folgende Mitwirkungsformen im Vordergrund: – schriftliche Reaktionen (Eingaben) – mündliche Reaktionen an Orientierungsversammlungen. Geht es vor allem um den Dialog mit den Betroffenen, gilt es zwischen Formen delegierter Mitwirkung und offener Mitwirkung zu unterscheiden.	
Delegierte Formen der Mitwirkung	Planungsausschüsse: Sie werden für spezielle Planungsvorhaben eingesetzt und können so die Planungskommission (PK) entlasten. Sie haben den Vorteil, dass sie nicht in erster Linie nach politischen Gesichtspunkten sondern nach Fachkompeten und/oder nach Betroffenheit zusammengesetzt werden können. Damit der Informationsfluss zur PK gewährleistet ist, sollte mindestens ein Mitglied aus dieser vertreten sein. Erweiterte Planungskommission: Die Öffnung der PK für Betroffene und externe Fachleute garantiert einen optimalen Informationsfluss. Nachteil: erschwerte Diskussionen wegen hoher Mitgliederzahl.	
Formen offener Mitwirkung	Arbeitsgruppen: Sie erlauben es optimal, die Anliegen der Betroffenen zu formulieren und bieten den Behörden klare AnsprechpartnerInnen. Wichtig sind klare Spielregeln, wer worüber entscheidet. Arbeitsgruppen sind nur dann erfolgreich, wenn der Dialog mit den Planenden funktioniert und die Mitwirkenden ernst genommen werden. Versammlungen: Sie dienen der gegenseitigen Information. Die TeilnehmerInnen können direkt auf behördliche Information reagieren und gegebenenfalls auch zu den Vorschlägen von Arbeitsgruppen Stellung nehmen. Sie sind wichtig um den Kontakt mit der Basis der Betroffenen aufrecht zu erhalten.	

Fortsetzung Tabelle 6: Übersicht zur Mitwirkung bei Planerlassverfahren:

	Planungsbeginn	Zwischen- und Schlussresultate
Themen, Inhalte der Mitwirkung	Dient die Mitwirkung vor allem der Vernehmlassung, beispielsweise vor der Abstimmung, so werden grundsätzlich zu allen Themen Reaktionen entgegengenommen, denn es besteht kein Anspruch der Betroffenen auf Berücksichtigung ihrer Anliegen. Grundsätzlich bestimmt der Inhalt der Abstimmungsvorlage die Mitwirkungsinhalte. Je mehr die Mitwirkung zum Dialog wird, um so wichtiger ist es, dass die Planenden klar aufzeigen, zu welchen Themen und Entscheiden eine Einflussnahme durch die Betroffenen möglich ist. Hier bestimmt vor allem die Art der Betroffenheit die Inhalte.	

3 Die Kommunikation zwischen den Akteuren während der Projektierungsphase

Während der Projektierungsphase ist die Information und der Einbezug der Betroffenen im Prinzip Sache der Bauträger. In welchem Masse sie die Betroffenen einbeziehen, hängt zum einen vom Projekt selbst ab. Bei Renovationsprojekten ist der Spielraum zum Einbezug der Betroffenen sehr viel grösser als bei Abbruch und Neubau. Daneben spielen auch Werthaltungen der Mietermitsprache gegenüber eine wichtige Rolle. Anders präsentiert sich die Situation, wenn das Planerlassverfahren und die Projektierung parallel verlaufen, beispielsweise bei der Sanierung grosser Wohnüberbauungen. Hier wird auch die Gemeinde zu einem wichtigen Akteur im Kommunikationsprozess mit den Betroffenen. Zu einem erfolgreichen Dialog mit den Betroffenen sind drei Voraussetzungen von grosser Bedeutung.

Die Information der Betroffenen

Sie umfasst einerseits die Erneuerungsabsichten der Bauträger, also die Inhalte des Projektes sowie den zeitlichen Rahmen und die Vorgehensweise bei der Realisierung. Zudem müssen die Betroffenen über ihre Möglichkeiten zur Einflussnahme ins Bild gesetzt werden. In einem Erneuerungsprojekt sollte möglichst klar unterschieden werden zwischen Massnahmen, wo kein Recht zur Mitsprache besteht, beispielsweise bei bautechnischen Entscheidungen, die der Werterhaltung dienen, Massnahmen, über die Bauträger und Bewohner gemeinsam entscheiden, beispielsweise die Gestaltung und Nutzung von Aussenräumen, künftige Haus-

ordnungen, und solchen die entweder dem Mehrheitsentscheid der Bewohner oder den individuellen Wünschen der Betroffenen übertragen werden. Bei letzteren handelt es sich in der Regel um Fragen der Wohnungsausstattung.

Die Organisation der Betroffenen

Damit die Betroffenen überhaupt als AnsprechpartnerInnen für Bauträger und Behörden auftreten können, müssen sie organisiert sein. In der Regel heisst dies, dass eine Delegation die Vertretung der Interessen der Betroffenen übernimmt. Hier muss mit den Betroffenen geklärt werden, nach welchen Gesichtspunkten eine Vertretung zusammengesetzt werden und welche Kompetenzen eine solche Vertretung haben soll, respektive in welchen Fällen Rücksprache mit allen Betroffenen genommen werden muss. Bei Entscheiden, die durch alle Betroffenen gemeinsam gefällt werden, sollte Klarheit herrschen über die Art der Entscheidungsfindung. Reicht eine Abstimmung mit einfachem Mehr oder sollte eine Konsenslösung angestrebt werden? Sind alle Bewohner von einer Massnahme gleichermassen betroffen oder sollen die Anliegen speziell Betroffener besonders berücksichtigt werden?

Ein echter Dialog

Auch die Kommunikation mit den Betroffenen setzt bestimmte Kompetenzen und Verhaltensweisen voraus:

Zuhören können

Zum Dialog braucht es die Bereitschaft und Fähigkeit aufeinander einzugehen und zuzuhören. Dazu müssen häufig Vorurteile dem «Gegner» gegenüber abgebaut werden.

Vertrauen

Vorurteile abbauen, Ängste und Zweifel äussern kann man nur in einem Klima, wo Vertrauen herrscht, wo man sich ernst genommen fühlt und wo man keine Angst hat, vermeindlich «dumme Fragen» zu stellen. Vertrauen ist eine wichtige Voraussetzung, um in scheinbar auswegslosen Konflikten, wo jeder auf seiner Position beharrt, zu innovativen Lösungen zu kommen.

Gemeinsame Sprache

In den meisten Mitwirkungssituationen stehen sich Personen mit sehr unterschiedlichem Hintergrund gegenüber. Die Sprache und das Denken der Betroffenen ist durch ihre konkrete Erfahrung geprägt. Sie sehen sich der ökonomischen Logik von Bauträgern gegenüber und dazwischen stehen Fachleute, die in ihrem Berufsalltag in abstrakten Strukturen denken und eine technische Sprache sprechen. Eine gemeinsame Sprache zu finden ist nicht leicht. Es ist zwar Sache der Fachleute, hier eine Brücke zu schlagen und ihre Sprache anzupassen, es ist aber für alle Beteiligten wichtig, sich immer wieder zu versichern, ob sie den anderen tatsächlich verstanden haben.

Gemeinsames Lernen

Alle Akteure, die sich auf einen Mitwirkungsprozess einlassen, müssen bereit sein, Vorstellungen zu revidieren, zu lernen. Günstige Lernvoraussetzungen entstehen aber nicht von alleine. Vertrauen, eine gemeinsame Sprache, sind ausschlaggebend. Den Fachleuten kommt hier eine besondere Bedeutung zu. Die Informationsvermittlung muss sorgfältig vorbereitet sein und sollte zum einfacheren Verständnis verschiedene Sinne ansprechen. Sie sollte bei bereits Bekanntem anknüpfen, nicht langfädig, sondern kurz, klar und bildhaft sein und muss der beschränkten Aufnahmefähigkeit des Empfängers Rechnung tragen.

C Beispiele

Beispiel 1: **Mieter- und Mieterinnen-Mitwirkung bei der Siedlungssanierung im oberen Murifeld, Bern**

Das Beispiel zeigt, dass die Sanierung einer Wohnsiedlung, die sich den Verbleib der bisherigen Mieter und Mieterinnen zum Ziel setzt, nur mit der Mitwirkung der Bewohnerschaft geplant und durchgeführt werden kann. Die notwendigen und wünschbaren Sanierungsmassnahmen müssen immer wieder mit den engen finanziellen Spielräumen der Betroffenen in Einklang gebracht werden.

1. Ausgangslage

Die Siedlung oberes Murifeld gehört der Stadt Bern. Sie wurde in den zwanziger Jahren erbaut, umfasst rund 250 Zwei- und Dreizimmerwohnungen, die noch immer mit Holz- und Ölöfen in den Zimmern beheizt werden und im Prinzip nur über kaltes Wasser und keine Bäder verfügen. Viele Mieter haben die prekäre sanitäre Ausstattung auf eigene Rechnung verbessert. Die Siedlung wird zu einem grossen Teil von Personen mit geringem Einkommen bewohnt. Nach dem Wunsch der Stadt soll die Siedlung in einer Art saniert werden, die den Verbleib der Mieterinnen und Mieter in



Die Kenntnis der Bewohnerbedürfnisse und ihrer finanziellen Möglichkeiten ist eine wichtige Voraussetzung, damit die Sanierung sich nicht gegen die Mieter und Mieterinnen richtet.

ihren angestammten Wohnungen ermöglicht. Um die Bedingungen zu formulieren, die dies erlauben, muss die Bewohnerschaft in die Projektierung einbezogen werden. Die Sanierung soll in Etappen erfolgen. Mit den Arbeiten wurde bisher noch nicht begonnen. Im Vorfeld der Sanierung wurde durch einen Gemeinwesenarbeiter ein Konzept zum Einbezug der Mieterinnen und Mieter erarbeitet.

2. Mitwirkungsmodell

Nach diesem Konzept wurden an einer ersten MieterInnen-Versammlung drei VertreterInnen der Bewohnerschaft in die Baukommission und in eine Arbeitsgruppe Gesamtsiedlung gewählt. In der Baukommission stehen sich somit drei Vertreter der Stadt und zwei MieterInnen gegenüber. In der Arbeitsgruppe Gesamtsiedlung ist das Verhältnis umgekehrt. Zudem können sich die BewohnerInnen treppenhauseweise oder gebäudeweise in Arbeitsgruppen organisieren, um auf die Erneuerung ihres Gebäudes Einfluss zu nehmen. Um ein möglichst enges Zusammenspiel von technischer Sanierung und Mietermitsprache zu gewährleisten, soll der Mitwirkungsprozess durch die Baukommission geleitet werden, die auch die gesamte Projektleitung innehat. Die Tätigkeit des Gemeinwesenarbeiters wird sich voraussichtlich auf die Vermittlung in Konflikten und auf die Beratung von Mietergruppen beschränken, die Mühe haben, sich Gehör zu verschaffen.

3. Inhalte der Mitwirkung

Bis anhin wurden keine klaren Regeln aufgestellt, welche Bereiche der Sanierung in die Entscheidungskompetenz der Bauträger fallen und bezüglich welcher Themen welche Form von Mitsprache und Mitentscheiden möglich ist. Es ist aber anzunehmen, dass die Mitsprache der Bewohner wie bereits im Vorfeld der Sanierung sehr weite Bereiche umfassen wird. Die Entscheidungskompetenz abschliessend zu regeln stellt zudem ein heikles Unterfangen dar: Die Installation einer Zentralheizung beispielsweise, oder der generelle Einbau von Bädern, lassen massive Mietzinserhöhungen erwarten, die möglicherweise bereits den finanziellen Spielraum eines Teils der Mieterschaft übersteigen, den ursprünglichen Sanierungszielen also widersprechen können. Es gilt hier im Mitwirkungsprozess Lösungen zu finden, die bautechnisch sinnvoll sind, längerfristig eine vernünftige Investition darstellen und die finanziellen Möglichkeiten der Bewohner nicht generell überschreiten.

Diese Lösung kann in verschiedenen Gebäuden unterschiedlich aussehen. Es ist bereits jetzt absehbar, dass die unterschiedlichen Ansprüche und finanziellen Möglichkeiten der MieterInnen bezüglich des künftigen Heizsystems, der sanitären Einrichtungen und dem möglichen Anbau von Balkonen zu Konflikten führen werden. Hier wird es wichtig sein, in Härtefällen individuelle Lösungen anbieten zu können, beispielsweise in Form finanzieller Unterstützung oder Umzug in eine kleinere Wohnung. Dadurch kann eine allzu flickwerkartige, minimale Sanierung verhindert werden, die längerfristig höhere Kosten verursacht.

Beispiel 2:
Mieter- und Mieterinnen-Mitwirkung bei der Sanierung der Siedlung Müllerwies/Seilerwies in Greifensee ZH¹

1. Ausgangslage

Die Siedlungen Müllerwis und Seilerwis liegen in der Gemeinde Greifensee, Agglomeration Zürich und bilden praktisch eine Einheit. Beide wurden zwischen 1967 und 1971 im Elementbau erstellt. Sie umfassen 19 Gebäude, davon 3 achtgeschossige Hochhäuser, mit insgesamt 478 Wohnungen. Die Bewohnerzahl beträgt rund 1000 Personen. In den 80er Jahren verschlechterte sich der Zustand und insbesondere der Ruf des Quartiers: Die Mie-



Siedlungsformen der Nachkriegszeit. Sie sind das Zuhause für grosse Teile der Agglomerationsbevölkerung und sollen es auch nach einer Sanierung sein. Dazu muss aber der Dialog zwischen Bauherrschaft und Bewohner funktionieren.

terschaft wechselte häufig, erste Anzeichen einer «Verslumung» traten auf. Die Gemeinde Greifensee machte eine der Haupteigentümerinnen auf die Zunahme von Sozialfällen und die Folgen für die Gemeinde aufmerksam. Nicht ohne Grund: Drei Viertel der Wohnungen in der Gemeinde befinden sich in Elementbauten des Typs «Göhnerbauten». 1986 fiel der Entscheid, die beiden Siedlungen unter Einbezug der Mieterinnen zu sanieren.

2. Mitwirkungsmodell

Im Vorfeld der Erneuerungsarbeiten wurde durch eine Soziologin eine Befragung der Mieterschaft zur baulichen Erscheinung der Siedlung, den gemeinsamen Räumen und der Umgebung, zur Wohnungsausstattung und zur Hausverwaltung, Hausordnung und zum Zusammenleben, durchgeführt. Zudem sollten die finanziellen Möglichkeiten der Mieter abgeklärt werden. Es zeigte sich, dass vor allem das trostlose Erscheinungsbild der Siedlungen den Bewohnern zu schaffen machte, während die Wohnungen und die relativ günstigen Mietzinse positiv beurteilt wurden. Parallel zu dieser Befragung wurde von den beauftragten Architekten ein Konzept entwickelt, das die verschiedenen Möglichkeiten zur Sanierung aufzeigt.

Die Sanierung erfolgte etappenweise. Um den MieterInnen Gelegenheit zur Mitwirkung zu bieten, wurde ein spezielles Delegationssystem ausgearbeitet. Die MieterInnen konnten sich in vier Mietergruppen organisieren, die mit den Etappen identisch sind. Jede Gruppe verfügte über einen Koordinator oder eine Koordinatorin, die gemeinsam mit der Verwaltung und den Architekten verhandelten. In der Mietergruppe wiederum gab es mehrere «Häusersprecher», die die Meinung der verschiedenen Häuser in die Koordinatorengruppe tragen sollten.

3. Inhalte der Mitwirkung

Das etappenweise Vorgehen hatte den Vorteil, dass die Erfahrungen aus der Mitwirkung zur ersten Etappe in die weiteren Etappen einfließen konnten. Dies war sehr wichtig, da in der Schweiz noch kaum vergleichbare Erfahrungen mit der Par-

¹ Winterthur-Versicherung, Wenn Mieter mitplanen, Broschüre zur Erneuerung der Wohnsiedlung Müllerwies/Seilerwies in Greifensee, 1990

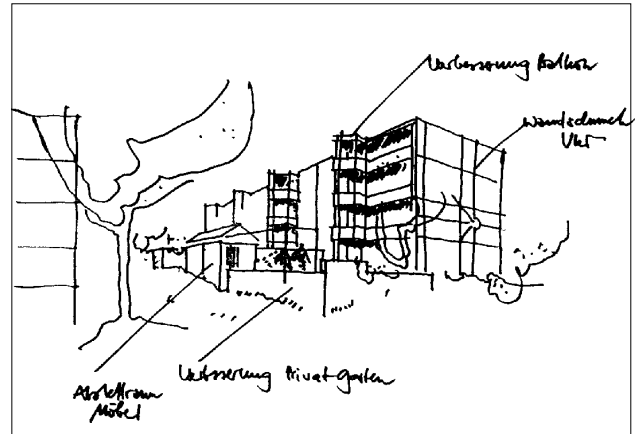
tization der Bewohner bei der Sanierung von Wohnbauten bestehen. Eine wichtige Erkenntnis aus der ersten Etappe bestand in der klaren Differenzierung der Massnahmen nach deren Mitwirkung:

- Massnahmen ohne Mitwirkung: Dazu zählen die notwendigen, werterhaltenden Massnahmen wie bautechnische Sanierung der Fassaden oder Heizung;
- Massnahmen aufgrund von Mehrheitsentscheiden: Hier geht es um wertsteigernde Massnahmen ausserhalb der individuellen Wohnbereiche, z.B. Fassaden- oder Wohnumgebungsgestaltung;
- Massnahmen aufgrund von Individualentscheiden der Mieter. Dabei geht es in der Regel um wertsteigernde Massnahmen im Bereich der einzelnen Wohnungen.

In der ersten Etappe hatte sich beispielsweise gezeigt, dass langwierige Interessenkonflikte und Diskussionen mit den MieterInnen, die letztlich durch das Machtwort der Bauträger «gelöst» wurden, mehr Frustration bei den Beteiligten auslösten, als wenn sich die Bauträger von Anfang an, die Kompetenz in diesem Bereich vorbehalten hätten.

4. Ergebnisse

Entsprechend den Ergebnissen der Befragung wurde bei der Sanierung viel Wert auf ein freundlicheres Erscheinungsbild der Siedlung gelegt. Aus Rücksicht auf die finanziellen Möglichkeiten der MieterInnen wurde aus der Erneuerung keine Luxussanierung. Die Arbeiten konzentrierten sich auf die Sanierung der Dächer, die Isolation und Neugestaltung der Fassaden. Es wurden gedeckte Hauszugänge geschaffen, zwei Pavillons mit Velounterständen und kleinen Partyräumen erbaut und das Wohnumfeld, insbesondere die Spielplätze neu gestaltet. Die Mietzinssteigerung, die sich aus der Sanierung ergab, lag bei 20 – 25%. Dabei wurde zwischen einer Grunderhöhung unterschieden, die alle Wohnungen betraf und individuellen Zuschlägen, mit denen von den Mietern gewünschte Verbesserungen in der eigenen Wohnung (neue Küche, neues Fenster an Südseite, Balkonerweiterung, Wintergarten, etc.) abgegolten werden.



Die Umgestaltung des Wohnumfeldes ist ein wichtiger Teil des Sanierungskonzeptes.
(Skizze: M. Halter, Arch. Wädenswil)

Fazit:

Die Bilanz, die die verschiedenen Akteure aus dem Mitwirkungsprozess ziehen, ist mehrheitlich positiv. Als Erfolg betrachten die MieterInnen vor allem die Neugestaltung der Spielplätze, die dank Mitwirkung ganz andere Wege genommen hat als vorgesehen, sowie die Einflussmöglichkeiten auf die Ausstattung der eigenen Wohnung. Unter den MieterInnen tauchen aber auch Bemerkungen auf wie: «Wieso muss ich soviel mehr bezahlen, wenn in meiner Wohnung fast nichts gemacht wurde?» und «Die Eigentümer haben nur in wenigen wichtigen Details nachgegeben, wo es ihnen wichtig war, haben sie sich durchgesetzt.» Diese Bemerkungen stellen nicht die Mitwirkung an und für sich in Frage. Sie zeigen aber, dass Transparenz, insbesondere bezüglich der Kostenfrage und klare Spielregeln ausserordentlich wichtig sind.

Vollzug im Sinne der Planung

A	Allgemeine Hinweise	86
	1 Pläne werden oft nicht im Sinne der Planungsziele vollzogen	86
	2 Planung und Vollzug gehören näher zusammen	86
B	Empfehlungen	88
	1 Massnahmen sind von der Gemeindegrösse abhängig	88
	1 Personell-organisatorische Massnahmen	88
	2 Instrumentelle Massnahmen	89
C	Beispiele	90
	Beispiel: Das Zentrum von Lyss, eine 20jährige Erneuerungsgeschichte	90

Vollzug im Sinne der Planung

A Allgemeine Hinweise

1 Pläne werden oft nicht im Sinne der Planungsziele vollzogen¹

Gute Planungsabsichten mit planerischen Instrumenten festsetzen ist eines, dafür sorgen, dass die Absichten dann auch noch in gebaute Wirklichkeit umgesetzt werden, ist etwas anderes. Die Realität der Planung und Realisierung zeigt, dass hier noch nicht alles zum besten bestellt ist: Richtpläne, die mit viel Aufwand und Engagement erarbeitet worden sind, werden nicht selten beim Auftreten der ersten Konflikte mit Bauträgern schubladisiert. Sondernutzungspläne wiederum werden häufig nur bei ihren Festlegungen genommen und nicht bei den Absichten und Zielen, die dahinter stehen. In der Folge entstehen bauliche Lösungen, die zwar im grossen und ganzen dem Wortlaut der Vorschriften, aber nur beschränkt den Zielen entsprechen.

Wenn nach den Ursachen dieser Vollzugsproblematik gefragt wird, kann der Vollzug nicht mehr isoliert betrachtet werden. Dann muss das Zusammenspiel der hier einzeln behandelten Themen (Früherkennung, Instrumente, Interessenausgleich, Einbezug der Betroffenen, Vollzug) näher betrachtet werden.

¹ Zur Problematik der Kluft zwischen Planung und Vollzug sowie Möglichkeiten deren Überwindung ist am Forschungszentrum für Schweizerische Politik der UNI Bern eine Studie durchgeführt worden: L. Kummer, A. Vatter, Der Vollzug von Überbauungsplänen, Bern 1991.

2 Planung und Vollzug gehören näher zusammen

Die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Vollzug im Sinne der Planungsziele werden während der Planung, teils sogar in der Phase der Früherkennung geschaffen. Hier finden diesbezüglich wichtige Weichenstellungen statt.

a) Die Art und Weise, wie sich eine Gemeinde während dem Stadium der **Früherkennung** gegenüber den anstehenden Erneuerungsentwicklungen verhält, sagt bereits viel aus über den Willen und das Engagement, Probleme anzupacken und die Möglichkeiten der Steuerung von Erneuerungsentwicklungen zu ergreifen. Die Gemeindebehörde, die sich möglichen Problemen im Zusammenhang mit Erneuerungsentwicklungen nicht verschliesst und damit ihren öffentlichen Auftrag wahrnimmt riskiert weniger, dass ihr später, wenn es um Fragen der baulichen Realisation geht, Lösungen durch die Bauträger aufgezwungen werden.

b) Zwischen der Wahl der **Planungsinstrumente**, deren Ausgestaltung und den Aufgaben während des Vollzugs, besteht ein unmittelbarer Zusammenhang:

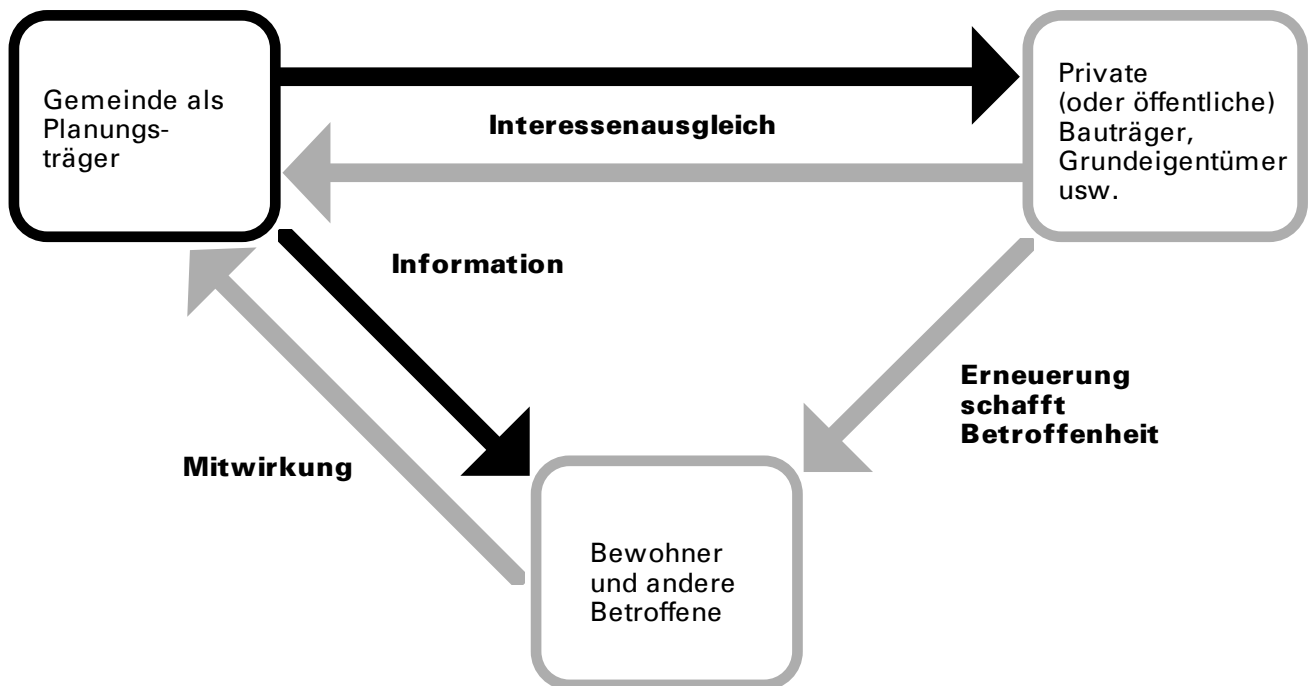
- Grundeigentümerverbindliche Vorschriften tendieren darauf, Minimalstandards zu sichern. Gute Architektur kann aber mit noch so feinmaschigen Reglementierungen kaum erwirkt werden. Schon eher besteht die Gefahr, dass innovative Ideen damit verhindert werden. Um die bauliche Realisierung trotzdem im Sinne der Planungsziele zu lenken, sind ergänzende Massnahmen im Bereich der Plandarstellung, deren Illustration und hinsichtlich der Begleitung der Vollzugsarbeiten durch Planungsfachleute nötig.
- Bei Richtplänen oder Gestaltungsstudien bestehen mehr Möglichkeiten für beschreibende, qualitätsorientierte Aussagen. Damit sie aber bis in den Vollzug hinein ihre Wirkung haben, braucht es einen klaren politischen Willen seitens der Behörden, um den Vollzug auch tatsächlich im Sinne dieser Instrumente zu steuern.

c) Ein erfolgreicher **Interessenausgleich** während der Planungsphase ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass der Vollzug mit einem Minimum an Konflikten, Rechtsstreitigkeiten und damit verbundenen Verzögerungen ablaufen kann. Eine Gemeinde, die hier eine offene Haltung

einnimmt, das Gespräch mit den verschiedenen Akteuren sucht, kann sich während des Vollzugs einige Mühe und Ärger sparen.

d) Eine Erneuerungsplanung steht in den meisten Fällen in einem Dreiecksverhältnis zwischen Planungsverantwortlichen, Bauträgern bzw. Grundeigentümern und **betroffenen Bevölkerungskreisen**.

Dreiecksverhältnis zwischen Gemeinde, Bauträger und Betroffenen



Eine Planung, die von den Bedürfnissen und Vorstellungen der Betroffenen ausgeht, die nicht unter Ausschluss der Öffentlichkeit durchgeführt wird, hat in den meisten Fällen grössere Chancen, dass ihr Vollzug, durch eine breitere Öffentlichkeit mitgetragen wird.

Die nun folgenden Empfehlungen stehen alle unter derselben Hauptzielsetzung: Die Verbesserung der Verbindungen zwischen Planung und Vollzug, damit die Planungsanliegen vermehrt in den Vollzug einfließen und so der Vollzug mehr im Sinne der Planungsziele durchgeführt wird.

Am Schluss des Kapitels steht das Beispiel einer 20jährigen Planungs- und Vollzugsgeschichte: Die Zentrumsplanung der Gemeinde Lyss mit all den in den letzten beiden Jahrzehnten realisierten Bauvorhaben. Mit diesem Beispiel werden die, in den vorangehenden Kapiteln getrennt dargestellten Aufgaben der Gemeinde wiederum verbunden. Es wird gezeigt, dass für einen erfolgreichen Vollzug das Zusammenspiel, das Ineinandergreifen dieser Themen wichtig ist. So wird der Kreis von der Früherkennung bis zum Vollzug und wieder zurück zur Früherkennung geschlossen.

B Empfehlungen

1 Massnahmen sind von der Gemeindegrösse abhängig

Es gibt verschiedene Ansatzpunkte zur Verbesserung der Verbindungen zwischen Planung und Vollzug. Letztlich geht es immer darum, die Information und Kommunikation zwischen den Planungs- und Vollzugsverantwortlichen zu verbessern.

Allgemein kann festgestellt werden, dass je grösser eine Gemeinde, je vielfältiger ihre behördliche Organisation ist, desto grösser ist die «Distanz» zwischen Planungs- und Vollzugsorganen. Die Folge ist, dass die Ergebnisse der oft intensiven Meinungsbildung unter den Planungsverantwortlichen, ihre Überlegungen, Absichten und Ziele nicht bis zu den Vollzugsverantwortlichen (Baukommission) gelangen. Letztere sind mit Plänen und Vorschriften konfrontiert, deren buchstabengetreue Umsetzung in gebaute Wirklichkeit noch keine hinreichende Voraussetzung ist, um Siedlungsqualität und gute Architektur zu schaffen.

Bei kleineren Gemeinden stellt sich das Problem meist anders: Hier sind Planungs- und Baukommission nicht selten als einziges Organ vereinigt oder zumindest funktionieren hier die informellen Informationsmöglichkeiten besser. Was hier hingegen oft fehlt, ist die Präsenz der externen Planungsfachleute während der Vollzugsphase. Planungsaufträge sind meist mit dem Inkrafttreten der Pläne abgeschlossen und die beauftragten Planungsfachleute «entlassen». Auch für die Planungsstellen der kantonalen Verwaltung ist die Arbeit mit der Vorprüfung und Genehmigung der Pläne getan. Fachleute, die massgebend bei der Erarbeitung der Pläne mitgewirkt haben, die Hintergründe von Planungsentscheiden, die Ziele der Planung kennen, sind bei deren Umsetzung nicht mehr präsent. Die folgenden Empfehlungen können hier zu Verbesserungen führen.

2 Personell-organisatorische Massnahmen

Planungs- und Baukommission rücken näher zusammen.

- Planungs- und Baukommission werden zu einer einzigen Kommission zusammengelegt. Um eine solche Gesamtkommission wiederum zu entlasten, müssten für einzelne arbeitsintensive Planungsprojekte spezielle Ausschüsse eingesetzt werden. Damit der Informationsfluss sichergestellt werden kann, müssen mindestens ein bis zwei Mitglieder des Ausschusses gleichzeitig Kommissionsmitglied sein.
- Die beiden Kommissionen sind zwar getrennt, ein Teil der Mitglieder nimmt aber in beiden Kommissionen Einsitz.
- Baugesuche in Gebieten, in denen Erneuerungsplanungen durchgeführt worden sind, müssen auch durch die Planungskommission beurteilt werden.

Planungsfachleute begleiten die Vollzugsarbeiten

- Planungsaufträge müssen von Anfang an so formuliert werden, dass sie nicht mit der Genehmigung der Pläne auslaufen, sondern dass die beauftragten Planungsfachleute während der Vollzugsphase eine Berater- und Begleiterfunktion einnehmen können. Bei der Festsetzung des Planungskredites muss diese Tätigkeit berücksichtigt werden.
- Die Kontroll- und Beratertätigkeit der kantonalen Planungsämter ist über die Genehmigung der Pläne hinaus zu erweitern; die zuständigen Fachleute sollen auch während der Vollzugsphase gegenwärtig sein.
- Vor allem für kleinere Gemeinden könnten regionale Fachstellen (z.B. Planungssekretariate) eine wichtige Anlaufstelle sein. Dazu müssten diese aber personell und fachlich entsprechend dotiert sein.

3 Instrumentelle Massnahmen

Entscheidungsgrundlagen und Hintergrundmaterial aus der Planungsphase lesbar dokumentieren

Pläne und Vorschriften allein sind keine hinreichende Grundlage, um Qualität im Sinne der Planungsziele sicherzustellen. Damit die, über die reglementierenden Vorschriften hinausreichenden Anliegen im Vollzug berücksichtigt werden, müssen sie gut lesbar dokumentiert sein. D.h. Gut illustrierte und auch für Laien leicht verständliche Planungsberichte verfassen.

Pläne und Vorschriften mit Gestaltungsgrundsätzen ergänzen

Mit Vorschriften im Sinne der negativen Absicherung können zwar oft die schlechtesten Lösungen verhindert werden. Sie sind aber kein Garant für Qualität. Um Qualität zu fördern, braucht es qualitätsorientierte Aussagen im Sinne von verbal umschriebenen Grundsätzen und Illustrationsskizzen. Denn oft ist es nur so möglich zu zeigen, «wie es gemeint ist». Sie können den Verfasser von Vorschriften auch davor bewahren, das letzte Detail reglementieren zu wollen.

Den Vollzug der Gestaltung der öffentlichen Bereiche vorantreiben

Durch die Realisierung ihrer eigenen Projekte, durch die Gestaltung ihrer eigenen Bereiche (Strassen, Plätze) kann die Gemeinde indirekt Einfluss auf die Gestaltung in den privaten Bereichen nehmen. Sie kann durch solche Massnahmen die Standortqualität eines Ortes beeinflussen, kann Akzente setzen, Vorleistungen erbringen. Sie verbessert dadurch ihre Ausgangslage für Verhandlungen mit privaten Bauträgern.

Auch Richtpläne politisch konsolidieren und öffentlich diskutieren

Richtpläne sind keine Instrumente für die Schublade, die man je nach Situation und Möglichkeiten herausholt oder darin verstauben lässt. Sie sind öffentliche, für die Behörden verbindliche Führungsinstrumente und als solches zu behandeln. Das bedeutet, sie müssen politisch konsolidiert und öffentlich zur Diskussion gestellt werden. Nur so erhalten sie eine politisch bindende Funktion,

was bei Richtplänen, wegen ihrer fehlenden, rechtlichen Allgemeinverbindlichkeit besonders wichtig ist.

Geltende Instrumente kontinuierlich überprüfen

Pläne und Vorschriften, die der aktuellen Situation und Problematik nicht mehr angepasst sind, behindern den Vollzug mehr, als dass sie ihn in eine erwünschte Richtung steuern können. Eine kontinuierliche Überprüfung und wenn nötig Revision ist eine notwendige Voraussetzung zur Steuerung des Vollzugs im Sinne der öffentlichen Interessen. Eine Planungsbehörde, die diese Aufgabe vernachlässigt, wird gegenüber den Bauträgern unglaubwürdig.

Offene Information zwischen Planungsträger und Bauträgern fördern

Je besser die beiden Hauptakteure der Siedlungserneuerung, Planungs- und Bauträger gegenseitig über ihre Anliegen und Vorstellungen informiert sind, desto besser sind die Chancen, Interessenkonflikte während der Vollzugsphase bereinigen und kooperativ nach Lösungen suchen zu können.

C Beispiele

Beispiel:

Das Zentrum Lyss – eine 20jährige Erneuerungsgeschichte

Die Gemeinde Lyss ist Regionalzentrum im Berner Seeland. Nicht zuletzt die gute Verkehrslage (Schnellzughaltestelle) hat seit dem 2. Weltkrieg ein starkes Einwohner- und Arbeitsplatzwachstum begünstigt. So sind in der Zeit zwischen 1950 und 1990 die Einwohner von 4'000 auf 10'000 und die Arbeitsplätze von 2'000 auf 5'300 angewachsen. Aufgrund dieses allgemeinen Wachstums entstand ein Erneuerungs- und Verdichtungsdruck im Zentrum, den die Gemeindebehörde mit einer, vor 20 Jahren durchgeführten Zentrumsplanung in den Griff zu bekommen versuchten (siehe auch Fotos im Kapitel 1 «Einführung ins Thema»).

1 Früherkennungs- und Planungsphase

Um 1970 galten Hochhäuser in Lyss noch als Symbol des Fortschrittes. Entsprechende Bebauungsvorstellungen für das Zentrumsgebiet lösten kaum Diskussionen aus. Hellhörig wurden die Behörden erst, als die Migros auf der «grünen Wiese» beim Autobahnzubringer ein Shopping-Center planten. Der Entschluss für eine Zentrumsplanung wurde gefasst. Man holte sich Impulse bei Zürcher und Basler Gemeinden mit ähnlichen Problemen und gründete eine Bau- und Planungsabteilung in der Gemeindeverwaltung.

Jetzt wurde man sich auch der Instabilitäten und der damit verbundenen Gefahren bewusst: Bis zu diesem Zeitpunkt war die Entwicklung der Gemeinde auf die Erweiterung des Siedlungsgebietes ausgerichtet. Die Zunahme an Einwohnern und Arbeitsplätzen war beträchtlich. Die Entwicklung im Zentrum dagegen hinkte hinten nach, die Bautätigkeit war bis dahin gering. Die Folge war eine generelle Überalterung der Bausubstanz. Das Gebiet drohte unkontrolliert zu «kippen».

Planer und Politiker arbeiteten zusammen ein Konzept für die Zentrumsentwicklung mit folgenden Schwerpunkten aus:

- Lyss soll einen modernen Ortskern, mit der für ein regionales Zentrum nötigen Infrastruktur, erhalten.
- Im Kern sollen im Erdgeschoss nur Läden und Dienstleistungsbetriebe gestattet werden.

- Über dem grossflächig begrünten Ladengeschoss sind zweigeschossige Wohn- und Bürobauten gestattet.
- Im Untergrund soll koordiniert Parkraum erstellt werden.
- Ein grosszügiges Fussgängernetz soll das Zentrum attraktiv machen.
- Der Lyssbach als Grünzug, sowie erhaltenswerte Bauten sollen geschützt werden.

2 Instrumente

Rasch wurde erkannt, dass die Kernplanung präzise und zugleich flexibel sein muss, um all die verschiedenen Interessen in einer so langen Realisierungszeit unter einen Hut zu bringen.

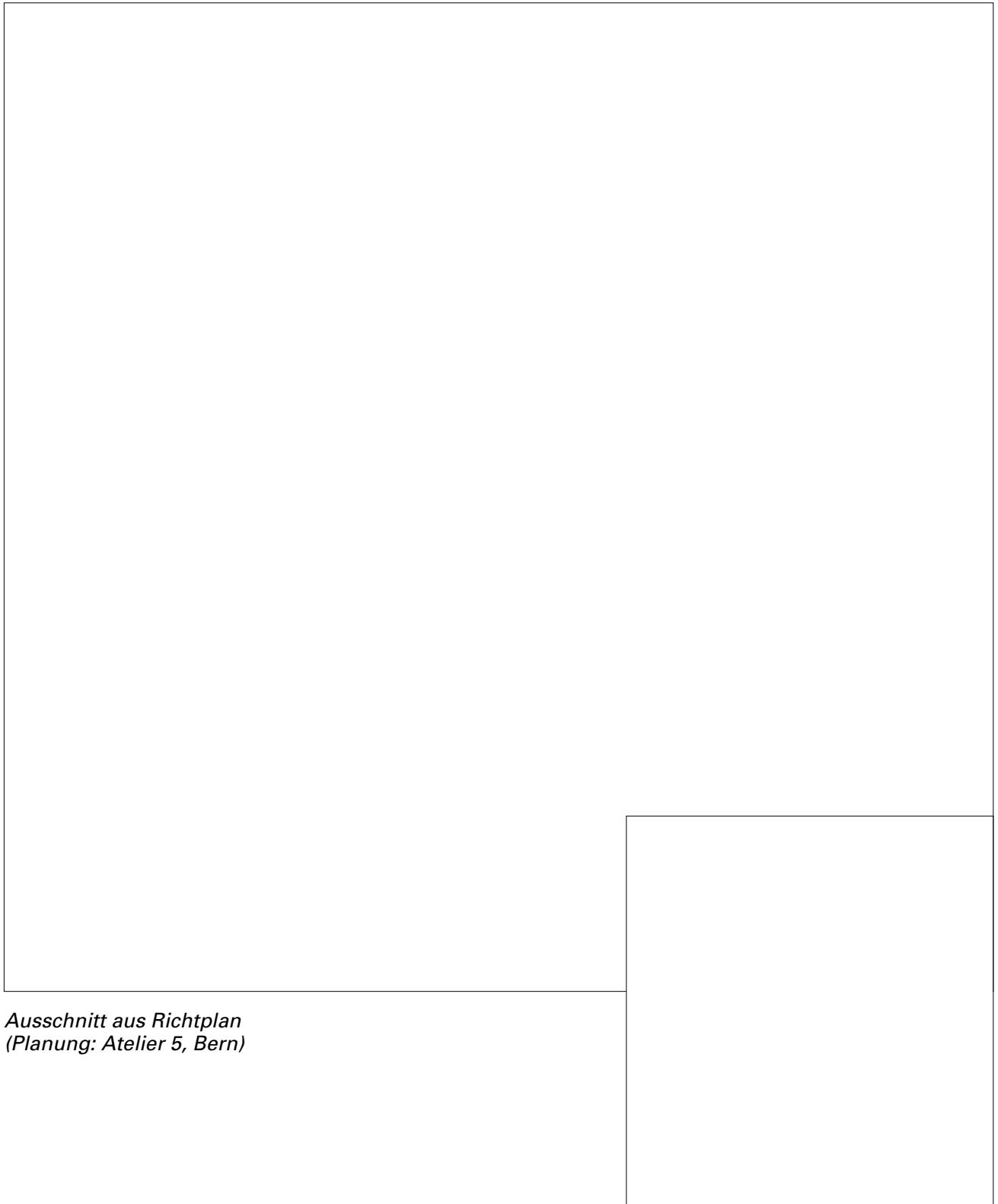
Das wurde mit folgenden Instrumenten erreicht:

- Wichtige Grundsätze (z.B. Ladenzwang im EG) und baupolizeiliche Masse in der Grundordnung.
- Präziser Richtplan, der der Verwaltung und den Politikern, aber auch den Grundeigentümern und Architekten klare Vorgaben macht.

Mit dem Richtplan als Ergänzung zu ZP und BR beschritt Lyss eine weniger starre Siedlungserneuerungspraxis als andere Gemeinden mit grundeigentümerverbindlichen Überbauungsordnungen.

Der Richtplan eröffnet eine Vielfalt an Instrumenten und Verfahren, so z.B.:

- Mehrere Grundeigentümer planen und realisieren gemeinsam ganze Sektorüberbauungen. Der damit verbundene Interessenausgleich öffnet den direkten Weg ins Baubewilligungsverfahren.
- Normale, richtplankonforme Einzelbaugesuche
- Teilsondernutzungspläne.
- Grenzvereinbarungen oder Baulandumlegungen.
- Architekturwettbewerbe mit anschliessender Überbauungsordnung oder direktem Baubewilligungsverfahren.



*Ausschnitt aus Richtplan
(Planung: Atelier 5, Bern)*

3 Interessenausgleich

Dem Interessenausgleich zwischen der Gemeinde und den Bauträgern oder, wenn mehrere Bauträger untereinander koordiniert werden müssen, der Bauträger unter sich kommt hier eine besonders wichtige Rolle zu. So z.B. bei der Realisierung eines grösseren Komplexes bestehend aus Läden, Büros und Wohnungen, wo sieben, direkt oder indirekt beteiligte Grundbesitzer zur Lösung von Grenzproblemen, gemeinsamer Zufahrt und Einstellhalle, Näherbaurechte u.a.m. koordiniert werden mussten. Der erfolgreiche Interessenausgleich, in dem die Gemeinde eine aktive Führungsrolle inne hatte, ermöglichte eine anschliessende direkte Beurteilung des Bauvorhabens im Baubewilligungsverfahren. Der langwierigere Weg über einen Sondernutzungsplan konnte so umgangen werden.

4 Einbezug der Betroffenen

In einem Gebiet wie dem Lysser Zentrum sind die Direktbetroffenen ausserhalb der Grundeigentümer und Bauträger, eine schwer erfassbare, nicht organisierte Gruppe, bestehend aus vereinzelt Mietern. Ihre Möglichkeiten, auf eine Richtplanung wie der vorliegenden Einfluss nehmen zu können, sind schon deshalb kaum gegeben, weil sie nicht als organisierte Gruppe auftreten können. Eine Erneuerungsplanung wie hier gezeigt, wo Erneuerungsvorhaben einzeln und längere Zeitperioden durchgeführt werden, unterscheidet sich wesentlich von der Gesamterneuerung grösserer Wohnüberbauungen, wo die Bewohnerschaft als Ansprechpartner organisierbar ist.

5 Vollzug

Wer heute einen Rundgang durch das Lysser Zentrum macht und die Neu- und Ergänzungsbauten der letzten 20 Jahre anschaut, mag wegen derer architektonischen Vielfalt und teils mittelmässigen Qualität nach der Wirkung der Zentrumsplanung und deren Vollzug fragen.

Hier gilt es folgendes hervorzuheben:

Die Möglichkeiten einer Erneuerungsplanung im Sinne der Steuerung eines Prozesses über längere Zeit, liegen auf einer Ebene, wo die positiven Ergebnisse nicht überall auf den ersten Blick erfassbar sind. Denn es geht hier vorwiegend um Strukturmerkmale, wie durchgehende Ladengeschosse, attraktive Fusswegverbindungen, bestimmte Gestaltungselemente des öffentlichen Aussenraumes und weniger um die architektonische Gestaltung einzelner Neubauvorhaben. In diesem Bereich sind die Möglichkeiten der Einflussnahme durch Pläne und Vorschriften eher beschränkt.

Den Behörden mit ihren Fachleuten kann man zugute halten, dass sie ausdauernd, manchmal auch hartnäckig, aber mit viel Engagement einen längerdauernden Erneuerungsprozess im Sinne ihrer eigenen Planungsziele in Richtung eines urbanen, attraktiven Zentrums gesteuert haben.

Die folgende Fotoserie illustriert einige wesentliche Elemente des Richtplanes und deren bauliche Umsetzung:



Im Erdgeschoss gegen die Hauptstrasse sind nur Nutzungen mit Publikumsverkehr zugelassen.



Unbebaute Flächen über dem Ladengeschoss sind zu begrünen und soweit möglich öffentlich zugänglich zu machen.



Die Höhenbeschränkung für Neubauten ist so festgelegt, dass Alt- und Neubauten sich nebeneinander «vertragen».



Ein grosszügiges Fusswegnetz soll das Zentrum attraktiv machen.



Wichtige Grünelemente, wie hier der Lyssbach mit seiner Begrünung sind zu erhalten und wo möglich als Erholungsbereich zu gestalten.

Anhang

Checkliste «Folgen von Planungsentscheiden»	96
--	-----------

Wegleitung zur Checkliste «Folge von Planungsentscheiden»	97
--	-----------

Checkliste «Folgen von Planungsentscheiden»

Bereich	Merkmale
Flächennutzung	– Veränderung BGF Wohnen – Veränderung BGF Arbeiten
Bebauung	– Veränderung Dichte – Veränderung Gestaltung
Wohnungen	– Veränderung Anzahl Wohneinheiten – Veränderung Grössenstruktur der Wohnungen – Veränderung Qualität/Ausstattung
Einwohner	– Veränderung Gesamtzahl – Veränderung Altersaufbau – Veränderung soziale Zusammensetzung
Arbeitsplätze	– Veränderung Gesamtzahl – Veränderung der Struktur (Produktion/Büros)
Infrastruktur	– Erschliessung – Strassen – Parkierung – Wasserversorgung – Abwasserbeseitigung – Elektrizität – Kindergärten, Schulen, – Freizeit- und Sportanlagen – Soziale Einrichtungen – Quartiertreffpunkt – Beratungsstellen – Spitex-Stützpunkte
Gemeindefinanzen	– (Netto)-Investitionskosten für: – Erschliessungsanlagen – Kindergärten, Schulen – Freizeit- und Sportanlagen – Veränderung laufender Aufwand für: – Unterhalt Erschliessungsanlagen – Unterhalt Schulen, Freizeitanlagen, – Zusätzliche Besoldung (Lehrkräfte, Mitarbeiter/innen in Freizeit- und sozialen Einrichtungen) – Kapitaldienst Neuinvestitionen – Veränderung laufender Ertrag von: – zusätzl. Steuerpflichtigen – zusätzl. Gebühren – zusätzl. Beiträge/Subventionen an Betriebskosten – Beurteilung: Saldo Veränderungen lfd. Ertrag – lfd. Aufwand (Durchschnitt /Jahr)
Umweltsituation	– Veränderung Luftqualität – Veränderung Lärmsituation – Veränderung Grünbereiche

Wegleitung zur Checkliste «Folge von Planungs- entscheiden»

Bereich Flächennutzung

- Die mit der Siedlungserneuerung einhergehenden Veränderungen der Bruttogeschossflächen Wohnen und Arbeiten haben Einfluss auf Merkmale, die in der Checkliste weiter unten aufgeführt sind (Wohnungen, Einwohner usw.). Flächenveränderungen lassen sich aus der Gegenüberstellung des gegenwärtigen Zustandes mit den neuen Plänen ermitteln. Angaben dazu finden sich beim örtlichen Planungsamt oder Bauinspektorat bzw. in den neuen Bauvorschriften.

Bereich Bebauung

- Die Veränderung von Dichte und Gestaltung kann einen Einfluss auf die Umweltsituation im betreffenden sowie auch in benachbarten Quartieren ausüben.

Bereich Wohnungen

- Die Veränderung der Anzahl Wohneinheiten hängt von der Mehr- oder Minder-Wohnnutzung im Planungsgebiet ab. Im Durchschnitt kann etwa mit 80–100 m² BGF pro Wohnung gerechnet werden (3-Zimmerwohnungen ca. 85 m², 4-Zimmerwohnungen ca. 110 m²).
- Die Gröszenstruktur der Wohnungen beeinflusst die Zusammensetzung der Einwohnerschaft. Wohnungen mit 3 und weniger Zimmern werden heute i.d.R. von Einzelpersonen und Paaren belegt; Familien fragen Wohnungen mit 4 und mehr Zimmern nach. Unterlagen über den heutigen Zustand sind auf dem Bauinspektorat oder aufgrund von Quartierauswertungen der eidg. Volkszählung erhältlich. Über die künftige Wohnungszusammensetzung orientieren möglicherweise Pläne von Investoren. Für Gebiete, die zahlreiche ältere, noch nicht erneuerte Wohnungen umfassen, muss u.U. angenommen werden, dass sich die heutige Wohnungsstruktur ändert (z.B. Zusammenlegung von kleinen in grössere Wohneinheiten). Besonders zu beachten sind allfällige Vorhaben, Wohnraum für spezielle Nachfragergruppen (ältere Personen, experimentelles Wohnen usw.) zu schaffen.
- Die Veränderung der Wohnungsqualität z.B. durch Renovationen kann neue Bewohner-

schichten in das Quartier bringen. Davon hängt u.a. der Bedarf nach neuen Infrastrukturanlagen ab.

Bereich Einwohner

- Die Veränderung der Gesamteinwohnerzahl eines Erneuerungsgebietes hängt vom Ausmass des Wohnungszuwachses bzw. -abgangs ab. Bei neu auf den Markt kommenden Wohnungen kann im Durchschnitt mit etwa 2 Personen pro Wohneinheit bzw. mit einem Bedarf von rund 50 m² BGF pro Person gerechnet werden. Selbstverständlich ist auch die Wohnungsstruktur bzw. deren Veränderung (mehr kleinere oder mehr grössere Wohnungen?) für die Entwicklung der Einwohnerzahl massgebend: Werden im Erneuerungsgebiet z.B. vorwiegend Kleinwohnungen mit bis zu 3 Zimmern erstellt, kann pro neue Wohnung mit 1–2 Personen gerechnet werden. Wohnungen mit 4 und mehr Zimmern werden häufig von Familien (3 und mehr Personen pro Wohnung) bewohnt.
- Der Altersaufbau der Bevölkerung wird sich u.a. in Abhängigkeit der Wohnungsstruktur verändern. Gerade in Erneuerungsgebieten wohnen vielfach zahlreiche ältere Personen. Diese werden nach und nach durch jüngere Einzelpersonen, Paare und Familien ersetzt. Hier gilt es, die mutmassliche Entwicklung in Abhängigkeit der künftigen Wohnungsstruktur abzuschätzen. Für Erneuerungsgebiete, in denen eine grosse Zahl von neuen (Familien-)Wohnungen geschaffen werden soll, kann damit gerechnet werden, dass bis zu einem Drittel und mehr der künftigen Einwohnerschaft Kinder im schulpflichtigen Alter sein werden. Wo andererseits grössere und preisgünstige Wohnungen verloren zu gehen drohen, wird die Kinderzahl rückläufig sein. Eine beabsichtigte Schaffung von Alterswohnungen wird andererseits zu einem entsprechenden Anteil von älteren Personen führen.
- Die soziale Zusammensetzung der Quartierbevölkerung wird teils ebenfalls von Änderungen der Wohnungsgrössen, teils auch von Veränderungen der Wohnungsqualitäten beeinflusst. Gerade in Erneuerungsgebieten können diesbezüglich grosse Umwälzungen auftreten, z.B. indem preisgünstige durch teurere, grössere durch kleinere Wohnungen usw. ersetzt werden. Wie erwähnt, kann dadurch der Bedarf nach Infrastrukturanlagen nachhaltig beeinflusst werden.

Bereich Arbeitsplätze

- Die Veränderung der Gesamtzahl der Arbeitsplätze kann, muss aber nicht, von der Mehr- oder Mindernutzung für Arbeitszwecke im Erneuerungsgebiet abhängen. Wird Arbeitsnutzung in einem Gebiet neu eingeführt, kann von folgenden Anhaltspunkten ausgegangen werden: Produzierende, industriell-gewerbliche Arbeitsplätze benötigen zwischen 40 und über 100 m² BGF, je nachdem um welche Branche es sich handelt (Mikromechanik und Elektronik z.B. eher im unteren, Maschinen und Apparate eher im oberen Bereich). Bei Büroarbeitsplätzen kann von einem Bedarf von 40–60 m² pro Arbeitsplatz ausgegangen werden. Wird ein Erneuerungsgebiet, das schon vorher Arbeitsplätze enthalten hat, umstrukturiert, muss die mögliche, von Investoren beabsichtigte oder politisch geförderte Entwicklung abgeschätzt werden: Je nach Ausgangslage ist insgesamt mit einer Zu- oder einer Abnahme bzw. mit keiner Nettoveränderung der Arbeitsplatzzahl zu rechnen. Häufigster Fall in Erneuerungsgebieten dürfte jedoch eine Zunahme von Arbeitsplätzen sein, dies weil bestehende Industriebetriebe durch Dienstleistungsarbeitsplätze ersetzt werden.
- Eine Veränderung der Arbeitsplatzstruktur lässt sich aufgrund der vorstehenden Ausführungen abschätzen. Die künftige Arbeitsplatzstruktur hat einen wesentlichen Einfluss darauf, ob die Verkehrsbelastung zu- oder abnehmen wird.

Bereich Infrastruktur

- Ob und welche Erschliessungsanlagen in einem Erneuerungsgebiet ersetzt oder neu erstellt werden müssen, geht wahrscheinlich aus der entsprechenden Planung hervor. Sollte dies nicht der Fall sein, wäre es von Vorteil, sich diesbezügliche Gedanken zu machen und die Verantwortlichen der Gemeindewerke zu kontaktieren.
- Dasselbe gilt auch für Kindergärten und Schulen sowie für soziale Einrichtungen. Es ist generell von Bedeutung, sämtliche Infrastrukturanlagen aufzulisten, die angepasst oder neu errichtet werden müssen. Dies gilt auch für den Fall, dass gewisse Anlagen (z.B. Schulen) voraussichtlich nicht mehr benötigt werden.

Bereich Gemeindefinanzen

- Grössere Nutzungsänderungen in einem Erneuerungsgebiet und damit einhergehende Anpassungen der Infrastruktur wirken sich in

aller Regel nachhaltig auf die Gemeindefinanzen aus. Dies sollte im Finanzplan der Gemeinde seinen Niederschlag finden.

- Zunächst sind die Kosten für Investitionen zusammenzustellen. Sofern noch keine Angaben vorhanden sind, empfiehlt sich die Kontaktaufnahme eines Ingenieur- oder Architekturbüros. Von den Bruttokosten können allfällige Subventionen und Beiträge (z.B. von Grundeigentümern) subtrahiert werden; für die Belastung der Gemeinde sind die so berechneten Nettokosten massgebend.
- Auch der laufende Aufwand wird von der Siedlungserneuerung berührt. So müssen Infrastrukturanlagen unterhalten werden: Bei Tiefbauten erreichen die jährlichen Folgekosten (ohne Kapitaldienst) ca. 1–2%, bei Hochbauten ca. 4–5% der Brutto-Investitionssumme. Zusätzliche Schüler/innen führen, je nach kantonaler oder kommunaler Regelung, zu zusätzlichen Lehrerbesoldungen, vermehrte Dienstleistungen z.B. im sozialen und Freizeitbereich zu entsprechend höheren Personalkosten. Umgekehrt führt der Wegfall von bestimmten Leistungen zumeist auch zu Minderkosten. Für eine exakte Bezifferung von Mehr- bzw. Minderaufwand fehlen vielleicht die notwendigen Informationen. Und auch an dieser Stelle können keine allgemein gültigen Zahlen genannt werden. Für die Finanzplanung genügen allerdings i.d.R. auf Erfahrungswerten abgestützte Schätzungen für Jahresdurchschnittswerte. Dies wird sicherlich durch den/die Finanzverwalter/in der Gemeinde oder einen aussenstehenden Experten durchgeführt werden können. – Nicht zu vergessen ist sodann der Kapitaldienst von Neuinvestitionen: Für Abschreibungen sind i.d.R. 10% (der Nettoinvestitionssumme) einzusetzen. Addiert man die Zinsen dazu, erreicht die jährliche Belastung aus dem Kapitaldienst bis zu 18% und mehr der Investitionskosten.
- Neben dem laufenden Aufwand kann auch der laufende Ertrag der Gemeinde als Folge der Siedlungserneuerung beeinflusst werden. Mehr Einwohner/innen bedeuten auch zusätzliche steuerpflichtige (natürliche) Personen, die Ansiedlung von Unternehmen mehr Ertrag aus Steuern juristischer Personen. Wie beim Aufwand sind auch hier wiederum die Saldowirkungen zu beziffern (allfällige Wegzüge von Unternehmen, Haushalten etc. beachten!), und in der Regel genügen Jahresdurchschnittswerte.

- Aus der Gegenüberstellung von jährlichem Aufwand und Ertrag lässt sich ermitteln, ob eine Siedlungserneuerung per Saldo eine Mehr- oder Minderbelastung des Gemeindehaushaltes zur Folge haben wird. Müssen z.B. als Folge der Siedlungserneuerung umfangreiche Investitionen getätigt werden, kann leicht eine Mehrbelastung für die Gemeinde resultieren. Sollte dies nicht erwünscht sein, könnte oder müsste die Planung derart angepasst werden, dass von der Gemeinde weniger investiert werden muss.

Bereich Umweltsituation

- Wie erwähnt, führen mehr oder weniger Wohnungen und Arbeitsplätze in einem Erneuerungsgebiet zu mehr oder weniger Immissionen. Die Stilllegung einer Fabrik kann z.B. die Luftsituation verbessern, mehr Dienstleistungsarbeitsplätze können zu einem höheren Verkehrsaufkommen führen usw. Für grössere Anlagen sind die Auswirkungen im Rahmen einer UVP ohnehin zu beziffern. Kleinere Veränderungen können aufgrund von Erfahrungswerten abgeschätzt werden. Im Zweifelsfall sollten bezüglich Auswirkungen auf die Luft- und Lärmsituation Fachleute herangezogen werden. Damit lässt sich frühzeitig beurteilen, ob die durch die Planung ermöglichten Vorhaben auch den Vorschriften von Lärmschutz- und Luftreinhalteverordnung entsprechen. Wäre dies nicht der Fall, müssten weitergehende Massnahmen ergriffen oder die Vorgaben in der Planung entsprechend geändert werden.