Eine kritische Gesprächsrunde

Autor(en): **Thormann, Fritz**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **- (1997)**

Heft 3

PDF erstellt am: **25.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-957663

Nutzungsbedingungen

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

Haftungsausschluss

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

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

http://www.e-periodica.ch

Eine kritische Gesprächsrunde

▶ Fritz Thormann

Ein Baureglement für eine mittelgrosse Stadt mit nur 34 Artikeln wird kritischer betrachtet als eines mit 113. Dieser Umstand hat zum hier beschriebenen kritischen Gespräch geführt. Dabei kamen auch andere Probleme zur Sprache.

Am Tisch sassen als Verfasser der revidierten Stadtplanung: Rolf Hähnle, Planer BSP und Dr. iur. Carlo Fahrländer, Fürsprecher und als kritische Fragesteller Michel Matthey, Planer BSP (wohnt in Biel und arbeitet beim Bundesamt für Raumplanung) und Urs Eymann, Fürsprecher (Präsident der Sektion Bern des BSP). Dass sich die beiden Juristen in verschiedenen Punkten nicht einig wurden, wird im Text nicht besonders erwähnt.

Zu Beginn des Gesprächs wurden die Themen und deren Reihenfolge festgelegt.

Zum Verhältnis Richtplanung - Nutzungsplan
Die Richtpläne enthalten viele Elemente, welche man im Nutzungsplan (Zonenplan und Baureglement) nicht findet. Wie werden diese umgesetzt? Sind die Richtpläne nicht Papiertiger?
Vereinfacht gesagt sind Zonenplan und Baureglement Werkzeuge für das Bauinspektorat. Sie dienen zum Bestimmen, was gebaut werden kann. Die Richtpläne sind das Werkzeug der Regierung. Sie bilden die Grundlage für städtebauliche Projekte, welche mit den jeweils zweckmässigsten Mitteln realisiert werden. Wir sind daran, eine Projektorganisation für die Umsetzung der Richtpläne zu erarbeiten. Im Baubewilligungsverfahren werden die Richtpläne nur bei Ermessensfragen (z.B. bei der Beurteilung der Eingliederung) beigezogen.

Im Baureglement wird nichts über die Wirkung der Richtpläne ausgesagt. Die Grundeigentümer, welche das Baureglement zur Hand nehmen, wissen nichts über deren Existenz.
Die Wirkung der Richtpläne legt das Baugesetz fest. Die Richtpläne haben nur in wenigen Fällen Einfluss auf das Baubewilligungsverfahren. Es wird ein benutzerfreundliches Dokument erstellt, welches alle wichtigen Elemente enthält und in geeigneter Form auf die Richtpläne hinweisen wird.

Zum Verhältnis Reglement/Verordnung
Die Aufteilung dessen, was man üblicherweise in einem Baureglement festlegt in ein Reglement, welches vom Stimmbürger beschlossen wird und eine Verordnung, welche von der Regierung beschlossen wird, ist undemokratisch. Das Stadtparlament und die Stimmbürger können über viele wichtige Tatbestände wie den Verzicht auf Mindestwohnnutzung, die Anordnung der Grenzabstände und die Gestaltungsgrundsätze nicht abstimmen. Das kantonale Baugesetz sieht eine solche Aufteilung nicht vor, es fehlt somit die Rechtsgrundlage.
Wir haben die Methode der kantonalen Erlasse, z. B. die Zweiteilung Baugesetz und Bauverordnung, übernommen.
Das Vorgehen wurde so gewählt, dass die Rechte des Stimmbürgers gewahrt bleiben: Das Baureglement ermächtigt den Gemeinderat, im Rahmen der baurechtlichen Grundordnung die erforderlichen Ausführungsvorschriften zu erlassen. Die beiden Dokumente werden zusammen öffentlich aufgelegt. Es ist nicht undemokratisch, wenn das Volk nicht über die Regelung eines Tonnendaches abstimmen darf.
Vereinfacht gesagt gehört Nachbarrechtliches auf jeden Fall ins Reglement, Baupolizeiliches kann in der Verordnung geregelt werden. Natürlich gibt es Grenzfälle, über die man sich streiten kann - was dann auch in der Tischrunde erfolgt.

Zur Festlegung der Nutzungen
Der grösste Teil der Stadt wird der Mischzone zugeteilt. Innerhalb der Mischzone wird nur nach Empfindlichkeitsstufen II und III unterteilt. Ist der Lärm wirklich das einzige Kriterium, um die der bestehenden und der gewünschten Stadtstruktur angemessene Nutzung festzulegen?
Die Mischnutzung ist für Biel charakteristisch und soll weiterhin möglich sein. Hätte man diesem Tatbestand in der Nutzungsplanung gerecht werden wollen, hätte sich eine Briefmarkenplanung ergeben, welche dann wohl wegen der vielen Abgrenzungsschwierigkeiten gescheitert wäre. Wirklich quartierfremde Bauten - und damit auch Nutzungen - werden durch die Festschreibung der Bautypologie (u.a. Gebäudetiefe und -länge, Siedlungseinheiten) verhindert.

Wie wir wissen, genügen die Lärmvoschriften nicht, um den Betrieb einer Gastwirtschaft oder eines Dancings zu verhindern. Das kann man nur mit Nutzungsvorschriften.
In Biel gibt es viele Wirtschaften in Wohngebieten. Das gehört zum Wohnen. Das wollen wir nicht verhindern.

▶ Fritz Thormann, Architekt und Planer, Geschäftsstelle BSP

Zum Eisenbahnareal
Das Eisenbahnareal ist keiner Zone zugeordnet. Dies wäre aber für den Fall, dass dort einmal bahnfremde Anlagen gebaut werden sollten, zweckmässig. Warum?
Das Bundesrecht entzieht den Gemeinden für Bahnnutzungen das Planungsrecht. Das Festlegen einer subsidiären Nutzung ist nicht möglich und in Biel auch nicht zweckmässig, weil kein Nutzungsdruck auf diese Areale besteht. Die zukünftige Nutzung und Gestaltung sowie die Erschliessung sind in den Richtplänen festgelegt.

Zur Verdichtung
Warum führt die Revision der Bauordnung stellenweise zu einer Verdichtung statt zu einer Attraktivierung des Wohnumfeldes? Zur Hauptsache führen die folgenden Regelungen zu einer Verdichtung: Erhöhung der Geschosszahl, Umwandlung offener in geschlossene Bauweise, die Möglichkeit der Reduktion des Strassenabstandes, um auf die effektiv vorhandene Bauflucht zu bauen.
Es besteht nicht die Absicht, zu verdichten, es ist in Biel auch kein Druck in dieser Richtung vorhanden. In Biel war es übliche Praxis, in den jeweiligen Bauklassen ein Geschoss mehr zuzulassen, wenn es die Gebäudehöhe zuliess. Damit wird jetzt Schluss gemacht. Ausserdem gab es bisher keine Begrenzung der Gebäudelänge und -tiefe. Die jetzt eingeführte Begrenzung führt zu einer Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten. Diesen beiden Beschränkungen stehen gezielte Aufzonungen gegenüber. Wenn man alle Faktoren berücksichtigt, ergibt sich keine Nutzungserhöhung. Die Frage des Strassenabstandes fällt nicht ins Gewicht.

Zum Parkplatzkonzept
Warum wurde keine Ersatzabgabe zur Äufnung eines Fonds zur Förderung des öffentlichen Verkehrs und für die Erstellung öffentlicher Parkplätze eingeführt? (Ersatzabgabe für den Fall, dass nicht alle vorgeschriebenen Parkplätze gebaut werden können)
Das Problem ist nur bei grossen Bauvorhaben wirklich von Bedeutung. In diesen Fällen kann es meist über andere Mechanismen geregelt werden. Ausserdem sind in Biel Parkplätze ein Reizthema, man wollte die Revision der Stadtplanung nicht damit belasten.

Zur Zugänglichkeit der Ufer (soweit sie nicht dem See- und Flussufergesetz unterstellt sind)
Die Zugänglichkeit der Flussufer ist für Biel ein wichtiges Element. Aus dem Zonenplan ist nicht ersichtlich, dass das Problem durchgehend geregelt ist.
Im Zonenplan wurden dort Grünzonen angelegt, wo ein grösserer Bauabstand, als ihn der Kanton bereits vorschreibt, erreicht werden soll. Die Zugänglichkeit wird in der so oder so unumgänglichen Revision der Alignementspläne geregelt.

Fritz Thormann: collage dankt für das Gespräch

Eine Anmerkung

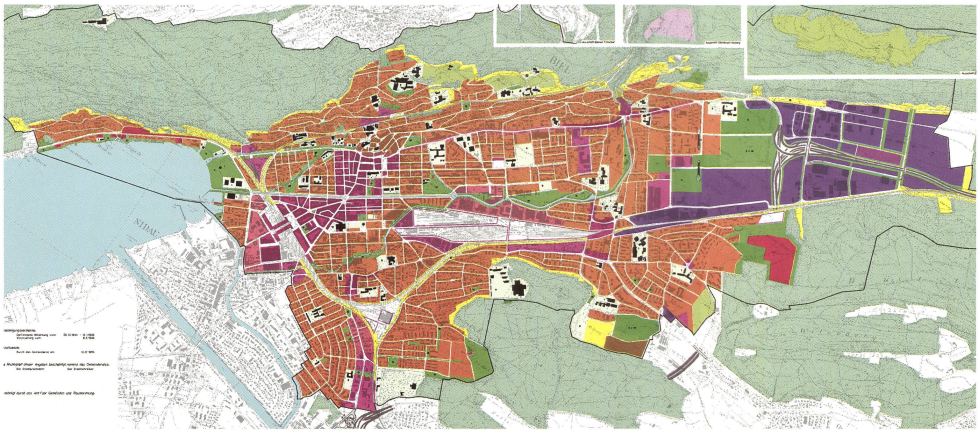
Das vorne wiedergegebenen Streitgespräch zeigt, dass doch einiger Konfliktstoff besteht; daher möchte ich versuchen, zu zwei wichtigen Punkten raumplanerische-konzeptionelle Schlussfolgerungen zu ziehen:

• *Nutzungsverdichtungen* in gebauten Städten auf dem Wege der Grundordnung (Zonen-/Nutzungszonenplan und Baureglement) sind in ihren Auswirkungen meist unabschätzbar, lassen häufig öffentliche Interessen (wie Denkmalschutz, Grünräume, Strassen- und Ortsbild, Schaffung öffentlicher Verkehrsbeziehungen etc.) unberücksichtigt und wirken oft auch für Nachbarn als stossend. In der Regel ist es daher vorzuziehen, Nutzungsverdichtungen nur mittels einer zweistufigen Planung (Grundnutzung und Sondernutzungsplanung) zuzulassen. Ein solches Instrumentarium erlaubt es erst, stufengerecht und feinmaschig genug, die privaten und öffentlichen Interessen unter Einbezug der direkt Betroffenen zu koordinieren, statt blossen Nutzungsdruck zu erzeugen. Einzelne Baugesetze erlauben Nachverdichtungen ausdrücklich nur aufgrund einer Sondernutzungs-Planungspflicht. Als gutes Beispiel möge hier (anstelle vieler) die Quartierplanung im Mattenhof der Stadt Bern dienen.

• Die grundeigentümerverbindliche integrale Raumordnung, welche vorab auf der Stufe der Gemeinden stattfindet, kann es grundsätzlich nicht zulassen, dass das *Eisenbahnarea*l "weiss", d.h. also unbeplant bleibt. Die Verzahnung insbesondere der Bahnhofsbereiche mit den Siedlungen ist heute mehr denn je wichtig und die Zuordnung dessen, was als eisenbahnbetrieblich bedingt oder nicht bedingt ist, immer mehr umstritten (die Zahl der Bundesgerichtsentscheide zu diesem Thema sprechen für sich). Meiner Ansicht nach dürfen daher Eisenbahnareale der kommunalen Planungsautonomie nicht entzogen werden, wobei dieses Baurecht selbstverständlich bloss für nicht bahnbetrieblich bedingte Bauten und Anlagen Anwendung findet.

Urs Eymann, Fürsprecher, Präsident BSP Sektion Bern, BSP-007.DOC

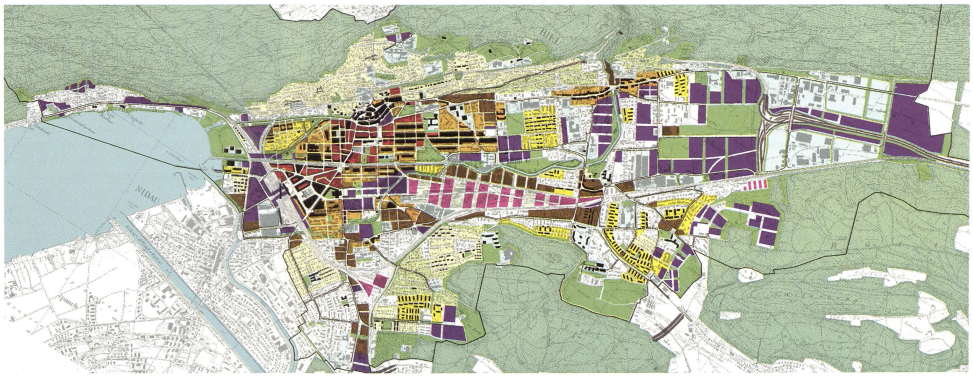
Richtplan Nutzung
Plan directeur "Affectation"



Legende Richtplan Nutzung
Légende Plan directeur "Affectation":

	Massn. blatt *Feuille de mesures*		
	2.01	Gebiete für Mischnutzung mit Priorität Wohnen. Wohnanteil 70% - 100%	*Secteurs destinés à l'affectation mixte avec priorité de l'habitat. Part de l'habitat: 70 à 100%*
	2.02	Gebiete für Mischnutzung. Wohnanteil 40% - 70%	*Secteurs destinés à l'affectation mixte. Part de l'habitat 40 à 70%*
	2.03	Gebiete für Mischnutzung. Wohnanteil 10% - 40%	*Secteurs destinés à l'affectation mixte avec priorité au travail. Part de l'habitat: 10 à 40%*
	2.04	Gebiete für Zentrumsnutzung (Innenstadt, Quartierzentren). Wohnanteil +/- 50%	*Secteurs avec fonction centrale (centre-ville, centres de quartiers). Part de l'habitat +/-50%.*
	2.05	Gebiet für Einkaufszentren	*Centres d' achat*
	2.06	Gebiete für Arbeitsnutzungen.	*Secteurs destinés au travail.*
	2.07	Gebiete für touristische Bauten, Hotels und dgl.	*Secteurs destinés à des équipements touristiques, hôtels et autres semblables*
	2.08	Private Grünflächen	*Espaces verts privés*
	2.09	Landwirtschaft	*Agriculture*
	2.10	Familiengärten	*Jardins familiaux*
	2.11	Gebiete für Abbau und Wiederauffüllung	*Secteurs destinés a l'extraction et au remblaiement*
		Öffentliche Bauten	*Bâtiments publics*
	2.12	Gebiete für öffentliche Bauten und Anlagen. Mehrheitlich bestehende Anlagen.	*Secteurs destinés aux bâtiments et équipements publics existants déjà en majeur partie*
	2.13	Öffentliche Anlagen. Gebiete für extensive Freizeitnutzungen, Parkanlagen, Allmend und dgl.	*Équipements publics. Secteurs destinés surtout aux loisirs, parcs, biens communaux et autres semblables*
	2.14	Reserveflächen für öffentliche Bauten und Anlagen	*Surfaces réservées aux bâtiments et équipements publics*
	2.15	Ökologische Ausgleichsflächen, bestehende und potentielle Schutzgebiete	*Surfaces de compensation écologique, zones à protéger existantes et potentielles*
	2.16	Wald	*Fôret*
	2.17	Reserveflächen für spätere Stadtentwicklungen	*Surfaces réservées au futur développement de la ville*

Legende Richtplan Raum und Gestalrung
Légende Plan directeur "Espace et amenagement":

	Massn. blatt *Feuille de mesures*		
	1.01	Erhalten und Ergänzen geordneter Siedlungsmuster. Geschlossene Bauweise mit koordinierter Hofbebauung	*Conservation et extension du milieu bâti ordonné. Construction en ordre contigu avec construction sur cour coordonnée*
	1.02	Erhalten und Ergänzen geordneter Siedlungsmuster. Geschlossene bis aufgelöste Bauweise mit unbebauten Höfen	*Conservation et extension du milieu bâti ordonné. Construction en ordre contigu ou presque contigu avec cours non construites*
	1.03	Erhalten und Ergänzen geordneter Siedlungsmuster. Offene Bauweise, mittlere bis grössere Bauten	*Conservotion et extension du milieu bâti ordonné. Construction en ordre non contigu, moyens à grands bâtiments*
	1.04	Erhalten und Ergaenzen geordneter Siedlungsmuster. Offene Bauweise, kleinere bis mittlere Bauten	*Conservation et extension du milieu bâti ordonné. Construction en ordre non contigu, petits à moyens bâtiments*
	1.05	Stabilisieren unbestimmter Siedlungsmuster. Fortschreiben offene Bauweise, mittlere bis grössere Bauten	*Fixation du milieu bâti non défini. Poursuite de la structure existante, moyens à grands bâtiments*
	1.06	Stabilisieren unbestimmter Siedlungsmuster. Fortschreiben offene Bauweise, kleinere bis mittlere Bauten	*Fixation du milieu bâti non défini. Construction en ordre non contigu, petits à moyens bâtiments*
	1.07	Stabilisieren unbestimmter Siedlungsmuster. Fortschreiben besonderer Bauweisen, Spezialbauformen	*Fixation du milieu bâti non défini. Poursuite des ordres particuliers de construction, formes spéciales*
	1.08	Veränderung der Siedlungsmuster. Neu- oder Restrukturieren	*Transformation du milieu bâti. Structure nouvelle ou modifiée*
	1.09	Veränderung der Siedlungsmuster. Neugestaltung, kurz- bis mittelfristig realisierbar	*Transformation du milieu bâti. Nouvel aménagement réalisable à court ou moyen terme.*
	1.10	Veränderung der Siedlungsmuster. Neugestaltung, langfristige Optionen	*Transformation du milieu bâti. Nouvel aménagement, options à long terme*
	1.11	Stadtprägende Bausubstanz. Ensembles und Bauten mit quartierprägendem Charakter	*Constructions marquantes pour l'image de la ville. Ensembles et objets marquants pour le quartier*
	1.12	Strukturprägende Strassenräume	*Espaces routiers influençant le mode de construction*
	1.13	Siedlungsstrukturierende und quartierprägende Grünräume	*Espaces verts structurant les périmètres bâtis et marquant les quartiers*
	1.14	Stadtraumprägende Bäume und Vegetation. Bestend/neu	*Arbres et végétation marquant l'espace urbain. État réel / nouveau*

Richtplan Raum und Gestaltung
Plan directeur "Espace et amènagement"