Grundsätzliche Überlegungen zur Überbauungsplanung, insbesondere zum Überbauungsplan Villette in der Stadt Bern

Autor(en): **Stüdeli, R.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme**

Band (Jahr): **37 (1980)**

Heft 9

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-781919

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

Grundsätzliche Überlegungen zur Überbauungsplanung, insbesondere zum Überbauungsplan Villette in der Stadt Bern

Von Dr. R. Stüdeli, VLP, Bern

Einleitung

Was ist denn ein Überbauungsplan? Die Begriffe in den kantonalen Rechten sind nicht einheitlich und werden es auch trotz des Raumplanungsgesetzes nicht werden. Das Baugesetz des Kantons Bern bestimmt, mit dem Zonenplan werde das Baugebiet vom übrigen Gemeindegebiet ausgeschieden und das Baugebiet in Bauzonen eingeteilt. Zudem lege der Zonenplan Frei- und Grünflächen fest und bezeichne die Schutzgebiete sowie die Gefahrenzonen (Art. 20). «Bauzonen sind Teile des Baugebietes, für welche gleiche Vorschriften über Art und Grad der Nutzung gelten» (Art. 21 Abs. 1 1. Satz des Baugesetzes). Art. 31 Abs. 1 des kantonalen Baugesetzes lautet wie folgt: «In kommunalen Überbauungsplänen wird die Überbauung von bestimmt zu bezeichnenden Teilen des Gemeindegebietes geordnet, indem festgelegt werden:

a) Baulinien,
b) der Raum von Verkehrsanlagen wie von Strassen und Plätzen (Strassenlinien)...,
c) Anlagen des Wasserbaus,
d) das Leitungsnetz,
e) Freiflächen, Grünflächen, Schutzgebiete und Gefahrenzonen,
f) Flächen für die Gestaltung von Ortszentren,
g) Flächen der Quartiergestaltung und der Altstadtsanierung.»

In Art. 32 Baugesetz wird festgehalten, dass Baulinien auch als rückwärtige, als Innen-, Gestaltungs- und Hilfsbaulinien festgelegt werden können, ja dass besondere Baulinien für ober- und unterirdische Bauteile wie einzelne vorspringende Geschosse, Lauben, Garagen, Klein- und Fahrnisbauten zulässig sind. Für die Überbauungsplanung liegt daher ein reichhaltiges Planungsinstrumentarium zur Verfügung, so dass der Unterschied vom viel schwierigeren Gestaltungsplan, der – im Gegensatz zum Überbauungsplan – von der Zustimmung der Grundeigentümer ausgeht, nicht besonders gross ist. Es ist daher wohl auch kein Zufall, dass der Entwurf zu einem neuen Planungs- und Baugesetz, für den die Baudirektion des Kantons Bern kürzlich das Vernehmlassungsverfahren eingeleitet hat, überhaupt keinen Gestaltungsplan mehr vorsieht, so dass dessen Funktionen im vollen Ausmass vom Überbauungsplan übernommen werden sollen. Der Überbauungsplan charakterisiert sich somit nach dem bernischen Recht als ein eingehender Nutzungszonenplan für ein bestimmt abgegrenztes, nicht zu grosses Gebiet als Vorbereitung einerseits zu dessen Überbauung und anderseits zur dauernden Freihaltung freizuhaltender Räume und zur Erhaltung schützenswerter Bauten. Über ähnliche Planungsinstrumente verfügen zahlreiche andere Kantone.

Der Ist-Zustand und das generelle Planungsrecht

Die Villette ist begrenzt durch vier verkehrsreiche Strassen, die Laupen-, die Belp-, die Effinger- und die Zieglerstrasse. Sie war und ist stark durchgrünt und weist einen Baubestand auf, der zu einem guten Teil aus dem letzten Jahrhundert stammt. Dank der Schenkung des berühmten Altmeisters der Chirurgie, Dr. Theodor Kocher, ist im südöstlichen Teil des Planungsgebietes ein Park, der Kocherpark, unüberbaut und von der Stadt allgemein zugänglich gemacht worden. An der Laupenstrasse liegen drei Villen im Biedermeierstil, deren Eigentümer vor mehr als hundert Jahren eine Bauverbotdienstbarkeit für andere als kleinere Fahrnisbauten südlich der Fassaden der Hauptgebäude im Grundbuch eingetragen hatten, ein Bauverbot, das heute noch besteht, wobei zurzeit die Meinungen darüber auseinandergehen, ob der Auktionspavillon an der Laupenstrasse 49 als kleinere Fahrnisbaute bezeichnet werden kann. Dieser Auktionspavillon soll von der Liegenschaft Laupenstrasse 49 auf die Liegenschaft Laupenstrasse 41 verlegt werden, was den Anlass zu Auseinandersetzungen gibt. Nur dank des Eigentumswechsels der Liegenschaft Laupenstrasse Nr. 41 gelang es nämlich, zu vermeiden, dass während der Erarbeitung des Überbauungsplanes die erwähnten Dienstbarkeiten aufgehoben wurden, was für die Stadt weittragende Folgen gehabt hätte. Ich werde darauf noch zurückkommen.

Die generelle Planungsgrundlage für das Mass der Nutzung bildet in der Stadt Bern der sogenannte Bauklassenplan von 1955. Dieser lässt eine Ausnützung von mehr als 2,0 zu, er setzt also ein Ausnützungsmass, das wohl davon ausgeht, eine Erweiterung der intensiven Nutzung der Altstadt nach dem Westen zu ermöglichen. Als dann aber in den sechziger und siebziger Jahren die City-West gebaut wurde und als später in der Villette an der Laupenstrasse ein Grundeigentümer die schönen Bäume im Morgengrauen abholzen liess, lehnte sich die Volksstimmung dagegen auf, zu vollziehen, was einst planerisch beschlossen wurde. Eine Petition mit etwa 14000 Unterschriften wurde eingereicht, die sich gegen ein Baugesuch für die Liegenschaft Laupenstrasse Nr. 45 richtete. Die Behandlung dieses Baugesuches wurde aufgeschoben und die Planung der Villette eingeleitet. Während der Villette-Planung wurde die Liegenschaft jenes Grundeigentümers, der mir nichts dir nichts die Bäume hatte entfernen lassen, überbaut, mit einer um einen Drittel herabgesetzten Ausnützung, wobei jetzt männiglich der Meinung ist, es sei ein viel zu massiger, unschöner Bau entstanden.

Bevor ich auf den Überbauungsplan Villette zu sprechen komme, darf ich noch darauf hinweisen, dass 1975 der Nutzungszonenplan generell die Art der Nutzung in der Stadt festgelegt hat. In der Villette wurde längs der schon erwähnten vier verkehrsreichen Strassen eine Wohnnutzung von 50% vorgeschrieben.

Der Überbauungsplan Villette

Die Petition mit den 14000 Unterschriften zielte auf die Erhaltung der drei Biedermeiervillen an der Laupenstrasse ab. Die Eigentümer von zwei dieser Liegenschaften wiesen darauf hin, dass sie nach dem geltenden Recht ihr Land in geschlossener Bauweise sechsstöckig überbauen könnten, so dass sie eine Unterschutzstellung nur gegen eine sehr hohe Entschädigung wegen materieller Enteignung hinnähmen. Zugleich versuchten sie während der Erarbeitung des Überbauungsplanes, die schon erwähnten Bauverbotdienstbarkeiten südlich der Fassaden der Hauptgebäude aufzuheben. Die Stadt konnte dies, nicht zuletzt dank dem Angebot einer Mithilfe von einigen zehntausend Franken beim Erwerb der Liegenschaft Laupenstrasse Nr. 41 durch den derzeitigen Mieter der Liegenschaft Laupenstrasse 49, verhindern. Wäre dies nicht gelungen, hätte – gestützt auf eine Verkehrswertschatzung – die Unterschutzstellung der drei Villen an der Laupenstrasse derartige finanzielle Konsequenzen zur Folge gehabt, dass davon hätte abgesehen werden müssen. Die Stadtregierung, der Gemeinderat, hat also die Möglichkeit der Unterschutzstellung der drei Villen dadurch gewahrt, dass er unternehmerisch gehandelt hat. Ich ziehe daraus eine erste Schlussfolgerung: Zumindest in stark überbauten städtischen Gebieten muss die Detailplanung mit einer unternehmerischen Haltung der städtischen Behörden Hand in Hand gehen.

Bei einer so schwierigen Aufgabe wie der Schaffung des Überbauungsplanes Villette hat sich wohl auch das Vorgehen gelohnt, auch wenn es einige Kosten zur Folge hatte. Der Gemeinderat setzte eine Spezialkommission ein, in der be-

kannte Anhänger der Petition, Stadträte, die sich im städtischen Parlament mit der Villette schon befasst hatten und Vertreter der Grundeigentümer Einsitz nahmen. Vier bekannte Planungs- und Architekturbüros, wovon ein auswärtiges, wurden eingeladen, ihre Ideen für den Quartierplan Villette zu erarbeiten. Die Kommissionsarbeiten führten zur Weiterbearbeitung eines Vorschlages, wobei aber alle Vorschläge eine wertvolle Grundlage zur Bestimmung der Ausnützungsziffer lieferten. Es erwies sich aufgrund der Arbeiten der vier Büros relativ rasch, dass – von zwei Ausnahmen abgesehen – für die überbaubaren Grundstücke trotz ihrer zentralen Lage eine Ausnützung von mehr als 1,1 kaum zu verantworten ist. Verschiedene günstige Umstände – nicht zuletzt das Glück, dass die verantwortungsbewusste Burgergemeinde Bern im Quartierplangebiet viel Land besitzt – halfen mit, dass sich gegen diese Herabzonung um mehr als 50% nur wenige Grundeigentümer wehrten. Günstig wirkte sich auch der Vorschlag der Kommission aus, längs der verkehrsreichen und lärmigen vier Hauptverkehrsstrassen, welche das Quartierplangebiet begrenzen, die Nutzungsvorschriften des Überbauungsplanes in dem Sinne aufzuheben, dass die Art der Nutzung in diesem Gebiete freigegeben wird. Dagegen soll im Quartierinnern eine Wohnnutzung von wenigstens 90% vorgeschlagen werden. Ich überlege mir, ob sich nicht zwei weitere Folgerungen allgemeiner Art ziehen lassen:

1. Die generelle Planung sollte recht streng sein, um für eine Detailplanung eine gute Ausgangsbasis zu schaffen. Das würde für die Stadt Bern heissen, dass der Bauklassenplan 1955, der tatsächlich aus einer uns schon recht fremden Zeit mit ganz anderen Auffassungen über Stadtplanung und Städtebau stammt, total revidiert werden müsste, während die strengen Vorschriften über die Art der Nutzung des Nutzungszonenplanes nur im Rahmen von Überbauungsplänen revidiert werden sollten.
2. Ist der generelle Plan über das Mass der Nutzung überholt, so muss man den Mut haben, in der Detailplanung die Ausnützungsziffern – wenn nötig auch in einem starken Masse – herabzusetzen. Es gibt wenig Urteile darüber, ob in solchen Fällen mit einer Entschädigungspflicht wegen materieller Enteignung gerechnet werden muss. Das wird aber wohl selten der Fall sein. Das Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen führte am 27. Oktober 1976 in einem Entscheid aus, die verfassungsmässige Eigentumsgarantie gewährleiste nicht eine wirtschaftlich besonders vorteilhafte Nutzungsintensität. «In BGE 97 I 632ff. hat das Bundesgericht eine Abzonung auf einen Drittel der ursprünglich zulässigen Nutzung als entschädigungslos zu duldenden Eingriff bezeichnet... Die Abzonung im vorliegenden Fall erreicht... bei weitem nicht dieses Ausmass und lässt, was letztlich entscheidend ist, unter Einbeziehung der gesamten Parzellenfläche eine einen durchaus angemessenen Ertrag abwerfende bauliche Nutzung des Grundstückes immer noch zu» (VLP-Schriftenfolge Nr. 22, S. 11).

Die Villette-Kommission schlug den zuständigen städtischen Behörden vor, die drei Biedermeier-Villen an der Laupenstrasse unter Schutz zu stellen. Wie ich schon erwähnt habe, wechselte die Villa Laupenstrasse Nr. 41 kürzlich die Hand, und zwar in Kenntnis der vorgesehenen Unterschutzstellung zu einem Preis, dass die Stadt die Auffassung vertritt, hier könne von einer materiellen Enteignung keine Rede sein. Im weiteren darf nach dem erwähnten Handwechsel die Stadt davon ausgehen, dass die weitreichenden Bauverbotsdienstbarkeiten südlich der Hauptfassaden der Gebäude Nr. 45 und 49 erhalten bleiben. Ob bei diesen Gegebenheiten für die Liegenschaft Laupenstrasse Nr. 45 eine materielle Enteignung anerkannt werden könnte und müsste, lässt sich nicht ohne weiteres beurteilen. Die Stadt ist aber aus verschiedenen Gründen am Erwerb dieser Liegenschaft interessiert, so dass ein Kaufvorvertrag abgeschlossen werden konnte, der noch der Zustimmung des Volkes an der Urne bedarf. Bei der Liegenschaft Laupenstrasse Nr. 49 müsste wohl damit gerechnet werden, dass bei der relativ geringen baulichen Nutzung angenommen werden müsste, dass die zuständigen Justizbehörden den Tatbestand der materiellen Enteignung als erfüllt beurteilen würden. Politisch wird aber jede Vorlage zu einem Überbauungsplan arg belastet, wenn der Stimmbürger damit rechnen muss, die Stadt habe viel Geld dafür zu bezahlen, dass der private Grundeigentümer seine Liegenschaft wie bisher benutzen «dürfe». Es war daher gegeben, über den Kauf dieser Liegenschaft zu verhandeln. Eine Einigung ist erzielt worden, sofern die städtischen Behörden und die Stimmbürger bereit sind, dieser zuzustimmen. Ich darf daraus zwei Folgerungen allgemeiner Art ziehen:

1. Die öffentliche Hand muss alles tun, um materiellen Enteignungen zu entgehen, das heisst sie muss dort, wo sie eindeutig mit materiellen Enteignungen rechnen muss, für den Übergang der betreffenden Liegenschaft in die öffentliche Hand eintreten.

2. Wer Unterschutzstellungen erhaltenswerter Bauten und/oder die Freihaltung überbaubarer Areale in Bauzonen fordert, muss zur Kenntnis nehmen, dass die öffentliche Hand dafür unter Umständen hohe Mittel aufbringen muss.

Ergänzend sei festzuhalten, dass die Stadt im Anschluss an die Parzelle Langenstrasse 49 zwei weitere Liegenschaften erwerben kann, so dass sie sich an einer zentralen Lage Boden im Halte von gegen 10500 m² zu einem tragbaren Preis beschaffen kann.

Ich kann hier nicht weiter auf andere Fragen eingehen, wie zum Beispiel die brisante Frage der unterirdischen Parkierung bzw. der Konsequenzen, die zu ziehen sind oder wären, wenn Bauherren ihre Pflicht nicht erfüllen können, genügend Abstellplätze zu schaffen. Ich erlaube mir aber noch den Hinweis, dass in städtischen Gebieten fast überall stark divergierende Interessen bestehen, so dass harte Auseinandersetzungen mit Grundeigentümern kaum zu vermeiden sind. Die Erarbeitung von Überbauungsplänen ist daher zu einem zeitlich sehr aufwendigen, kostspieligen und politisch harten Geschäft geworden. Ich frage mich, ob es sinnvoll ist, alle Beteiligten immer und immer wieder arg zu strapazieren, oder ob nicht der vielleicht harte Kampf der Schaffung einer generell zweckmässigen Grundlage über das zulässige Mass der Nutzung – in einer Totalrevision des Bauklassenplanes 1955 – ausgefochten werden muss. Dann liesse sich wahrscheinlich eine Detailplanung, wie es bei den Überbauungsplänen der Fall ist, weit eher und ohne zermürbende Auseinandersetzungen durchführen. Zudem würde für die Grundeigentümer die Rechtssicherheit erheblich gestärkt. Auch daran muss eine Stadt denken, denn sie hat kein Interesse am Ruf, in ihren Grenzen könne in vernünftiger Zeit ein Bauvorhaben kaum mehr verwirklicht werden.

Neuerscheinungen der ORL (Orts-, Regional- und Landesplanung)

Materialien zu vermuteten Zusammenhängen zwischen Energie und Raumplanung
Hans Boesch, Verkehrsplaner SVI; Pierre Renaud, dipl. Masch. Ing. ETH
Mitarbeit: Martin Steiger, dipl. Arch. ETH
234 Seiten, Fr. 19.–
Diese kleine Kompilation umfasst:
- Bericht: Abgrenzungen, Strukturierung der Materialien im Hinblick auf raumplanerische Relevanz usw.
- Erläuterungen zur Literaturauswertung und zu den Interviews
- Literaturauswertung
- Interviews

Interdepartementale Arbeitsgruppen für die Bearbeitung raumplanerischer Probleme
Dr. Hans Zimmermann, Raumplaner ETH/NDS
258 Seiten, Fr. 19.–
– Projektorganisationen in der Verwaltung:
Allgemeine Situation / Ausgewählte Beispiele von Projektorganisationen mit interdepartementalen Arbeitsgruppen: Zürich, Aargau, Berlin, Wien.
– Interdepartementale Arbeitsgruppen:
Ausgangssituation / Organisation von Arbeitsgruppen: Grösse, Dauer, Zusammensetzung, Anforderungen an Mitglieder, Arbeitsweise / Ablauf einer Gruppenarbeit: Auftrag, Einsetzung der Gruppe, Problembestimmung, Situationsanalyse, Zielbestimmung, Lösungserarbeitung, Bewertung, Entscheidung, Durchführung, Kontrolle / Auswirkungen für Arbeitsgruppe und Verwaltung.
– Kontrolle:
Planung und Kontrolle / Elemente der Kontrolle / Typen der Kontrolle.