

Rechtliches Konzept

Autor(en): **Fahrländer, Karl Ludwig**

Objektyp: **Article**

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

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

Heft 3

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-957660>

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.

Rechtliches Konzept

► Dr. Karl Ludwig Fahrländer

Die geltende Bauordnung der Stadt Biel aus dem Jahre 1937 ist wohl eine der ältesten noch in Kraft stehenden kommunalen Nutzungsordnungen. Sie ist ein vorab Gebäudehöhen festlegender Bauklassenplan, welcher mit einer Vielzahl von nachbarrechtlichen Bestimmungen angereichert ist, die vielfach "privatrechtlichen Charakter" haben. Dank ihrer Geltungsdauer von rund 60 Jahren hat die Bauordnung die Stadtentwicklung stark geprägt. Sie hat derart lange überlebt, weil sie in der alltäglichen Praxis teilweise nicht mehr strikte eingehalten und durch eine Vielzahl von Spezialordnungen abgelöst wurde. Zudem sind im Verlaufe der Jahre mehrere Revisionsversuche am auch andernorts feststellbaren (Zürich) politischen Unvermögen gescheitert, für eine grosse Gemeinde eine vollständig neue baurechtliche Grundordnung zu erlassen.

Auch dieser Umstand bewirkte, dass die Revisionsarbeiten von der Idee geprägt waren, nur Wesentliches zu regeln. Dabei war es naheliegend, Wiederholungen zu vermeiden und damit auf alle planerischen und baupolizeilichen Vorgaben zu verzichten, welche zwingend durch übergeordnetes Recht des Bundes und des Kantons festgelegt werden. Eine Analyse der heute im Bereiche des Bau-, Planungs- und Umweltschutzrecht geltenden Rechtsetzung des Bundes (RPG, RPV, USG, LSV, LRV, NHG, NV und weitere) sowie des Kantons (BauG, BauV, BewD, KoG, SBG, SFG, SFV, KUVPV und weitere) zeigte, dass heute weite Bereiche umfassend und in einer Weise durch übergeordnetes Recht geregelt werden, die auf kommunaler Stufe keine Ergänzungen erfordern oder zulassen (Emissionsbegrenzungen und Immissionsschutz, Baugebietsdimensionierung, Erschliessungsvorschriften, Planerlass- und Baubewilligungsverfahren, Gesundheit, Hygiene, Sicherheit, Aussenraumgestaltung, Spielplätze, Ortsbild- und Landschaftsschutz, Parkierungsvorschriften). Nur teilweise durch übergeordnetes Recht vorgegeben wird die Ausgestaltung der Nutzungsordnung (Art der Nutzung) und fast vollständig der Gemeindeautonomie vorbehalten bleibt der Erlass der baupolizeilichen Vorschriften (Mass der Nutzung). Wer konsequent darauf verzichtet, die Festlegungen des übergeordneten Rechts in der baurechtlichen Grundordnung zu wiederholen, kann diese damit von etlichem Ballast befreien.

Die Unterteilung in einen Nutzungszonenplan (Art der Nutzung) und in einen Bauzonenplan (Mass der Nutzung) macht deutlich, dass die neue baurechtliche Grundordnung dem Plan Vorrang ein-

räumt. Der schichtweise Aufbau der Pläne erlaubt, verschiedene, sich überlagernde Festlegungen im Plan aufzunehmen und derart auch für kleine Gebiete differenzierte Aussagen zu machen. Auch damit kann das Baureglement ohne Qualitätseinbussen entlastet werden.

Ein solches Vorgehen ermöglicht aber insbesondere auch eine offene Zonenordnung, ohne dass deswegen auf planerisch gebotene Unterscheidungen verzichtet werden müsste. Biel ist traditionellerweise stark geprägt von Mischnutzungen. Um diese erwünschte Nutzungsart weiter zu fördern und zu stärken wurde das gesamte Baugebiet - abgesehen von Arbeits- und Spezialzonen - der Mischzone zugewiesen. Die einzelnen Mischzonen unterscheiden sich einzig noch durch die für ein Gebiet geltende Lärmempfindlichkeitsstufe gemäss Art. 43 LSV. Auf weitergehende Festlegungen zur Art der Nutzung wurde nach eingehender Prüfung verzichtet, ohne dass deswegen ein "planerischer Eintopf" angestrebt worden wäre. Die gebotenen Differenzierungen werden vielmehr mit überlagernden Nutzungs- und Baupolizeivorschriften angestrebt (Wohnnutzungsanteile, Grünflächenziffern, Festlegung der Bauweise, besondere Gebäudelängen und -tiefen, besondere Gebäudestellungen, Erdgeschossbestimmungen). Die Verfasser der baurechtlichen Grundordnung der Stadt Biel sind zur Überzeugung gelangt, dass dieses Instrumentarium für Biel mit seiner traditionellen Mischnutzung und seinen in vielen Gebieten gefestigten Nutzungsstrukturen ausreicht, um eine gute Nutzungsordnung zu verwirklichen. Zu ergänzen bleibt, dass Biel - neben einem für Berner Verhältnisse aussergewöhnlich aussagekräftigen Richtplan - über ein weit verbreitetes Netz an Baulinien verfügt. Diese vielfach alten Baulinienpläne widersprechen sich zwar teilweise oder erweisen sich aus andern Gründen als überholt. Es ist deshalb vorgesehen, unmittelbar nach dem Erlass der neuen baurechtlichen Grundordnung auch die Baulinienpläne zu überarbeiten und zu systematisieren. Damit soll ein zusätzliches für die Siedlungsgestaltung (Strassenräume, etc.) wesentliches Instrument aktualisiert werden.

Das Baureglement weist 34 Artikel auf. Es lehnt sich in seinem formalen Aufbau an den Nutzungszonenplan und den Bauzonenplan an, deren Festlegungen im Vordergrund bleiben sollen. Das Baureglement wird - im Kanton Bern zum ersten Mal - ergänzt durch eine von der Exekutive (Gemeinderat) zu erlassende Bauverordnung. Dabei

Die vorgelegte baurechtliche Grundordnung für Biel umfasst einen Zonenplan und ein Baureglement mit 34 Artikeln. Die Knappheit des Reglementes entspringt der Meinung, dass kein Zusammenhang zwischen der Qualität städtischen Lebensraumes und dem Detaillierungsgrad der Vorschriften besteht. Der vor Kurzem zur öffentlichen Planaufgabe gebrachte Entwurf hat denn auch den Anspruch, die wesentlichen, auf dieser Stufe zu legiferierenden Elemente der Stadtplanung abzudecken und in der Lage zu sein, örtlich präzise und differenzierte Festlegungen zu machen.

geht es nicht darum, das schlanke Baureglement durch eine dicke Bauverordnung gleichsam nachträglich wieder aufzublähen. Auch die Bauverordnung wird voraussichtlich knapp 40 Artikel aufweisen. Mit dem gewählten Vorgehen wird vielmehr eine zweckmässige Kombination von Beständigkeit und Flexibilität angestrebt. Das Baureglement ist – was der langjährige Bestand der alten Bauordnung für Biel bewiesen hat – auf Dauer ausgelegt. Dort sind diejenigen Grundsätze ver-

ankert, an denen nicht leichthin gerüttelt werden soll. Die Vorschriften der Bauverordnung sollen demgegenüber bei Bedarf aufgrund gesammelter Erfahrungen, einer unbefriedigenden Praxis oder einer weiterentwickelten Rechtsprechung auf einfachere Weise veränderten Verhältnissen angepasst werden können. Indem das Baureglement durch Delegationsnormen den Rechtsetzungsbereich des Gemeinderats als Verordnungsgeber umschreibt und damit abgrenzt, bleibt auch eine

Der Stellenwert der neuen Zonenordnung innerhalb der raumwirksamen Aktivitäten der Stadt Biel

► Ueli Haag

Dem städtischen Parlament und anschliessend den Stimmberechtigten soll in der ersten Jahreshälfte 1998 der neue Zonenplan zur Genehmigung unterbreitet werden. Damit wird die seit Jahrzehnten überfällige Erneuerung erreicht sein. Mit der "Inbetriebnahme" der erneuerten Planungsinstrumente - Zonenplan, Baureglement und Bauverordnung einerseits, Richtplan andererseits - ist eine unter mehreren Voraussetzungen für eine kohärente und massnahmenorientierte Politik der Stadtentwicklung und Stadterneuerung geschaffen. Mit dem im Frühsommer durch die Exekutive in Kraft gesetzten Richtplan ist ein wertvoller Wegbegleiter für die Erweiterung und Optimierung des Instrumentariums der städtischen Entwicklungspolitik geschaffen.

Zieht man zudem in Betracht, dass für die im Zusammenhang mit der künftigen Stadtentwicklung bedeutsamen Baugebiete im Verlauf der letzten Jahre die erforderlichen planerischen Vorgaben festgesetzt wurden, kann und muss eine Neuausrichtung der raumwirksamen Tätigkeiten vorgenommen werden, welche anstelle des Erlasses "verordneter Regulierung" vermehrt auf Prospektion, Prozess-Animation, Promotion und Beratung ausgerichtet ist. Die mit der Durchführung der Expo 2001 verbundene Absicht, über die Durchführung des Ereignisses hinaus, reale und dauernde Werte zu schaffen, soll dabei als Verstärker und Beschleuniger für eine massnahmenorientierte Aufgabenwahrnehmung genutzt werden.

Aus heutiger Sicht - d.h. nach nur 6monatiger Tätigkeit als städtischer Baudirektor - werden die raumwirksamen Tätigkeiten insbesondere durch folgende Aktionsbereiche geprägt sein:

• *Nutzungsförderung innerhalb der Entwicklungsgebiete*

Trotz generell schwierigen Randbedingungen aufgrund der Wirtschaftslage sowie noch einige Zeit andauernder Mängel im Zusammenhang mit der verkehrlichen Einbindung, ist eine von vielfältigen Interessen bewirkte Nachfrage nach Arbeitsflächen bzw. Wohnraum spürbar. Expandierende Betriebe der Exportwirtschaft, Neuansiedlung von Unternehmen, Verwaltungen und Ausbildungsstätten sowie die zunehmende Bereinigung des Wohnungs- und Liegenschaftsmarktes bilden u.a. die Voraussetzungen für eine intensivere Investitionstätigkeit innerhalb des städtischen Gebietes. Mit dem bestehenden Angebot an in weiten Teilen der Stadt Biel gehörenden Entwicklungsflächen in standortgünstiger Lage, ist die Möglichkeit einer gezielten und verstärkten Förderungspolitik gegeben. Aufbauend auf den weitgehendst vorhandenen stadtplanerischen Vorgaben steht eine Aufgabe an, welche eine Neuausrichtung der uns übertragenen Tätigkeiten in Richtung Prozessförderung, Projektkoordination, Animation zu gemeinsamer Investitionsvornahme u.a.m. erfordert.

ausreichende demokratische Auseinandersetzung mit den (untergeordneten) Inhalten der Bauverordnung gewährleistet. Auch die Bauverordnung wird öffentlich aufgelegt. Überdies konnte – was allerdings unterblieben ist – anlässlich der öffentlichen Auflage des Baureglements gerügt werden, die an den Gemeinderat delegierten Rechtsetzungskompetenzen seien zu umfassend und zu ungenau. Das gewählte zweistufige Vorgehen beim Erlass kommunaler Bauvorschriften soll die

demokratische Auseinandersetzung um die baurechtliche Grundordnung der Gemeinde im Interesse einer flexibleren Ausgestaltung untergeordneter Bauvorschriften von unnötigem Ballast befreien und nicht zu einem unerwünschten Abbau der demokratischen Meinungsbildung führen. ■

- *Verstärkung des innerstädtischen Zusammenhanges*

Mit der vorgängig skizzierten Reurbanisierung verbindet sich die Möglichkeit, innerhalb des Stadtgefüges einen verstärkten Zusammenhang herzustellen. Fehlende oder ungenügende Bezüge können durch die Neugestaltung der an wichtigen Schnittstellen liegenden Entwicklungsgebieten neu ausgebildet oder verstärkt werden. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Durchsetzung von Massnahmen, welche mehr oder weniger alle Stadtteile betreffen, sei dies im Sinne der Erhaltung oder Weiterentwicklung einer kohärenten Besiedlung, der Schaffung zusammenhängender Grünstrukturen u.a.m. Dass dies eine Vertiefung und Verfeinerung des vorhandenen Planungsinstrumentariums bedingt, ist unbestritten.

- *Reorganisation des städtischen Verkehrsangebots*

Als Konsequenz der bis anhin noch nicht in allen Teilen geklärten Nationalstrassenführung und als Folge fehlender Übereinstimmung der politischen Interessenvertreter, verfügt die Stadt Biel über keine gesamtheitlich ausgerichteten Vorstellungen, hinsichtlich einer anzustrebenden Verkehrsorganisation. Dementsprechend besteht das vorrangige Bedürfnis nach konzeptionellen Grundlagen zur Steuerung der Verkehrsmobilität und damit zur Förderung der Lebensqualität. Aufbauend auf dem Tatbestand, einen im Verlauf der nächsten Jahre sukzessiv in Betrieb genommenen N5-Umfahrung, konstruiert sich der verkehrspolitische Aktionsbereich durch Tätigkeiten, wie die Durchführung einer angebotsorientierten Verkehrsplanung im Rahmen der Agglomeration. Restrukturierung durch Konzentration des Parkraumbangebots in der Innenstadt, weitgehende OeV-Optimierung, durchgehende Massnahmen zur Veloförderung u.a.m. Dass mit einem verbesserten Umgang mit der Mobilität ein entsprechender Abbau des bestehenden Handlungsdefizits im Bereich des Umweltschutzes bewirkt werden soll, liegt auf der Hand.

- *Aufwertung des öffentlichen Raumes*

Mit den erst seit kurzer Zeit laufenden Projekten für eine Aufwertung der Aussenräume der Innenstadt ergibt sich ein weiterer vordringlicher Aktionsbereich. Einerseits gilt es, innerhalb der nächsten 2 - 3 Jahre die laufenden Vorhaben zu verwirklichen, andererseits sind neue Projekte zur Aufwertung der stadträumlichen Bezüge und Verbindung sowie zur Umfeldverbesserung innerhalb der Wohnquartiere zu lancieren.

Für die anstehenden - im Zusammenhang mit der räumlichen Stadtentwicklung stehenden - Arbeiten, bildet die neue baurechtliche Grundordnung, inklusiv der weitergehenden planungsrechtlichen Grundlagen für die hauptsächlichsten Entwicklungsgebiete, den erforderlichen und verlässlichen Bezugsmassnahmen. Mit dem Richtplan ist zusätzlich ein dynamisch wirkendes Steuerungs- und Koordinationsinstrument geschaffen. Zur Bewältigung der sich stellenden Herausforderung bedarf es nun einer intensiven Zusammen- und Mitarbeit weiter Kreise. Nebst der Mobilisierung der Kräfte innerhalb von Gemeindepolitik und -verwaltung, dem Beizug von extern vorhandenem Fachwissen bzw. Erfahrung gilt es, die Stadtbenützer in vermehrter Masse in die Entscheidungsfindung einzubeziehen und Prozesse der Konfrontation und nachfolgender Konsensbildung zu fördern.

Ebenso bedeutsam ist die Gewährleistung einer handlungsorientierten Zusammenarbeit im Rahmen der Regionsgemeinden. Darüber hinaus bildet insbesondere im Zusammenhang mit den Anliegen der Standortförderung ein verstärktes Zusammenspannen mit einer erweiterten Umgebung, insbesondere mit den Städten des Arc jurassien, eine bisher nur in Ansätzen wahrgenommene Chance. ■