

# Management Summary Forum Raumwissenschaften 2021

## Zweitägige Jubiläumsveranstaltung

Anlässlich des zehnjährigen Jubiläums wurde das Forum Raumwissenschaften 2021 erstmals als zweitägige Veranstaltung mit Übernachtung durchgeführt. Dadurch ergaben sich im Gegensatz zu früheren Foren zusätzliche Gelegenheiten für persönlichen Austausch und Interaktion, welche rege genutzt wurden.

## Tagungsthema 2021: «Nutzungsplanung: entsorgen – recyklieren – neudenken?»

Zu Beginn begrüßte Prof. Kay W. Axhausen als Vizepräsident des Trägervereins die Teilnehmenden und betonte die Dringlichkeit besserer Regelwerke für die umfassende Transformation unserer Siedlungsräume, wenn wir die grossen anstehenden gesellschaftlichen Herausforderungen effektiv bewältigen wollen.

Im Anschluss führte Matthias Thoma als Moderator der diesjährigen Tagung in das inhaltliche Thema des Forums ein: Trotz hoher Regulierungsdichte auf kantonaler und kommunaler Ebene ist die räumliche Qualität neu entstehender oder «nachverdichteter» Siedlungsräume heute vielfach unbefriedigend. Es stellt sich also die Frage: Braucht es neue Regeln? Oder haben wir zu viele Regeln? Oder die falschen? Und was ist zu tun?

## Einstieg: Austausch anhand von Szenen aus dem gebauten Alltag



Anhand von Bildpaaren haben die Teilnehmenden jeweils zu zweit kontrovers über die räumliche Qualität gegenwärtig entstehender Siedlungsräume und die dahinterstehenden Regeln diskutiert. Aufgeworfene Fragen waren dabei u.a.:

- ...ist inszenierte Vielfalt und Kleinteiligkeit bei grösseren Arealentwicklungen verwerflich? Oder im Gegenteil ein altbewährtes Prinzip, welches in der Moderne zu Unrecht in Verruf geraten ist?
- ...inwiefern ist es auf Regelwerke und Gestaltung zurückzuführen, dass manche Strassenräume steril und leblos wirken, andere wiederum intensiv angeeignet und genutzt werden?

## Referat Kurt Schmidheiny: «Wie sähe eine Stadt ohne Planungs- und Baurecht aus?»

Im ersten Fachreferat zeigte Prof. Dr. Kurt Schmidheiny (Universität Basel) zunächst mittels eines an der Hochschule entwickelten stadtökonomischen Modells (<https://iconomix.ergon.ch>) einige grundlegende Zusammenhänge zwischen Siedlungsform und Regulierung auf, bspw.:

- Eine unregulierte Stadt wird dort am dichtesten sein, wo sie am attraktivsten ist für die Bewohner.
- Eine Begrenzung der Dichte (z.B. durch Höhenbegrenzungen) führt zu einem höheren Preisniveau in der gesamten Stadt.
- Eine Begrenzung des Preisniveaus (z.B. mittels Maximalmieten) führt zu einem Mehrkonsum an Wohnfläche in den dadurch vergünstigten Gebieten, und zu steigenden Preisen in den übrigen, bisher günstigeren Gebieten der Stadt.

Planerische Vorgaben können keine Dichte erzeugen, sondern lediglich zulassen oder verhindern. Der Mehrwert der Planung liegt also nicht primär in der Regulierung der Dichte, sondern in der geschickten Koordination von Nutzungen und Bebauungsformen: Das Beispiel der Eixample in Barcelona zeigt, dass durch die Vorgabe ruhiger, begrünter Innenhöfe und einer kleinteiligen Bebauungsstruktur auch bei höchster Bebauungsdichte eine hohe Lebensqualität möglich ist. Gibt die Planung jedoch zu viel vor, geht der Mehrwert der städtischen Lebendigkeit und Vielfalt verloren.

Die anschliessende Diskussion drehte sich u.a. um die Frage, ob sich Investoren heute keine Kleinteiligkeit mehr leisten wollen. Ein anwesender Vertreter einer Anlagestiftung berichtigte: Dies sei eine Fehleinschätzung, in grösseren Planungen ziehe man heute gezielt und bewusst verschiedene Planende ein. Die Frage, ob institutionelle Investoren auch in kleinere Grundstücke investieren würden, blieb offen.

## Referat Lukas Bühlmann: «Planungs- und Baurecht in der Schweiz – Geschichte & Stand der Dinge»

Dr. h.c. Lukas Bühlmann, langjähriger Direktor des Gemeindeverbands EspaceSuisse, rekonstruierte die Entstehung der heute raumwirksamen Regulierungen: Die meisten davon entstanden jeweils als Reaktion auf eine konkrete gesellschaftliche Herausforderung (Naturgefahren, Immissionsschutz, Wohnungsknappheit u.a.). Manche dieser Regulierungen bestehen aber bis heute weiter, obwohl sich die Herausforderungen gewandelt haben.

Seit 1969 ist der Grundsatz der zweckmässigen Nutzung des Bodens in der Verfassung verankert, doch Raumplanung als proaktiv-gestaltende Aufgabe hat erst mit mehreren Abstimmungen rund um Landschaftsschutz und Zersiedelung in den letzten Jahren an politischer Priorität gewonnen.

Der Föderalismus der Schweiz wirkt dabei teils erschwerend, erweist sich aber zugleich auch als ideale Laborsituation für neuartige Ansätze – der Erfahrungsaustausch über Kantons- und Gemeindegrenzen hinweg lohnt sich und kann durchaus noch intensiver gepflegt werden.

## Referat Tyler Brûlé: «What's missing: Texture, Vernacularity, Proportions, Density – and Trees!»

Anhand anekdotischer Beispiele zeigte der Publizist, Unternehmer und kosmopolitane Trendsetter Tyler Brûlé auf, was lebenswerte Städte aus Bewohnersicht auszeichnet. So lasse sich die Attraktivität von Städten bspw. an Indikatoren wie der Anzahl unabhängiger Buchhandlungen und Cafés oder an der Vielfalt der Mikrinterventionen im öffentlichen Raum bemessen. Brûlé appellierte an die Planenden, ein vermehrtes Augenmerk auf die Vernakularität zu legen – also auf Materialien, Formen und Nutzungen mit Lokalbezug. Zudem sei auf Kleinteiligkeit, «kleine Grosszügigkeiten» wie z.B. ein schöner Hauseingang, Aneignbarkeit und ein spannungsvolles Wechselspiel von engen und weiten Räumen zu achten und die Ausstattung und Begrünung öffentlicher Räume höher zu gewichten als heute üblich.

## Referat Renato Piffaretti: «Wir bauen Langeweile – wegen zu viel Regulierung»

Renato Piffaretti legte als Leiter der Division Real Estate bei der Swiss Life AG dar, woran die gegenwärtige Regulierung aus Sicht langfristiger Investoren krankt – und wie sich die Situation konkret verbessern liesse:

- Da sich die bestehenden Regulierungen z.T. widersprechen und eine klare rechtliche Priorisierung häufig fehlt, entsteht grosse Planungsunsicherheit. Hier sind die Regulatoren gefordert, Klarheit zu schaffen – «Als Investoren könnten wir mit fast allem leben – solange die Spielregeln klar sind!»
- Starre gesetzliche Vorgaben und der politische Einfluss einzelner Anspruchsgruppen führen oft dazu, dass sinnvolle Anpassungen (z.B. Umnutzung von Büros zu Wohnungen) zu aufwändig und riskant werden und fast nur noch unspezifische, «langweilige» Projekte ohne grosses Risiko realisiert werden können.

Abhilfe schaffen würde gemäss Piffaretti ein neuer Grundsatz im Bewilligungsverfahren: Bestehende Liegenschaften könnten nach einem vorgängig zu definierenden Kriterienkatalog auf gesellschaftsrelevante (ESG-)Kriterien hin beurteilt werden. Bauprojekte wären automatisch bewilligungsfähig, wenn sie insgesamt eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem Status Quo bringen. Wenn ein Projekt also einen besonders grossen gesellschaftlichen Mehrwert in gewissen Teilbereichen (z.B. ein partizipatives Planungsverfahren oder eine Top-Ökobilanz) zu bieten vermag, gelten im Gegenzug bei anderen Kriterien reduzierte Anforderungen.

## Referat Lukas Beck: «Zielbilder statt Ziffern, Dialog statt Regeln – Innovative Ansätze aus Gemeinden»

Die gegenwärtige Form der kommunalen Nutzungsplanung ist ein Kind der Nachkriegszeit. Lukas Beck, Co-Autor der Studie «Eine neue Generation der Nutzungsplanung» (EBP, 2018), stellte zwei neue Grundparadigmen für die kommunale Nutzungsplanung vor, welche einen effektiveren Umgang mit den Herausforderungen der Innenentwicklung ermöglichen könnten.

- «Bilder statt Ziffern»: Anstelle flächendeckender quantitativer Vorgaben können quartierspezifische Vorgaben zu angestrebten Raumcharakteren angezeigt sein. Prominente Beispiele dafür sind die «Form Based Codes» in den USA, die «Baumemoranden» in Disentis und anderen Schweizer Gemeinden, die «Cahiers des Charges» in Delémont sowie die neue Zonenordnung in Morges VD.
- «Weniger Regeln, mehr Dialog»: Verschiedene Gemeinden erproben neue Ansätze, bei denen im Dialog mit Grundeigentümern bessere Koordination und z.T. auch Abweichungen von der Grundzone ermöglicht werden. So hat bspw. Langenthal ein kompaktes, zeitlich limitiertes Workshopverfahren entwickelt, Biel hat flächendeckend Mischnutzungszonen eingeführt, und Thun beabsichtigt, mittels einer «Strassenraumzone» die Planung von Privatgrund und Strassenparzellen besser zu koordinieren.

In der anschliessenden Diskussion wurde angemerkt, dass kleine Gemeinden häufig nicht die personellen Ressourcen hätten für solche «freieren» Verfahren. Dem wurde entgegnet, dass viele der innovativen Ansätze durchaus aus kleineren Gemeinden stammen – entscheidender als die Grösse der Gemeindeverwaltung sei der politische Rückhalt. Es brauche einen lebendigen Austausch zu guten Ansätzen über die Gemeindegrenzen hinweg. Zudem wurde betont, dass kooperative Verfahren nicht länger dauern sollten als eine politische Amtsperiode, da neugewählte politische Amtsträger\*innen die Projekte ihrer Vorgänger häufig nicht mit ausreichender Entschiedenheit weitertrügen und diese in der Folge Schiffbruch zu erleiden drohen.

## Interaktiv erarbeitete Ansätze

Am zweiten Tag widmeten sich die Teilnehmenden in sieben Arbeitsgruppen jeweils einer vorgängig identifizierten Problematik der aktuellen Siedlungsräume, und erarbeiteten gemeinsam einen Lösungsansatz. Dabei wurden folgende Themen behandelt:

- Aussenräume – Als Innenraum des öffentlichen Lebens begreifen und aktiv gestalten
- Erdgeschosse – Verbesserung der «Kommunikation» zwischen Gebäuden und öffentlichem Raum
- Mischnutzung – Aufhebung der Zonenordnung zugunsten klar geregelter partizipativer Verfahren
- Orte statt Zonen – Definition von Raumcharakteren anstelle von Bauzonen
- Dekarbonisierung – Pfad für eine schrittweise Transformation der Siedlungsräume
- Spielräume im Regelwerk – Flexibler Kriterienkatalog zum konstruktiven Umgang mit Zielkonflikten
- Städtebauliche Entwicklungsprinzipien – Wunschbilder formulieren & Experimentierräume schaffen

In einer Ausstellung wurden drei Gruppen ausgewählt, ihren Ansatz im Plenum genauer vorzustellen:

### Präsentation 1: Mischnutzung – Aufhebung der Zonenordnung zugunsten partizipativer Verfahren

- Überall im Siedlungsgebiet sollen grundsätzlich alle Nutzungen zulässig sein
- Keine starren Vorgaben zu Dichte oder Freiflächen mehr, sondern zeitlich klar getaktete partizipative Verfahren zur Beurteilung des jeweiligen Projekts
- Dabei gibt es keine Vetorechte einzelner, sondern qualifizierte Mehrheitsentscheide

Diskussionsvoten: Toller Ansatz, insbesondere weil in so einem Setting jede Art von Projekt mehrheitsfähig werden kann, welches ausreichend Mehrwert für das (mitspracheberechtigte) Umfeld bietet. Anspruchsvoll wird aber die Definition der Mitspracheberechtigten. Einerseits gilt es, Anrainer vor zu starken Beeinträchtigungen zu schützen, andererseits soll auch das gesamtgesellschaftliche Interesse und die Interessen möglicher zukünftiger Bewohner ausreichend Berücksichtigung finden. Und für kleinere bauliche Anpassungen müsste ein verhältnismässiges, einfaches Verfahren gefunden werden.

### Präsentation 2: Orte statt Zonen – Definition von Raumcharakteren anstelle von Bauzonen

- Anstelle abstrakter «Zonen» sollen für spezifische Gebiete Entwicklungsvisionen formuliert werden.
- Nutzungszonen bestehen weiterhin – einerseits, um den Eigentümern rechtliche Sicherheit zu gewähren, andererseits auch als «Schutzfunktion» um die Verdrängung gewisser lokal erwünschter Nutzungen zu verhindern (z.B. mittels Minimalquoten für gewisse Nutzungen)

### Präsentation 3: Spielräume im Regelwerk – Flexibler Kriterienkatalog zum Umgang mit Zielkonflikten

- Die Summe der Regeln führt tendenziell zu einem Einheitsbrei. Ein dreistufiger Planungsprozess würde bessere Lösungen ermöglichen:
  1. Festlegung von Rahmenbedingungen und Beurteilungskriterien (samt Gewichtung) für die Bewertung von Projektideen durch eine Gruppe aus verschiedenen Stakeholdern (Eigentümer, Entwickler, Behörde, Fachverbände), basierend auf einer gründlichen Ortsanalyse.
  2. Entwicklung von Projektvorschlägen, ggf. mit Vernehmlassungs- und Überarbeitungsrunden
  3. Entscheid zu guter Gesamtlösung anhand der vorgängig definierten Kriterien
- Etablierung einer lösungsorientierten Diskurskultur (runde Tische u.ä.) innerhalb der Verwaltung
- Rekurse sind zwar zum Prozess möglich, aber nicht zu einzelnen definierten Beurteilungskriterien

Diskussionsvoten: Im Nachhaltigkeitsbereich (z.B. SNBS-Kriterien) ist es seit langem üblich, dass projektspezifisch verschiedene Zieldimensionen gegeneinander abgewogen und ein Optimum gefunden werden muss, anstatt fixe Zielwerte in allen Bereichen anzustreben. Eine Übertragung dieses Prinzips auf die Raumentwicklung scheint vielen Anwesenden naheliegend und sinnvoll. Dabei sei aber darauf zu achten, dass gewisse Minderheiten oder Anliegen nicht systematisch überstimmt oder vernachlässigt werden.