

In fünf Schritten zum Räumlichen Entwicklungsleitbild

Es gibt viele Methoden, ein Räumliches Entwicklungsleitbild zu erarbeiten. Die folgenden fünf Schritte bieten als verlässlicher, ergebnisorientierter Weg eine sinnvolle Gliederung der Arbeiten und eine inhaltliche Leitlinie an. Sie erlauben die Ausgestaltung eines kurzen, intensiven und kreativen Prozesses und eine fruchtbare Diskussion mit allen Akteuren.

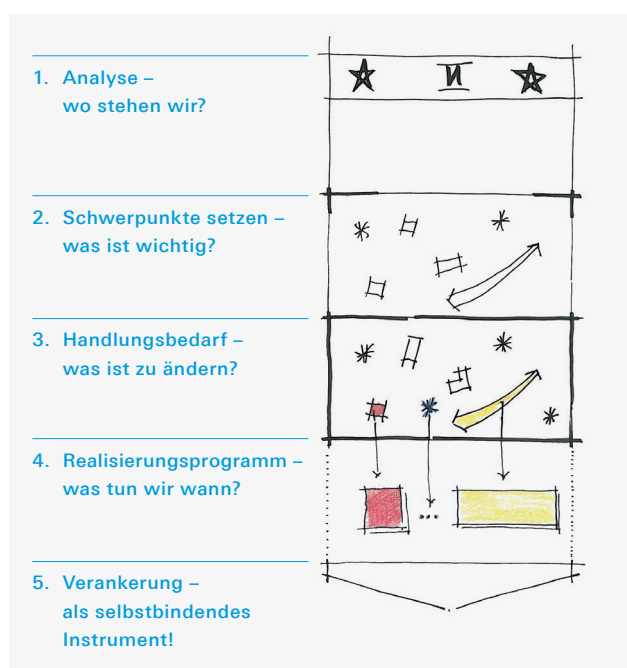
1. Analyse – wo stehen wir?

“Startgespräch Ortsplanung” mit dem Kanton

Zu Beginn des Prozesses empfiehlt sich ein “Startgespräch Ortsplanung” zwischen der Gemeinde, dem Planungsteam und dem zuständigen Kreisplaner der Abteilung Raumentwicklung zur Klärung der kantonalen Grundlagen, der inhaltlichen und formalen Anforderungen. Der kantonale Richtplan enthält zahlreiche behördenverbindliche Vorgaben und Zielsetzungen, die je nach Raumtyp zu berücksichtigen sind – beispielsweise zu Siedlungsqualität und Ortsbild, Mindest-Einwohnerdichten, Arealentwicklungen sowie Wohn- und Entwicklungsschwerpunkten. Möglicherweise bestehen auch regionale Sachpläne, die zu beachten sind. Ein wichtiges Thema bildet auch die Abstimmung von Siedlung, Verkehr und Freiraum. Zudem verfügt der Kanton über räumlich konkrete Analysekarten jeder Gemeinde, die periodisch aufgearbeitet und nachgeführt werden und den Gemeinden als Planungsgrundlagen zur Verfügung gestellt werden (*siehe Werkzeugkasten 2*). All diese Grundlagen werden anlässlich des “Startgesprächs Ortsplanung” auf Basis der kantonalen Grundlagen besprochen. Ziele des “Startgesprächs Ortsplanung” sind:

- Der Kanton stellt der Gemeinde alle vorhandenen Daten und Planungsgrundlagen zur Verfügung.

Die fünf Arbeitsschritte



Die fünf Schritte zur Erarbeitung eines Räumlichen Entwicklungsleitbilds. (Quelle: Feddersen & Klostermann)

- Der Kreisplaner formuliert die wichtigsten Trends, Herausforderungen und die Entwicklungsziele gemäss Richtplan spezifisch für die Gemeinde aus und konkretisiert sie.
- Die Gemeinde bringt inhaltliche und verfahrensmässige Erwartungen auf den Tisch.
- Das Dialog- und Gegenstromprinzip (*siehe Kapitel 1.4*) zwischen Gemeinde und Kanton wird so frühzeitig in Gang gesetzt.

Inventare

Ebenfalls im ersten Schritt sind alle vorhandenen Inventare zu sichten. Dabei sind die Aktualität und der mögliche Nachführungsbedarf zu klären. Unwiederbringliche Werte und Potenziale (Flächen und Objekte; natürlich/ökologisch, kulturell und baulich) sind im Rahmen der Analyse unbedingt zu erfassen. Das Erkennen dieser Werte erlaubt, sie konsequent und systematisch in die Arbeit einzubeziehen und schliesslich auf guter Grundlage zu entscheiden, wie sie im Räumlichen Entwicklungsleitbild – und damit auch in der darauf aufbauenden, grundeigentümergebundenen Nutzungsplanung – Niederschlag finden. Wichtige Inventare sind beispielsweise:

- **Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)**
Als Grundlage für alle Planungsebenen zeigt das ISOS nach schweizweit einheitlichen Kriterien die Interessen und Ziele der Ortsbildentwicklung auf.
- **Bauinventar**
Das bisherige Kurzinventar beziehungsweise neu das Bauinventar der Kantonalen Denkmalpflege stellt die einheitliche Wertung der kommunal bedeutsamen Bausubstanz bis zum Erstellungsjahr 1920 sicher. Insbesondere die dynamischeren Gemeinden der Raumtypen Kernstädte, Urbane Entwicklungsräume und Ländliche Zentren sollten prüfen, ob das Bauinventar mit den Bauperioden von 1920 bis 1980 zu ergänzen ist, um eine hinreichende Gesamtschau gewährleisten zu können.

- **Inventar der historischen Gärten und Anlagen (ICOMOS)**

Die von ICOMOS Suisse erstellte Liste historischer Gärten und Anlagen der Schweiz gibt einen Überblick über die potenziell schutzwürdigen Gärten und dient als Grundlage für weiterführende Abklärungen. ICOMOS Suisse und das Bundesamt für Kultur haben 2014 den Leitfaden "Gartendenkmäler in der Planung" erstellt.

- **Landschaftsinventare**

Diese kommunalen Inventare enthalten Natur- und Kulturobjekte innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebiets der Gemeinden.

Weitere Grundlagen und Auswertung

Neben den vorstehenden sind alle weiteren relevanten gemeindespezifischen Grundlagen zusammenzutragen und zu sichten. Sämtliche Grundlagen und Zielsetzungen sind durch Fachleute auszuwerten und kritisch zu reflektieren.

Leitfragen

In Kenntnis der Ausgangslage können nun Leitfragen zur räumlichen Entwicklung gefunden werden. Leitfragen sind ein Arbeitsmittel, um relevante Themen einzugrenzen und um Stärken, Schwächen und jene Aspekte oder Strukturen zu erkennen, welche die Identität der Gemeinde ausmachen. Mit Hilfe der Leitfragen lassen sich die Richtung, die Ziele und Prioritäten der Gemeindeentwicklung weiter schärfen.

Praxistipps: Beispiele für thematisch gruppierte Leitfragen

Umfeld, Selbstverständnis, Funktionalität:

- In welchem Raumtyp liegt die Gemeinde, und welche Funktion nimmt sie im regionalen Kontext wahr?
- Wie steht es um die Qualität der Erschliessung (Fuss- und Radverkehr, öffentlicher Verkehr, motorisierter Individualverkehr) und der Grundversorgung in der Gemeinde, und wie werden die umliegenden Zentren (Arbeit, Einkauf,

Erholung, Schulen) erreicht?

- Welche wirtschaftliche Bedeutung kommt der Gemeinde zu (Wirtschaftsstandort)?

Stärken, Identität:

- Welche Qualitäten ("Schätze") hat die Gemeinde (Alleinstellungsmerkmale wie Gebäude und Gebiete mit baukulturellem Wert, Erholungs- und Freizeitangebot, kulturelle Angebote, prägende Freiräume, Gewässer, wichtige Sichtachsen oder Aussichtspunkte, Bezug zu ursprünglichen Naturlandschaften, welche die Gemeinde auszeichnen)?
- Welche Bereiche und/oder Strukturen (Gebäude, Freiräume, Ensembles, Objekte, Ortsbilder, usw.) sind für die Lebensqualität und die Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Gemeinde von Bedeutung? Wie sind sie in der Gemeinde verteilt, vernetzt und erreichbar? Wo liegt das Zentrum, die Mitte der Gemeinde? Wo soll das soziale Leben im Dorf stattfinden, und wo findet es tatsächlich statt?

Bedürfnisse, Zielgruppen:

- Wie ist die Bevölkerung zusammengesetzt, und wie verteilen sich die verschiedenen Gruppen räumlich (Alter, Bildung, Einkommen usw.)? Wie lauten die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung und -struktur? Wer soll künftig in der Gemeinde wohnen? Wie sind die Wohnbedürfnisse ausgeprägt?
- Wie und wohin bewegen sich die Einwohnerinnen und Einwohner innerhalb der Gemeinde (Fuss- und Radwegnetz)?

Treiber, Dynamik:

- Wo ist eine Entwicklung notwendig oder möglich (zum Beispiel "Schlüssel-" und "Handlungsgebiete", Erneuerungs-/Sanierungsbedarf, Unternutzung)?
- Welche Teile der Gemeinde sind eher stabil und sollen es bleiben?
- Welche Akteure beeinflussen die Entwicklung (Unternehmen, Investoren, Kanton, Vereine/ Institutionen, Grundeigentümer)?
- Welche übergeordneten Rahmenbedingungen

und Projekte beeinflussen die Gemeinde von aussen (zum Beispiel Naturgefahren und Infrastruktur)?

Ortsanalyse

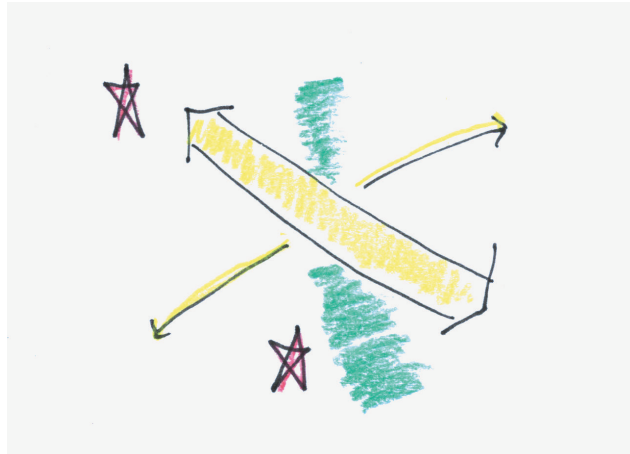
Die Ortsanalyse startet mit einer Begehung des Orts. Ein vorbereiteter Spaziergang oder eine Fahrradfahrt einer Delegation des Begleitgremiums der Gemeinde zusammen mit dem Planungsteam öffnet und schärft den Blick für die heutige Situation. So werden die Identifikationspunkte, die (Planungs-)Geschichte und die konkreten räumlichen Herausforderungen sichtbar und spürbar. Die Begehung soll in einfachen Skizzen durch die Planer dokumentiert werden. Aus der Analyse sind Schwerpunktgebiete für die Gemeindeentwicklung abzuleiten, die ebenfalls darzustellen sind. Unter Schwerpunktgebieten versteht man Gebiete, in denen eine Entwicklung angestrebt und erwünscht ist oder bereits stattfindet. Solche Schwerpunktgebiete können ein grosses Potenzial zu Gunsten der hochwertigen Innenentwicklung aufweisen. Dabei unterscheidet man zwischen "Schlüssel-" und "Handlungsgebieten".

Zudem sind ortsbauliche Akzente wie Plätze, Parks, wertvolle Bäume, Hochhäuser sowie Unterschiede und wichtige Beziehungen zwischen den Quartieren und Sichtbezüge, Achsen, Freiräume und Verkehrsverbindungen festzuhalten. Neben den Schwerpunktgebieten empfiehlt sich auch die Bezeichnung von stabilen Gebieten, also Gebieten mit geringem Potenzial für die hochwertige Innenentwicklung oder solchen, die für die aktive, hochwertige Innenentwicklung aus anderen Gründen vorerst nicht infrage kommen. Beispiele für stabile Gebiete sind neuere oder peripher gelegene Überbauungen.

Praxistipps: Mögliche quartierbezogene Analysethemen in Ergänzung zur (Schreibtisch-) Analyse

- Lage im Siedlungskörper und Erreichbarkeit der täglichen Versorgung (Geschäfte / medizinische Versorgung, Schulen usw.)
- Exposition, Topografie, Umgebung
- ortsbauliche Qualitäten und Ortsbild
- Bebauungstypologien, Gebäudetypen, prägende Strukturen
- Nutzungsgefüge
- Bebauungszustand, erkennbarer Erneuerungsbedarf
- Grün- und Freiraumqualität, verkehrsberuhigte Bereiche
- Erschliessung mit öffentlichem Verkehr
- Belastung durch Verkehr, Lärm

Ortsanalyse



Beispiel einer ersten, einfachen Analyseskizze (Resultat Schritt 1).

2. Schwerpunkte setzen – was ist wichtig?

Entwicklungsstrategien für die Schwerpunktgebiete

Basierend auf den im ersten Schritt erarbeiteten Skizzen, wird das Räumliche Entwicklungsleitbild entworfen. Den in der Analyse festgelegten Schwerpunktgebieten werden ihrem Potenzial entsprechend unterschiedliche Strategieansätze zugeordnet. In diesem intensiven Prozess geht es darum, gemeinsam für jedes Gebiet strategische Entwicklungsvorgaben und -themen festzuhalten. Mit der Analyse werden auch Beziehungen zwischen Schwerpunktgebieten und Quartieren untereinander, aber auch zu den ortsbaulichen Akzenten (zum Beispiel Platz oder besondere Baute) herausgearbeitet. Diese Beziehungen oder gegenseitige Beeinflussungen werden in der Karte zum Räumlichen Entwicklungsleitbild dargestellt und im Realisierungsprogramm (Schritt 4) einem oder mehreren Schwerpunktgebieten zugeordnet. Die Zielsetzungen für diese Elemente werden in Textform festgehalten.

Ergebnisorientierte Workshops

Als Form des Entwurfsprozesses haben sich ein bis zwei Workshops vor Ort bewährt. Die Workshops sollten zeitnah aufeinander folgen und der ganze Prozess innert eines Vierteljahres abgewickelt werden, um die Intensität der Auseinandersetzung – inklusive Ortsanalyse – konstant hoch zu halten.

Die häufigsten Strategieansätze

Wie viele und welche Entwicklungsstrategien zur Anwendung kommen, hängt von der Ausgangslage und der zugeordneten Funktion der einzelnen Gemeinde gemäss Raumkonzept ab. Exemplarisch werden nachfolgend sechs gängige Strategieansätze vorgestellt:

– Umstrukturieren (Transformieren)

Die Gebiete mit dem Strategieansatz "Umstrukturieren" sind die prioritären "Handlungsgebiete" der hochwertigen Innenentwicklung. Hier sind typologische Neuinterpretationen und hohe quantitative wie qualitative Entwicklungen möglich. Zu dieser Kategorie zählen beispielsweise Umnutzungen von Bahnarealen oder Industriebrachen.

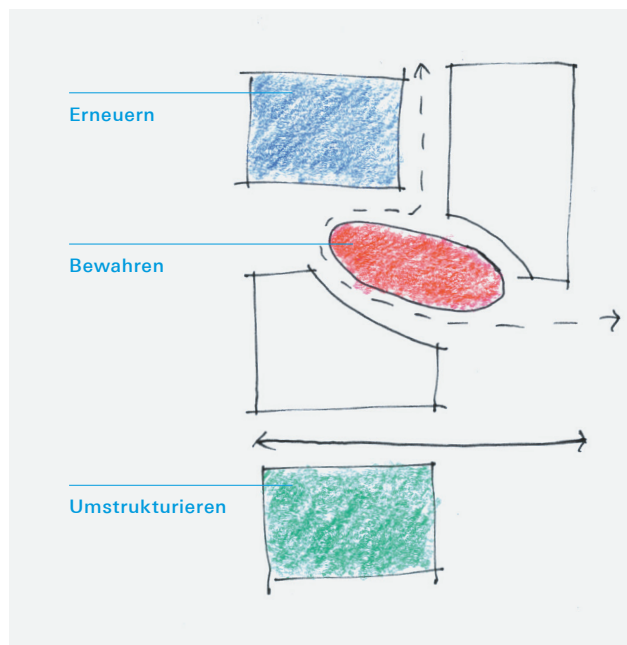
– Weiterentwickeln und Erneuern

Gebiete mit dem Strategieansatz "Weiterentwickeln und Erneuern" sind in ihrer Grundstruktur stimmig. Im Zentrum stehen die sanftere Entwicklung und das behutsame Aufwerten sowie das Beheben von ortsbaulichen Mängeln (ebenfalls "Handlungsgebiete"). Höhere Dichten und Nutzungsintensivierungen bei grundsätzlichem Erhalt der bestehenden ortsbaulichen und freiräumlichen Grundmuster bilden das Entwicklungsziel. Zu dieser Kategorie zählen beispielsweise das Ersetzen, Ergänzen und Lückenschliessen in bebauten Quartierstrukturen unter Wahrung der grundsätzlichen Körnigkeit und Typologie.

– Bewahren

Der Strategieansatz "Bewahren" hat den Erhalt, die Pflege und die qualitative Aufwertung und

Strategieskizze



Beispiel einer ersten, einfachen Strategieskizze (Resultat von Schritt zwei mit farbigen Schwerpunktgebieten und weissen stabilen Gebieten).

Entwicklung von Identität stiftenden Bebauungen und Freiräumen zum Ziel (Ortsbild). Die Gebiete dieser Kategorie stehen daher für eine Nutzungsintensivierung im Rahmen der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen nicht zur Verfügung, bedürfen jedoch im Gegensatz zu den stabilen Gebieten einer gewissen Pflege. Die Strategie kommt beispielsweise bei erhaltenswerten Ortsbildern zum Einsatz.

– Neuentwickeln

Dieser Strategieansatz umfasst primär die Überbauung von zentral gelegenen, gut erschlossenen, unüberbauten Wohn- und Mischzonen (“Schlüsselgebiete”) und – untergeordnet – auch Einzonungen. Quantitativ besteht hier grosses Entwicklungspotenzial, qualitativ ist dabei auf eine gute ortsbauliche Einbindung in den Siedlungskörper zu achten (zum Beispiel mittels qualitätsfördernder Verfahren), und funktional ist möglichst ein Mehrnutzen zu Gunsten der Versorgungs- und Bedürfnislage der Gemeinde zu leisten.

– (Noch) Nichtentwickeln

Dieser Strategieansatz kommt bei Reserven und unbebauten Gebieten zum Tragen, die peripher liegen und schlecht bis gar nicht mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sind. Es handelt sich um Areale, die keinen oder höchstens einen geringen Beitrag zu den raumplanerischen Entwicklungszielen von Kanton, Region und Gemeinde leisten können (*siehe Kapitel 2.5*). Ferner können es Gebiete sein, die im Widerspruch zur hochwertigen Innenentwicklung stehen – beispielsweise weil sie in Konkurrenz zu den Ortskernen treten und deren Zentrumsfunktion und Aufwertung schwächen – oder die zur Anpassung an das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) von der Bauzone ausgeschlossen werden müssen.

3. Handlungsbedarf – was ist zu ändern?

Aus den Strategieansätzen und den Ergebnissen der Ortsanalyse lassen sich für jedes Schwer-

Schwerpunktgebiete des REL – Die gängigen Handlungsfelder des gebietsbezogenen Handlungsbedarfs

Verfolgter Strategieansatz

- I Umstrukturieren (Transformieren)
- II Weiterentwickeln und Erneuern
- III Bewahren
- IV Überprüfen unüberbauter Wohn- und Mischzonenreserven

Thematischer Schwerpunkt

- V Kooperatives Handeln
- VI Qualitätssicherung, Beratung und Beurteilung
- VII Zentrums- und Ortskernentwicklung
- VIII Sichern, Aufwerten und Schaffen von Freiräumen
- IX Ermöglichen einer siedlungsverträglichen Mobilität

Die Handlungsfelder des gebietsbezogenen Handlungsbedarfs lassen sich entsprechend ihrer Wirkung und ihrer Ziele in zwei Gruppen einteilen. Die Liste enthält eine repräsentative Auswahl der wichtigsten Handlungsfelder und soll sich den Bedürfnissen der Gemeinden gemäss anpassen und erweitern (*siehe Kapitel 4.4*).

punktgebiet wichtige Themen und der spezifische Handlungsbedarf ableiten. Es gilt, Diskrepanzen zwischen Ist- und Sollzustand zu erkennen und raumplanerisch anzugehen. Eine gute Methode hierfür ist die "Überlagerung" des Zielbilds mit der rechtskräftigen Nutzungsplanung zwecks "Differenzbildung". Das Eruiieren des gebietsspezifischen Handlungsbedarfs mittels Liste der Handlungsfelder ist ein wichtiger Schritt und bildet Ansatzpunkt und Treiber für die Umsetzung des Räumlichen Entwicklungsleitbilds in der kommunalen (Sonder-)Nutzungsplanung (*siehe Kapitel 4.4*).

4. Realisierungsprogramm – was tun wir wann?

Prioritäten setzen

In der Regel erlauben es weder die finanziellen noch die personellen Ressourcen, alle Schwerpunktgebiete des Räumlichen Entwicklungsleitbilds gleichzeitig umzusetzen. Auch sind die Bedeutung der Gebiete für die Gemeindeentwicklung und die Dringlichkeit der Massnahmen oft sehr unterschiedlich. Um gezielt Prioritäten zu setzen und die nötigen Schritte zeitlich wie inhaltlich sinnvoll zu koordinieren, ist ein Realisierungsprogramm nötig.

Massnahmenblatt pro Schwerpunktgebiet

Das Realisierungsprogramm besteht aus Massnahmenblättern. Darin sind für jedes Schwerpunktgebiet – unter Berücksichtigung seines Potenzials und seiner Bedeutung für die Gemeindeentwicklung – die Prioritäten und die nötigen Schritte festgehalten, um zeitgerecht die qualitativen, quantitativen und funktionalen Ziele zu erreichen. Darüber hinaus enthalten die Massnahmenblätter Informationen über die gebietsspezifischen Besonderheiten und Zielsetzungen, über Abhängigkeiten, Schnittstellen und Beziehungen zu anderen Gebieten sowie über die räumlichen Akzente in diesem Gebiet (Plätze, Pärke, wertvolle Bäume, Hochhäuser usw., wie diese in der Karte zum Räumlichen Entwicklungsleitbild dargestellt sind).

Ein realistischer Zeitplan

Die Zahl der Schwerpunktgebiete und Themen hängt unter anderem vom Raumtyp ab, zu dem eine Gemeinde gehört. Die Zahl der Massnahmen, die in einem überschaubaren Zeithorizont von fünfzehn Jahren realisiert werden können, ist begrenzt und muss abgeschätzt werden.

Praxistipps: Anhaltspunkte für den Zeitplan

- **Kernstädte und Urbane Entwicklungsräume** können innert des Planungshorizonts vielleicht rund zehn Schwerpunktgebiete angehen (zum Beispiel Nutzungsintensivierung in Bahnhofsgebieten und in einzelnen Quartieren; Bewahren des Ortsbilds; Entwicklung von Zentrums-, Entwicklungs- und Wohnschwerpunkten; Aufwertung von Strassenräumen sowie Integration neuer Infrastrukturen; Sichern und Zugänglichmachen von Freiräumen/Naherholungsräumen; räumlich und funktional sinnvolle Anordnung von Fachmärkten und Arbeitsplatzgebieten).
- **Ländliche Zentren** können in fünfzehn Jahren etwa fünf bis zehn Schwerpunktgebiete bearbeiten (zum Beispiel Nutzungsintensivierung in Bahnhofsgebieten; Bewahren des Ortsbilds; Entwicklung von Zentren und Wohnschwerpunkten; Aufwertung von Strassenräumen; Sichern und Zugänglichmachen von Freiräumen/Naherholungsräumen).
- **Gemeinden der Ländlichen Entwicklungsachsen und des Ländlichen Entwicklungsraums** können in fünfzehn Jahren drei bis fünf Schwerpunktgebiete angehen (zum Beispiel Entwicklung leer stehender Bausubstanz in den Kernen; Ortskernentwicklung und Versorgung; Bewahren des Ortsbilds).

Abschätzung des quantitativen Potenzials in den Schwerpunktgebieten

Der kantonale Richtplan enthält im Kapitel S 1.2 für jeden Raumtyp behördenverbindliche Zielwerte für Einwohnerdichten für das Jahr 2040 (Mindesteinwohnerdichten). Die Gemeinden müssen unter Berücksichtigung ihrer Ausgangslage und ihrer

örtlichen Gegebenheiten einen Weg finden, um diese Vorgabe raum- und verkehrsverträglich zu erfüllen. Um eine qualifizierte Diskussion über den eingeschlagenen oder nötigen Weg der Gemeinde führen zu können, ist bereits auf der Stufe des Räumlichen Entwicklungsleitbilds – spätestens in den Massnahmenblättern – eine Grobabschätzung des Wirkungspotenzials nötig: Für jedes Schwerpunktgebiet muss abgeschätzt werden, wie viele zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner es durch hochwertige Innenentwicklung künftig aufnehmen und wie die damit verbundene Mobilität bewältigt werden kann (Rückkoppelung mit dem Kommunalen Gesamtplan Verkehr). Diese Abschätzung ist auch für die Gemeinde selbst essenziell, um die allfällig nötigen Anpassungen an der Gemeindeinfrastruktur (Erschliessung, Schulen usw.) früh erkennen und sinnvoll abstimmen zu können (*Kapazitätsnachweis; siehe auch Abstimmung Siedlung, Verkehr und Freiraum im Kapitel 3.1*).

Praxistipps: Mögliche Anhaltspunkte für die Grobabschätzung

- Grösse des Gebiets
- gewählter Strategieansatz
- bestehende Dichte
- angestrebte Bautypologie und damit verbundene mögliche Dichte
- Nutzungsmix

(Siehe auch Werkzeugkasten 2 und die Beispielsammlung "Dichte illustriert" unter www.ag.ch/innenentwicklung).

5. Verankerung – als selbstbindendes Instrument!

Mit dem "Startgespräch Ortsplanung" zu Beginn des Prozesses ("Schritt 1") wird der Dialog mit dem Kanton im Sinne des Gegenstromprinzips lanciert. Mit dem Räumlichen Entwicklungsleitbild hat die Gemeinde eine fundierte Grundlage geschaffen, um diesen Dialog auf Augenhöhe weiterzuführen. Dabei geht es im Wesentlichen darum, die kantonalen Strategien und Ziele mit den

örtlich konkreten Erkenntnissen und Ergebnissen des Räumlichen Entwicklungsleitbilds beziehungsweise der darauf abgestützten kommunalen (Innen-)Entwicklungsstrategie abzugleichen (*siehe Kapitel 1.4*).

Konsolidierung mit dem Kanton

Die Abteilung Raumentwicklung empfiehlt den Gemeinden, ihre Räumlichen Entwicklungsleitbilder zur breiteren fachlichen Abstützung dem zuständigen Kreisplaner der Abteilung Raumentwicklung zur Beurteilung einzureichen und gemeinsam zu besprechen. So können die Fragestellungen und Herausforderungen in den Schwerpunktgebieten frühzeitig und fundiert diskutiert und gemeinsam tragfähige und genehmigungsfähige Ansätze zur Umsetzung in der kommunalen Nutzungsplanung skizziert werden.

Verankerung als selbstbindendes Instrument

Das auf diese Weise konsolidierte Räumliche Entwicklungsleitbild und die weiteren Prozessschritte sind innerhalb der Gemeindebehörde zu diskutieren. Ziel sollte sein, das Räumliche Entwicklungsleitbild in der Bevölkerung so zu verankern, dass es mit dieser breiten Abstützung als selbstbindende Grundlage des Gemeinderats für die kommunale Nutzungsplanung beschlossen werden kann.