

Fiktives Fallbeispiel zur Veranschaulichung der Anwendung der Lösungsfeld-Matrix

Das Wichtigste in Kürze

Mit dem Abschluss des Räumlichen Entwicklungsleitbilds hat die Gemeinde die Schwerpunktgebiete der (Innen-)Entwicklung festgelegt, den Handlungsbedarf in diesen Gebieten analysiert und die zugehörigen Strategieansätze entwickelt. Damit steht die Basis für die kommunale Nutzungsplanung. Nun geht es darum, die Handlungsfelder des Handlungsbedarfs für die einzelnen Schwerpunktgebiete in massgeschneiderte, wirkungsvolle Regelungsansätze und Instrumente zu überführen, welche die nötigen rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung schaffen und Entwicklungsspielräume eröffnen. Eine Lösungsfeld-Matrix als Arbeitsmittel hilft bei den ersten Schritten.

Die Lösungsfeld-Matrix als Arbeitsmittel

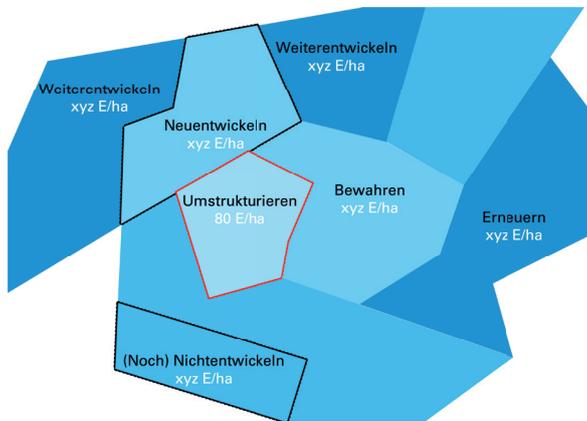
Um die richtigen Instrumente und Regelungsansätze zu finden, wird als Arbeitsmittel eine exemplarische Lösungsfeld-Matrix zur Verfügung gestellt. Darin ist eine möglichst umfassende, doch nicht abschliessende Liste potenzieller Handlungsfelder (schwarze Zeilen) passenden Regelungsansätzen (blaue Spalten) zugewiesen. Wenn eine Gemeinde ihr Räumliches Entwicklungsleitbild mit den Schwerpunktgebieten abgeschlossen hat, kann sie also in der Lösungsfeld-Matrix gebietsweise jene Handlungsfelder herausuchen, die im betrachteten Gebiet relevant sind. So finden sich rasch Anhaltspunkte und Ideen für Instrumente oder Regelungsansätze, um die Handlungsfelder in eine stringente Nutzungsplanung umzusetzen. Am fiktiven Areal «Beispiel» einer ebenfalls fiktiven

Beispielgemeinde im Ländlichen Entwicklungsraum wird hier exemplarisch durchgespielt, wie die Lösungsfeld-Matrix angewandt werden kann.

Rechtliche Ausgangslage des Areals "Beispiel"

- Gemeinde/Raumtyp: Es handelt sich um eine Gemeinde im Ländlichen Entwicklungsraum.
- Planungsrechtliche Situation des Areals "Beispiel":

Arealgrösse	1,2 ha
Nutzungszone	Wohn- und Gewerbezone 2 (WG2); zwei Vollgeschosse, ein Dachgeschoss, Ausnützungsziffer max. 45 %
Lage	angrenzend an Ortskern (Dorfkernzone), Ortsbildhintergrund
Aktuelle Nutzung	mehrheitlich zonenkonform überbaut, untergeordnet bestehen noch unbebaute Flächen, eher unternutzt; gewerblich geprägte Bauten ohne erkennbare Qualität, teils Leerstand; insgesamt sehr tiefe Einwohnerdichte (12 Einwohnerinnen und Einwohner pro Hektare [E/ha])
Erschliessung	erschlossen, grossmehrheitlich öV-Güteklasse C, keine Durchwegung oder Erschliessung für den Fuss- und Radverkehr vorhanden
Eigentümer	drei private Grundeigentümer



Das Areal «Beispiel» innerhalb der Beispielgemeinde des Ländlichen Entwicklungsraums; Auszug aus dem Räumlichen Entwicklungsleitbild.

Handlungsbedarf im Areal "Beispiel" gemäss Räumlichem Entwicklungsleitbild

Das Areal "Beispiel" ist im Räumlichen Entwicklungsleitbild der Gemeinde als Schwerpunktgebiet bezeichnet:

Strategieansatz	Umstrukturieren; typologische Neuinterpretation ohne Erhalt Bestand, angemessene Berücksichtigung der Lage im Ortsbildhintergrund nötig
Handlungsbedarf	Parzellenübergreifende, hochwertige Innenentwicklung; Fokus auf zentralörtliche Wohnnutzung, diversifiziertes Wohnraumangebot; höchstens untergeordneter Anteil an Gewerbe; hohe Wohn- und Freiraumqualität, Öffnung für Fuss- und Radverkehr
Priorität	mittel
Quantitatives Potenzial	hoch; von heute 12 E/ha auf mittel- bis langfristig 80 E/ha

Schritt 1: Regelungsansätze ausgehend vom Strategieansatz finden

Der für das Areal "Beispiel" im Räumlichen Entwicklungsleitbild festgelegte Strategieansatz "Umstrukturieren" liefert den ersten und eindeutigen Eingang in die Lösungsfeld-Matrix (schwarze Zeilen, oberer Teil bei "Verfolgter Strategieansatz",

Nr. I "Umstrukturieren [Transformieren]"): Aufgrund des im Räumlichen Entwicklungsleitbild für das Areal "Beispiel" festgelegten Strategieansatzes "Umstrukturieren" ergeben sich gemäss Handlungsfeld-Matrix zwölf prioritäre Regelungsansätze, welche näher zu prüfen sind (dunkelblaue Felder, "Trifft zu"; Nummern 1–12, von rechts nach links; siehe ANHANG).

Im vorliegenden, fiktiven Beispiel wird der Einfachheit halber darauf verzichtet, auch die eher zutreffenden Regelungsansätze (hellblaue Felder) näher zu beleuchten, was in der Praxis jedoch angezeigt wäre. Die anderen Strategieansätze beziehungsweise Zeilen im oberen Teil der Lösungsfeld-Matrix sind für das Areal "Beispiel" nicht von Bedeutung und vernachlässigbar (Eineindeutigkeit des Strategieansatzes).

Zu prüfen gilt nun:

KOOPERATIVE REGELUNGSANSÄTZE	
A	Vorbildfunktion und Kooperation <i>Hier findet sich kein Regelungsansatz der Kategorie "Trifft zu" (dunkelblaue Felder).</i>
B	Fachberatung - Gestaltungsbeirat, Fachkommission (1) - Gestaltungsberatung: Fachberater, Gutachten (2)
BEHÖRDENVERBINDLICHE REGELUNGSANSÄTZE	
C	Gebietsbezogene Konzepte und Studien - Qualitätsfördernde Verfahren (Studien) (3) - Freiraumkonzepte (4)
D	Behördenverbindliche (Entwicklungs-)Richtpläne - Kommunalen (Entwicklungs-)Richtplan (5)
GRUNDEIGENTÜMERVERBINDLICHE REGELUNGSANSÄTZE	
E	BNO – Qualitätssteuerung und Ausrichtung auf Innenentwicklung - Gebietsbezogene Planungsgrundsätze und Ziele (6) - Spezifische Ziele für Gebiete mit Gestaltungsplanpflicht (7) - Vorschreiben qualitätsfördernder Verfahren (8)
F	Grundnutzungszonen - Spezifische Grundzonierung (9)
G	Überlagerte Zonen - Überlagerte Zonen mit Anreizen (Sonderbauvorschriften) (10)
H	Sondernutzungspläne - Gestaltungspläne für hochwertige Innenentwicklung (11) - Städtebaulicher Rahmen-Gestaltungsplan (12)

Regelungsansätze 1 und 2 (verworfen)

Die Gemeinde hat ihre BNO noch nicht generell auf die hochwertige Innenentwicklung ausgerichtet (siehe Kapitel 4.2 im Planungswegweiser). Entsprechend ist die Fachberatung noch nicht in der BNO verankert. Das Einrichten einer Fachkommission kommt für die vorliegende ländliche Beispielgemeinde vorab nicht infrage, es wäre eine Überinstrumentierung. Da die Beispielgemeinde vorerst lediglich Regelungen vorsehen will, die explizit nur das betrachtete Areal "Beispiel" betreffen, wird auf das Verankern der Fachberatung in der BNO verzichtet.

– **Fazit 1, 2:**

Die Qualitätssicherung im Rahmen der vorliegenden Gebietsentwicklung muss auf andere Weise als durch eine Fachberatung gewährleistet werden.

Regelungsansätze 3, 4 und 5 (verworfen)

Die Umstrukturierung (Transformation) des Areals "Beispiel" wird ohne ein ortsbauliches Gesamtkonzept oder eine Studie nicht geordnet erfolgen können, dessen ist sich die Beispielgemeinde bewusst. Da aber die öffentliche Hand zurzeit federführend die Gebietsentwicklung eines anderen und prioritären Areals vorantreibt, sieht sie sich weder personell noch finanziell in der Lage, die nötigen Vertiefungen (Studien) für das Areal "Beispiel" selbst in Auftrag zu geben und zu begleiten. Die drei Grundeigentümer sind unterschiedlich stark interessiert an einer Gebietsentwicklung. Entsprechend wird innert nützlicher Frist auch kein (Entwicklungs-) Richtplan ausgearbeitet werden können.

– **Fazit 3, 4, 5:**

Das Sicherstellen einer konzeptionellen ortsbaulichen Grundlage für die Gebietsentwicklung muss mittels Vorgabe in der BNO erfolgen. Kurzfristig werden weder die öffentliche Hand noch die privaten Grundeigentümer gemeinsam eine solche erarbeiten.

Regelungsansätze 6, 7 und 8 (verworfen)

Die Entwicklungsvorstellungen gemäss Räumlichem Entwicklungsleitbild sind zu vage (siehe vorstehend), um wirkungsvolle spezifische Planungsgrundsätze und Ziele beziehungsweise Gestaltungsplanziele festzuschreiben zu können. Zudem erachtet der Gemeinderat eine Gestaltungsplanpflicht als überinstrumentiert. Ein hochwertiges, parzellenübergreifendes Bebauungs- und Freiraumkonzept wäre grundsätzlich ausreichend. Entsprechend scheint auch die Forderung eines Konkurrenzverfahrens nicht angemessen. Eine einfache Studie eines versierten Architektur- und Städtebaubüros zusammen mit einem Landschaftsarchitekten wäre womöglich hinreichend.

– **Fazit 6, 7, 8:**

Die Entwicklung soll im vorliegenden Fall nicht durch die Pflicht zu einem Konkurrenzverfahren und zu einem Gestaltungsplan erschwert werden.

Regelungsansätze 9, 11 und 12 (verworfen)

Da die nötigen Grundlagen für sehr spezifische Festlegungen in der BNO (spezifische Grundzonierung) oder zur Ausarbeitung eines Gestaltungsplans offenkundig fehlen und die Beispielgemeinde diese zurzeit auch nicht ausarbeiten kann (siehe vorstehend), sind diese Regelungsansätze von vornherein zu verwerfen.

– **Fazit 9, 11, 12:**

Die angestrebte Entwicklung muss im vorliegenden Fall anderweitig gefördert/ermöglicht werden.

Regelungsansatz 10 (gewählt)

Mittels einer der WG2 überlagerten Zone mit Anreizen – sogenannten Sonderbauvorschriften – sollen die unterschiedlich stark an einer Gebietsentwicklung interessierten Grundeigentümer für ein eigeninitiatives Handeln gewonnen/motiviert werden. Da in der ländlichen Beispielgemeinde mit dem Instrument der Arealüberbauung in der BNO (bewusst) nicht allzu grosse Spielräume ermöglicht werden (zum Beispiel kein zusätzliches

Vollgeschoss), könnten mit den Sonderbauvorschriften für die Grundeigentümer attraktive, dem Areal angemessene und ortsverträgliche Anreize geschaffen werden (Mehrnutzen). Als Ausgleich sind Voraussetzungen zu formulieren, welche den gewährten Mehrnutzen an angemessene Mehrleistungen koppeln (siehe Kapitel 1.2 im Planungswegweiser).

– **Fazit 10:**

Die angestrebte Entwicklung (Umstrukturierung/ Transformation), für welche die Beispielgemeinde zurzeit nicht die nötigen Ressourcen aufbringen kann, soll durch ein anreizbasiertes Planungsinstrument (Sonderbauvorschriften) begünstigt werden.

Schritt 2: Regelungsansätze ausgehend von weiteren Themen finden

Zusätzlich zum nun abgehandelten Strategieansatz "Umstrukturieren" besteht für das Areal "Beispiel" weiterer Handlungsbedarf (siehe Punkt "Handlungsbedarf im Areal "Beispiel" gemäss Räumlichem Entwicklungsleitbild"). Im Bereich "Thematische Schwerpunkte" im unteren Teil der Lösungsfeld-Matrix finden sich für das Areal "Beispiel" vier passende Eingänge in die Matrix (schwarze Zeilen): "Kooperatives Handeln, V", "Qualitätssicherung, VI", "Sichern, Aufwerten und Schaffen von Freiräumen, VIII" und "Ermöglichen einer siedlungsverträglichen Mobilität, IX" (siehe ANHANG).

Beim Eingang "Kooperatives Handeln" wird nach der Rolle der Gemeinde hinsichtlich der Kooperation (aktiv, begleitend, passiv) differenziert. Für die Beispielgemeinde steht, wie eingangs erwähnt, die passive Rolle im Vordergrund. Der Eingang "Qualitätssicherung" ist eineindeutig. Beim Eingang "Sichern, Aufwerten und Schaffen von Freiräumen" wird nach dem verfolgten Ziel differenziert. Für die Gemeinde steht in diesem Fall das Aufwerten und Weiterentwickeln des Freiraums im Vordergrund. Der Eingang "Ermöglichen einer siedlungsverträg-

lichen Mobilität" ist nach dem jeweiligen Sachverhalt differenziert. Im Vordergrund steht für die Beispielgemeinde das Fuss- und Radwegnetz.

Aufgrund der im Räumlichen Entwicklungsleitbild für das Areal "Beispiel" festgelegten thematischen Schwerpunkte ergeben sich vier weitere Eingänge in die Lösungsfeld-Matrix. Dabei resultieren ergänzend zu den zwölf Regelungsansätzen, die aufgrund des Strategieansatzes "Umstrukturieren" eruiert werden konnten, fünf *zusätzliche* Regelungsansätze (dunkelblaue Felder, Nummern 13–17, von rechts nach links). Auf die Berücksichtigung der hellblauen Felder (trifft fast zu) wird der Einfachheit halber wiederum verzichtet (siehe ANHANG):

KOOPERATIVE REGELUNGSANSÄTZE	
A	Vorbildfunktion und Kooperation - Vorbildfunktion (13) - Kontaktaufnahme mit Grundeigentümer (Grundeigentümersprache) (14) - Verträge (15)
B	Fachberatung <i>Hier findet sich kein Regelungsansatz der Kategorie "Trifft zu" (dunkelblaue Felder).</i>
BEHÖRDENVERBINDLICHE REGELUNGSANSÄTZE	
C	Gebietsbezogene Konzepte und Studien <i>Hier findet sich kein Regelungsansatz der Kategorie "Trifft zu" (dunkelblaue Felder).</i>
D	Behördenverbindliche (Entwicklungs-)Richtpläne <i>Hier findet sich kein Regelungsansatz der Kategorie "Trifft zu" (dunkelblaue Felder).</i>
GRUNDEIGENTÜMERVERBINDLICHE REGELUNGSANSÄTZE	
E	BNO – Qualitätssteuerung und Ausrichtung auf Innenentwicklung - Vorschreiben Mobilitätskonzept (16) - Qualitätskriterien im Baubewilligungsverfahren (17)
F	Grundnutzungszone <i>Hier findet sich kein Regelungsansatz der Kategorie "Trifft zu" (dunkelblaue Felder).</i>
G	Überlagerte Zonen <i>Hier findet sich kein Regelungsansatz der Kategorie "Trifft zu" (dunkelblaue Felder).</i>
H	Sondernutzungspläne <i>Hier findet sich kein Regelungsansatz der Kategorie "Trifft zu" (dunkelblaue Felder).</i>

Regelungsansatz 13 (verworfen)

Im vorliegenden Fall kann die Beispielgemeinde direkt keine Vorbildfunktion übernehmen. Da die öffentliche Hand zurzeit aber federführend die hochwertige Entwicklung eines anderen Areals vorantreibt, verhält sie sich indirekt vorbildlich.

– **Fazit 13:**

Die Gemeinde ist entsprechend ihrer Möglichkeiten aktiv (bei einem anderen, prioritäreren Areal) und übernimmt insofern Vorbildfunktion. Sie kann – im Sinne der Gleichbehandlung – spezifisch auf den betreffenden Prozess, das dortige Vorgehen und die qualitativen Anforderungen verweisen.

Regelungsansatz 14 (gewählt)

Die Beispielgemeinde erachtet es als ihre Pflicht (und es liegt selbstverständlich auch im Interesse der Gemeinde), die drei Grundeigentümer im Rahmen einer Besprechung einerseits über die Bedeutung des Areals "Beispiel" gemäss Räumlichem Entwicklungsleitbild und andererseits über das geplante Anreizsystem zur hochwertigen und intensiveren Umstrukturierung (Sonderbauvorschriften) in Kenntnis zu setzen. Damit soll erreicht werden, dass der in Aussicht stehende Mehrnutzen die Grundeigentümer von sich aus aktiv werden lässt. Zugleich lassen sich auch Pläne, Absichten, Bedürfnisse und Anforderungen austauschen (Erwartungsmanagement).

– **Fazit 14:**

Die Gemeinde führt eine Besprechung mit den drei Grundeigentümern durch.

Regelungsansatz 15 (verworfen)

Da die Gemeinde keine personellen und zeitlichen Ressourcen für Vertragsverhandlungen mit den drei Grundeigentümern aufbringen kann, wird darauf verzichtet, dieses Instrument einzusetzen (zum Beispiel zur weitergehenden Sicherung der Finanzierung der Erschliessung). Die für ein angemessenes Fuss- und Radwegnetz nötigen Mehrleistungen der Grundeigentümer werden in die Sonderbauvorschriften als Bedingung zu integrieren sein.

– **Fazit 15:**

Die Sonderbauvorschriften müssen ein angemessenes Fuss- und Radwegnetz sicherstellen.

Regelungsansätze 16 (verworfen)

Ein Mobilitätskonzept ist für das Areal "Beispiel" nicht angemessen.

– **Fazit 16:**

Spezifische Massnahmen zur Mobilität sind aufgrund des ländlichen Kontexts und der untergeordneten Grösse des Areals nicht angezeigt.

Regelungsansatz 17 (gewählt)

Aus Sicht der Beispielgemeinde sind gebietsspezifische Qualitätskriterien zur Sicherstellung einer hochwertigen Umstrukturierung auf dem Areal "Beispiel" essenziell. Dies soll jedoch nicht durch eine Ergänzung der Bestimmungen zur Grundnutzungszone WG2, sondern direkt mit dem geplanten Anreizsystem (überlagerte Zone, Sonderbauvorschriften) erreicht werden.

– **Fazit 17:**

Die Sonderbauvorschriften müssen gebietspezifische Qualitätskriterien zu den Themen Architektur, Wohnraumangebot, Gesamtwirkung im Ortsbildhintergrund, Freiraum und Umgebungsgestaltung sowie Fuss- und Radwegnetz enthalten.

Schritt 3: Den definitiven Regelungsansatz massschneidern

Die Regelungsansätze 1/2, 3/4/5, 10, 14, 15 und 17 bilden den Anforderungskatalog zur Gewährleistung der gemäss Räumlichem Entwicklungsleitbild auf dem Areal "Beispiel" angestrebten Umstrukturierung:

– **Fazit 1+2:**

Die Qualitätssicherung im Rahmen der vorliegenden Gebietsentwicklung muss auf andere Weise als durch eine Fachberatung gewährleistet werden.

– **Fazit 3+4+5:**

Das Sicherstellen einer konzeptionellen ortsbaulichen Grundlage für die Gebietsentwicklung muss mittels Vorgabe in der BNO erfolgen. Kurzfristig werden weder die öffentliche Hand noch die privaten Grundeigentümer gemeinsam eine solche erarbeiten.

– **Fazit 10:**

Die angestrebte Entwicklung (Umstrukturierung/Transformation), für die die Beispielgemeinde zurzeit nicht die nötigen Ressourcen aufbringen kann, soll durch ein anreizbasiertes Planungsinstrument (Sonderbauvorschriften) begünstigt werden.

– **Fazit 14:**

Die Gemeinde führt eine Besprechung mit den drei Grundeigentümern durch.

– **Fazit 15:**

Die Sonderbauvorschriften müssen ein angemessenes Fuss- und Radwegnetz sicherstellen.

– **Fazit 17:**

Die Sonderbauvorschriften müssen gebietsspezifische Qualitätskriterien zu den Themen Architektur, Wohnraumangebot, Gesamtwirkung im Ortsbildhintergrund, Freiraum und Umgebungsgestaltung sowie Fuss- und Radwegnetz enthalten.

Gesamtfazit

Der von der Gemeinde beauftragte Raumplaner hat aufgrund des mittels Lösungsfeld-Matrix eruierten Anforderungskatalogs und unter Berücksichtigung des Werkzeugkastens 4c folgende Sonderbauvorschriften (Anreizsystem, überlagerte Zone) für die Umstrukturierung des Areals "Beispiel" entworfen:

Überlagerte Zone mit Anreizen (Sonderbauvorschriften) für das Areal "Beispiel" in der WG2

¹ Das im Nutzungsplan Siedlung speziell bezeichnete Gebiet dient der Umstrukturierung und Nutzungsintensivierung. Sämtliche baulichen Massnahmen haben zu einer ortsbaulichen Aufwertung beizutragen (hohe Qualität von Bauten, Anlagen, Ausstattungen und Freiräumen).

² Für Bauvorhaben, welche die Voraussetzungen gemäss Abs. 4 erfüllen, sind die geschlossene Bauweise und ein zusätzliches Vollgeschoss oder, bei Verzicht auf ein Dachgeschoss, zusätzlich zwei Vollgeschosse zulässig.

³ Die zulässige Ausnützung ergibt sich aufgrund der ermöglichten Abweichungen von der Regelbauweise gemäss Abs. 2.

⁴ Voraussetzungen für die Abweichungen sind:

- a. eine parzellenübergreifende Planung (ortsbaulich zweckmässiges Teilgebiet), welche die weitere/restliche Entwicklung des Areals nicht negativ präjudiziert,
- b. ein hochwertiges Richtprojekt/Bebauungskonzept, mit dem die Ortsbildanliegen (Ortsbildhintergrund), ein diversifiziertes Wohnraumangebot (alters- und familiengerechte Haushalte) und das Erreichen einer Einwohnerdichte von 80 E/ha sowie eine insgesamt gute Gesamtwirkung gewährleistet werden können,
- c. Zustimmung des Gemeinderats zum Richtprojekt/Bebauungskonzept,
- d. eine hochwertige Freiraumgestaltung für alle Generationen mit erkennbarer Gliederung in private, halbprivate, halböffentliche und öffentliche Bereiche sowie sorgfältiger Gestaltung und Ausstattung unter Einbezug des Strassenraums und des Wegnetzes,
- e. eine gemeinsame unterirdische Autoabstellanlage,
- f. eine öffentliche Durchwegung des Areals für den Fuss- und Radverkehr mit guter Erreichbarkeit der Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und Anschluss an das weitere Wegnetz.

Auf Basis dieses Entwurfs wird der Gemeinderat der Beispielmunicipalität eine Besprechung mit den drei Grundeigentümern durchführen, um auszuloten, ob die Sonderbauvorschriften auf Akzeptanz stossen.

In einem weiteren Schritt wird ein Teiländerungsverfahren der Nutzungsplanung ins Auge gefasst. Auf diese Weise kann die Beispielmunicipalität ihre Ressourcen weiterhin fokussiert für die andere, laufende und vordringliche Gebietsentwicklung einsetzen.

Die im Räumlichen Entwicklungsleitbild für das Areal "Beispiel" festgehaltenen Ziele lassen sich mit den Sonderbauvorschriften grundsätzlich ohne weiteres Zutun der Gemeinde erreichen. Voraussetzung ist dabei jedoch, dass die Grundeigentümer gewillt sind beziehungsweise durch die in Aussicht gestellten Mehrnutzen genügend motiviert werden, die Umstrukturierung eigeninitiativ anzustossen (Freiwilligkeit).

Anmerkung: Würde "lediglich" nach der Regelbauweise gebaut, käme dies im Falle des Areals "Beispiel" wohl einer verpassten Chance gleich. Solche Abwägungen haben die Gemeinden bei den wegweisenden Entscheiden, für gewisse Areale freiwillig nutzbare Anreizinstrumente (sogenannte Sonderbauvorschriften) vorzusehen, jeweils bewusst vorzunehmen.

