

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la pianificazione del territorio

Inforaum

Magazin für Raumentwicklung

September 3/2019

RPG 1: EspaceSuisse zieht Bilanz nach 5 Jahren
Ortsplanung: Räumliches Leitbild beantwortet wichtige Fragen
Zum Beispiel: Bassersdorf ZH erfindet seinen Dorfplatz neu
Jetzt auf densipedia.ch: Aarberg BE belebt die Altstadt

Räumliches Leitbild

Ortsentwicklung aktiv steuern

Heidi Haag

Raumplanerin MAS ETH, Leiterin Siedlungsberatung, EspaceSuisse

Das räumliche Leitbild – alle kennen es. Aber viele wissen doch nicht genau, was drin steht, wozu es dient und wie es zustande kommt. Ziel ist, der Gemeindebehörde Antworten auf wichtige Fragen zu ihrer Ortsentwicklung zu bieten.



Will eine Gemeinde mit einem räumlichen Leitbild Erfolg haben, sollte sie die Bevölkerung miteinbeziehen. Und das von Anfang an.
Foto: A. Beuret, EspaceSuisse

«In der Vergangenheit sagten uns die Bauwilligen oder Investoren, welche Projekte sie gerne realisieren möchten. Wir als Gemeinde haben alles unternommen, um ihnen ihre Absichten zu ermöglichen. Aber eigentlich sollte es doch umgekehrt sein: Wir als Gemeinde sollten eine Vorstellung davon haben, in welche Richtung wir uns entwickeln möchten. Und wenn die Bauherrn mit ihren Ideen kommen, schauen wir, wie diese mit unserem räumlichen Zielbild übereinstimmen.» Diese Aussage einer Gemeinderätin steht als Leitsatz für alle, die sich mit Leitbildern auseinandersetzen wollen. Sie veranschaulicht, dass Siedlungsentwicklung – und ganz besonders die Siedlungsentwicklung nach innen – nicht die Summe vieler Einzelentscheide und Einzelprojekte sein darf, sondern dass es eine abgestimmte Gesamtsicht zur zukünftigen Entwicklung einer Gemeinde braucht.

Warum braucht es eine Vorstellung über die räumliche Entwicklung?

Die Revision des Raumplanungsgesetzes von 2013 führte zu einem Paradigmenwechsel in der Siedlungsentwicklung: Innenentwicklung soll neu Vorrang haben vor der Aussenentwicklung. Bis im Mai 2019 haben die Kantone ihre Richtpläne weitgehend angepasst. Sie verlangen darin von den Gemeinden eine vertiefte Auseinandersetzung mit ihrem bestehenden Siedlungsgebiet und eine aktive Steuerung der zukünftigen Entwicklung. Diese Innenentwicklung soll hochwertig und am richtigen Ort sein. Sie soll auf bestehende Qualitäten Rücksicht nehmen und nach Möglichkeit neue Qualitäten schaffen sowie Strukturen schützen, welche die Identität eines Ortes prägen. Die Erfahrung in vielen Gemeinden hat gezeigt, dass das räumliche Leitbild das richtige Instrument ist, um diese Ziele zu erreichen.

Was ist ein räumliches Leitbild?

Das räumliche Leitbild ist ein informelles Planungsinstrument, ohne Grundlage im Raumplanungsgesetz. Deshalb haben sich für dieses Instrument unterschiedliche Namen eingebürgert wie räumliche Entwicklungsstrategie, Siedlungsleitbild, kommunales Raumkonzept, Raumentwicklungsstrategie oder Stadtentwicklungskonzept. Vor allem grössere Gemeinden und Städte entwickeln ihr Stadtentwicklungskonzept in der Folge noch weiter in einen behördenverbindlichen, kommunalen Richtplan. Verschiedene Kantone verlangen von den Gemeinden – oder empfehlen es ihnen –, ein räumliches Leitbild zu erarbeiten: dies als erster Schritt und als unverzichtbare Grundlage für die Revision ihrer kommunalen Nutzungsplanung.

Leitbilder haben in der Regel keine unmittelbare Rechtswirkung. Sie sind also weder behörden- noch grundeigentümerverbindlich und müssen deshalb auch nicht vom Kanton

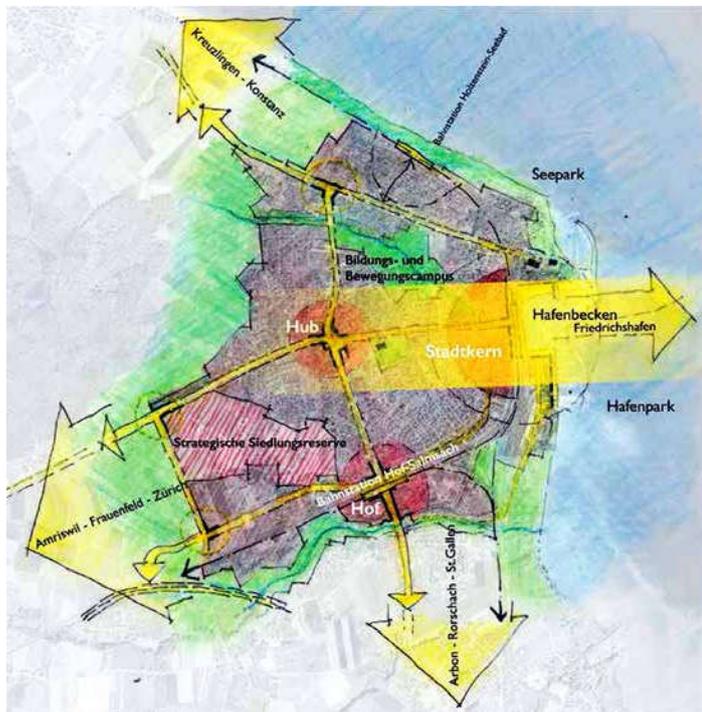
genehmigt werden. Die Gemeindebehörden können sich aber mit einem Beschluss selbst binden und sich verpflichten, die erarbeiteten Ziele und Massnahmen ernsthaft anzugehen. Wenn die Bevölkerung beim Leitbild ein Wörtchen mitreden kann, zum Beispiel an Workshops, verschwindet dieses auch nicht als schöne Absichtserklärung in einer Schublade.

Wozu dient ein räumliches Leitbild?

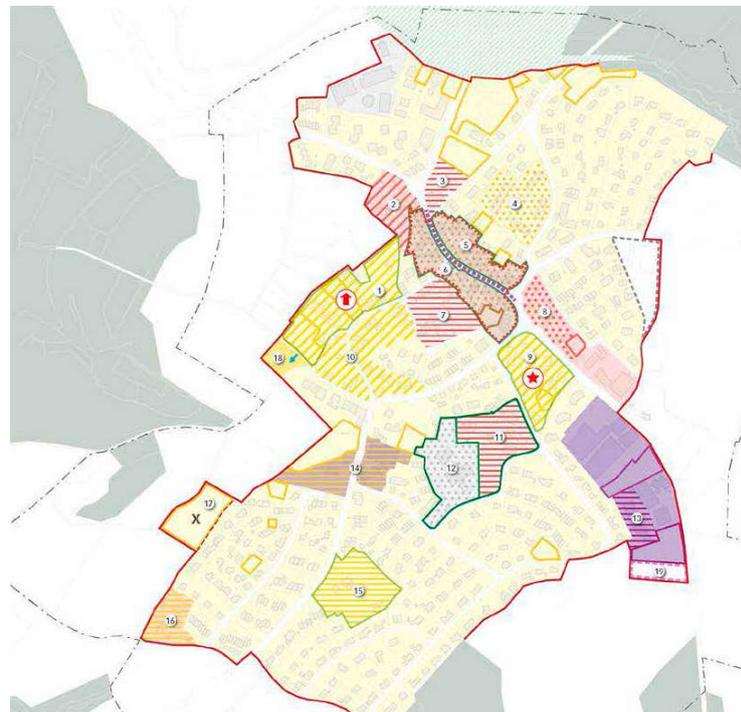
Als erstes nimmt eine Gemeinde eine Standortbestimmung vor. Anschliessend überlegt sie sich, in welche Richtung die Reise gehen soll. Sie sucht Antworten auf Fragen wie: Welche Stärken und welche Defizite haben wir? Wie möchten wir uns in Zukunft positionieren? Wo soll in Zukunft gewohnt, gearbeitet, die Freizeit verbracht, eingekauft und einander begegnet werden? Wo soll Innenentwicklung aktiv gefördert, wo passiv ermöglicht werden? Welche Identitäten wollen wir bewahren? Wie gehen wir mit den Grün- und Freiräumen um, und wo schaffen wir neue? Wie stimmen wir Siedlungsverdichtung und Verkehrsentwicklung aufeinander ab? Welches sind die prioritären Aufgaben, welche müssen zurückgestellt werden? Das räumliche Leitbild beantwortet diese Fragen. Wenn das Leitbild partizipativ erarbeitet, offen kommuniziert und breit abgestützt ist, dient es den Gemeinden als längerfristiges, strategisches Führungsinstrument.

Im räumlichen Leitbild werden also – ähnlich wie in einem kommunalen Gesamttrichtplan – alle raumrelevanten Themen wie Wohnen, Arbeiten, Verkehr, Frei- und Grünraum oder Landschaft behandelt. In diesem Sinne sind Leitbilder auch Koordinationsinstrumente. Sie erlauben, räumliche Konflikte frühzeitig zu erkennen und helfen, vor lauter Aufgaben das Ziel nicht aus den Augen zu verlieren. Da Leitbilder flexible Instrumente sind, dienen sie auch bei neuen Fragestellungen oder Megatrends (zum Beispiel Klimawandel, demographische Alterung, Digitalisierung).

Bei der Innenentwicklung, und speziell bei der Verdichtung, sind die Gemeinden mit Herausforderungen konfrontiert, die sich in der Vergangenheit nicht stellten. So will die Bevölkerung heute stärker und direkter in den Planungsprozess eingebunden sein, da sie von Verdichtungsprojekten und deren Folgen unmittelbar betroffen ist. Für einen Grossteil der Bevölkerung ist Raumplanung eine abstrakte Materie. Ein räumliches Leitbild mit einem verständlichen, durchaus vereinfachten Zielbild oder einer visuellen Vision kann als Kommunikationsmittel helfen, längerfristige Entwicklungen zu veranschaulichen. Damit können auch spätere Änderungen in der Nutzungsplanung erklärt und in einen grösseren Zusammenhang gestellt werden.



Im Zielbild Stadtentwicklung Romanshorn ist die angestrebte räumliche Entwicklung schematisch und vereinfacht dargestellt. Drei Leitsätze weisen den Weg: Die Stadt «blickt» zum See. Das Rückgrat der Stadt ist die Bahnhofstrasse. Die Bäche bilden zum See führende Grünkorridore.
Quelle: Räumliche Entwicklungsstrategie RES, Romanshorn



Innenentwicklung ist nicht auf dem ganzen Gemeindegebiet nötig und zweckmässig. Der Strategieplan Innenentwicklung kann aufzeigen, wo verdichtet, erneuert, umgenutzt – aber auch, wo bewahrt – werden soll.
Quelle: Kanton LU, Arbeitshilfe Kommunales Siedlungsleitbild, 2016

Welche Inhalte hat ein räumliches Leitbild?

Viele Städte, aber auch Gemeinden und Dörfer, haben in den letzten Jahren Siedlungsleitbilder oder Entwicklungskonzepte erarbeitet und setzen diese im Planungsalltag erfolgreich ein. Da die kantonalen Behörden sehen, dass Gemeinden so bessere und koordiniertere Planung betreiben, stellen verschiedene Kantone ihren Gemeinden entsprechende Arbeitshilfen zur Verfügung. Inhalte und Schwerpunkte variieren. Alle empfehlen oder verlangen von den Gemeinden jedoch, eine Strategie für ihre Innenentwicklung zu erarbeiten. Im Folgenden werden Empfehlungen aus diesen Arbeitshilfen ausgeführt.

Ortsbezogene Analyse durchführen

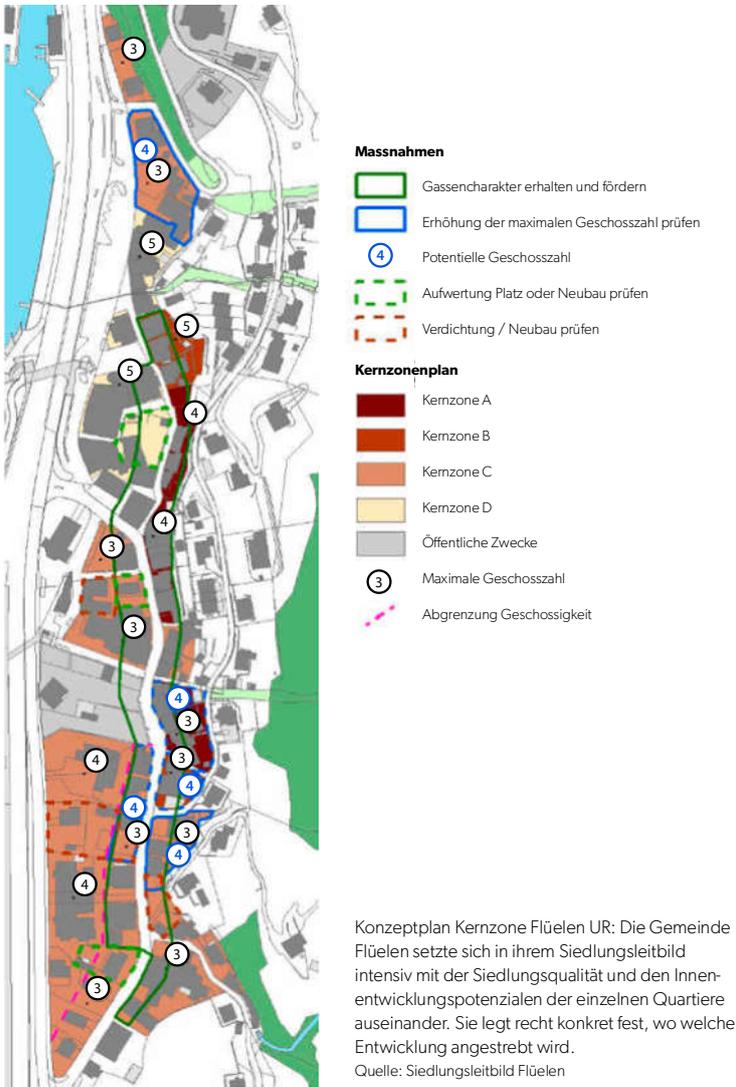
Eine sorgfältige inhaltliche und räumliche Analyse des Ortes ist eine unabdingbare Grundlage eines Leitbildes. Als Ergebnis sind die Daten zur Bevölkerung, zu den Arbeitsplätzen und zum Verkehr aktualisiert. Eine Auseinandersetzung mit dem ISOS (Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung) hat stattgefunden, und die histori-

schen, identitätsstiftenden Merkmale sind erkannt. Stärken und Defizite sind erfasst. Der Handlungsbedarf ist ausgewiesen. Quartierspezifisch sind Innenentwicklungspotenziale erhoben und festgehalten. Die Rahmenbedingungen, beispielsweise der kantonale Richtplan, sind bekannt.

Leitsätze, Ziele und Massnahmen formulieren, Schwerpunkte setzen

Einige markante Leitsätze oder Ziele können als roter Faden durch den ganzen Leitbildprozess führen, zum Beispiel «Identität des Lebensraums stärken, Wohlbefinden und Massstab für Menschen schaffen» (Buchs AG) oder «Die Stadt «blickt» zum See. Das Rückgrat der Stadt ist die Bahnhofstrasse.» (Romanshorn TG).

Es wird sich schnell zeigen, dass es unzählige Ziele gibt, die in jedem Themenbereich wichtig wären. Deshalb muss eine Gemeinde räumliche und thematische Schwerpunkte setzen. Die wichtigsten Ziele kann sie darauf in einem Grundkonzept, einem Zielbild, skizzenhaft festgehalten werden.



Tessin: Öffentliche Räume als Ausgangspunkt für eine qualitätsvolle Innenentwicklung

Der Kanton Tessin unterstützt die Gemeinden mit einer 2018 erschienenen Arbeitshilfe zur qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen. Das «Programma d'azione comunale (PAC)» entspricht inhaltlich einer Strategie Siedlungsentwicklung nach innen und soll den Gemeinden als Grundlage für die Überarbeitung der Nutzungsplanung dienen. Bewusst wird auf vier Schwerpunktthemen fokussiert, die einen wichtigen Beitrag an die Qualität der Siedlung leisten. Ausserordentlich wichtig sind die öffentlichen Räume und Grünräume im Innern der Dörfer und Städte als Rückgrat einer hochwertigen Innenentwicklung. Neben den strategisch wichtigen Entwicklungsräumen sollen sich die Gemeinden aber auch mit den sensiblen, charakteristischen und erhaltenswerten Strukturen auseinandersetzen. Schliesslich soll ein attraktives Netz für den Langsamverkehr und den öffentlichen Verkehr geschaffen werden.

Die meisten kantonalen Arbeitshilfen fokussieren auf die Innenentwicklung. Die Gemeinden sollen sich vertieft mit ihrem bestehenden Siedlungsgebiet auseinandersetzen und für die einzelnen Gebiete festlegen, ob diese weitgehend «bewahrt», «aufgewertet», «weiterentwickelt» oder vollständig «umstrukturiert» werden sollen. Wichtig dabei ist auch, jene Gebiete zu bestimmen, wo im Moment kein Handlungsbedarf besteht.

Räumlicher Gesamtplan unterstützt die Kommunikation

Empfehlenswert ist, in einem Gesamtplan die wichtigsten Themen der räumlichen Entwicklung festzuhalten. Zu diesem Plan gehört eine Liste mit konkreten Massnahmen. Diese sind priorisiert, Verantwortungen und Zeithorizonte sind festgelegt. Planungsverantwortliche von Gemeinden haben ihr Entwicklungskonzept schon als «ihre Bibel» bezeichnet: In ihrer täglichen Arbeit können sie sich daran (fest-)halten und zielgerichtet wichtige Aufgaben angehen und durchziehen.

Vertiefte Studien oder Testplanungen zur Ergänzung

Oft zeigt sich bei der Erarbeitung eines räumlichen Leitbildes, dass sich in einzelnen Gebieten wie dem Dorfkern, dem Bahnhofsgebiet oder in einem nicht mehr genutzten Industrieareal sehr komplexe Fragen stellen. Antworten in solchen Gebieten lassen sich durch Studienaufträge respektive Testplanungen finden. Solche Verfahren laufen sodann parallel oder anschliessend an das Leitbildverfahren.

Umsetzung des räumlichen Leitbildes

Die Umsetzung des räumlichen Leitbildes ist ein langfristiger Prozess auf verschiedenen Ebenen. Einige Massnahmen benötigen Anpassungen des Zonenplans, also eine Umsetzung mit den formellen Planungsinstrumenten. So sind in Aufwertungs- oder Erneuerungsgebieten zum Beispiel Umzonungen notwendig. Für einzelne Areale ist ein Sondernutzungsplan (Gestaltungsplan) angezeigt. Andere Massnahmen werden mit informellen Instrumenten angepackt. Entschliesst sich eine Gemeinde für eine aktive Bodenpolitik, um sich mehr Hand-



Schlieren setzte die Massnahmen des Stadtentwicklungskonzeptes 2005 zielgerichtet um. Heute ist die neue Strasse (links) gebaut. Was am Ort der alten, heute nicht mehr benötigten Strasse (rechts) geschehen und wie diese Fläche in den Stadtpark integriert werden soll, wird mit Projektideen aus der Bevölkerung getestet.
Quelle: Limmattalbahn AG



Das erste Stadtentwicklungskonzept (STEK) 2005 von Schlieren sah u.a. vor, den Stadtpark zu vergrössern (5), dafür eine 6-spurige Strasse zu verlegen (10) sowie einen neuen Stadtteil zu schaffen (4). Vieles ist heute umgesetzt.
Quelle: STEK Schlieren 2005

lungsspielraum zu verschaffen, braucht sie einen Kredit von der Gemeindeversammlung. Oder ist ein Ziel der Gemeinde, wichtiges Bauland zu mobilisieren, startet sie eine aktive Kommunikationsrunde mit relevanten Grundeigentümern. Auch falls das Dorfzentrum aufgewertet und belebt werden soll, sind primär die Grundeigentümerinnen, Ladenbesitzer oder Gewerbetreibenden einzubeziehen. Wichtig ist, dass der Gemeinderat das räumliche Leitbild als Arbeitsinstrument nutzt und regelmässig kontrolliert, ob er noch auf Kurs ist.

Wer steht hinter dem räumlichen Leitbild?

Das räumliche Leitbild ist nicht das «Leitbild des Gemeinderats». Der Gemeinderat übernimmt die Führung und ist aktiv involviert. Gemeinderäte, die ein Entwicklungskonzept erstellt haben, betonen oft, dass dieser Prozess für die Gesamtbehörde äusserst wertvoll war. Das Verständnis für die räumlichen Herausforderungen sei gestiegen und die ratsinternen Diskussionen seien sachlicher und differenzierter.

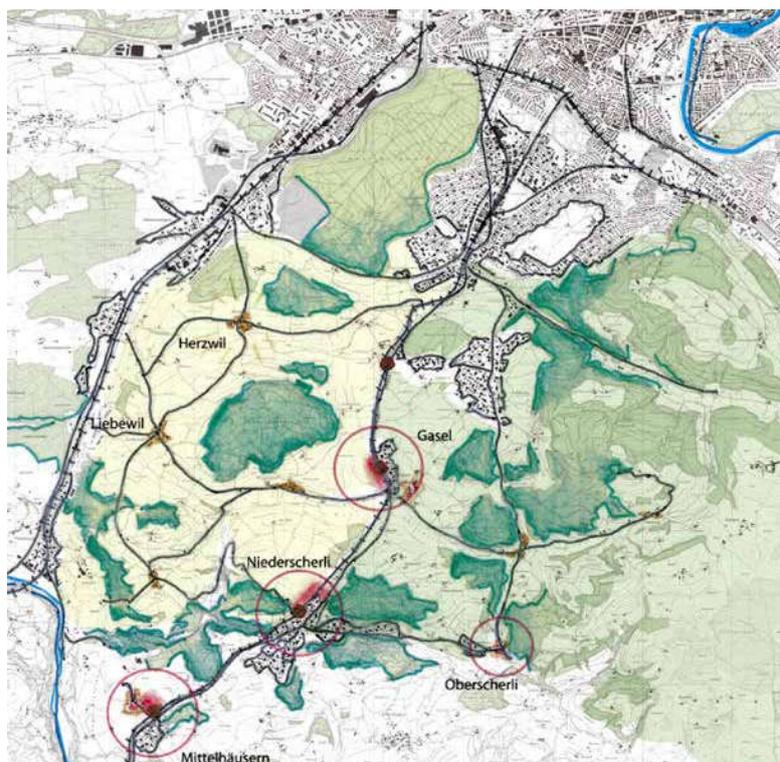
Entscheidend für die Erarbeitung eines breit akzeptierten räumlichen Leitbildes ist, dass ein kompetentes Planungsbüro mit Erfahrung in gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Fragen sowie partizipativen Prozessen die Behörde begleitet. Räumliche Entwicklung ist Chefsache: Die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident muss eine Schlüsselrolle spielen. Verschiedene Exponenten der Gemeinde (Wirtschaft, Politik, Kunst, Vereine etc.) begleiten den Prozess als Thinktank.

Alle kantonalen Arbeitshilfen streichen heraus, dass die Bevölkerung frühzeitig in den Leitbildprozess eingebunden werden muss und die Partizipation eine Daueraufgabe ist. Es reicht nicht, den fertigen Bericht der Öffentlichkeit vorzulegen. Öffentliche, allenfalls thematische Workshops am Anfang,

regelmässige Information und eine öffentliche Diskussion vor der Schlussfassung des Leitbildes stützen die Inhalte breit ab. Ziel ist, dass das Leitbild Langzeitwirkung erhält und die Legislatur überdauert.

Ein willkommener Nebeneffekt: Grundlage für den Bericht zur Nutzungsplanung

Im räumlichen Leitbild beschäftigt sich die Planungsbehörde mit vielen Themen der Nutzungsplanung. Sie sucht Schwerpunkte, wägt Interessen ab, diskutiert Alternativen und Varianten und vertieft wichtige Themen. Später, wenn sie aufbauend auf ihrem räumlichen Leitbild den Nutzungsplan überarbeitet, kann sie diese Vorarbeiten für den Planungsbericht wieder verwenden. Dieser Planungsbericht (nach Artikel 47 Raumplanungsverordnung) hat heute bei der Genehmigung der Nutzungspläne durch den Kanton eine grosse Bedeutung (vgl. EspaceSuisse, Raum & Umwelt 4/2018, Der Bericht zur Nutzungsplanung).



In den ländlichen Ortsteilen der urbanen Gemeinde Köniz (Herzwil, Liebewil) sind keine Siedlungsentwicklungen vorgesehen.
Quelle: Raumentwicklungskonzept Köniz



In Liebewil (Gemeinde Köniz) liegen die Entwicklungspotenziale in der Umnutzung der schützenswerten landwirtschaftlichen Gebäuden zu Wohnraum.
Foto: Gemeinde Köniz

Auf densipedia.ch > Gute Beispiele

EspaceSuisse dokumentiert und bewertet auf densipedia.ch – der Website für Innenentwicklung – gute Beispiele der Innenentwicklung und Verdichtung aus der ganzen Schweiz. Darunter finden sich auch zwei Beispiele zu räumlichen Leitbildern. Sehen Sie selber nach!

Stadtentwicklungskonzept (STEK) Schlieren: Die Stadt arbeitet seit bald 15 Jahren sehr erfolgreich und konsequent mit einem STEK. Schlieren konnte die rasante Entwicklung der letzten Jahre damit erfolgreich steuern, ohne den Gesamtüberblick zu verlieren. Das STEK 2016 wurde erst nach sorgfältigen Evaluationen des STEK 2005 angestossen. So konnten die wichtigsten Handlungsfelder identifiziert und die Marschrichtung für die nächsten rund 20 Jahre justiert werden. Fürs STEK 2016 wurde die Bevölkerung in der Startphase mit verschiedenen Themenworkshops einbezogen. Damit konnten wichtige Stimmen früh abgeholt werden.

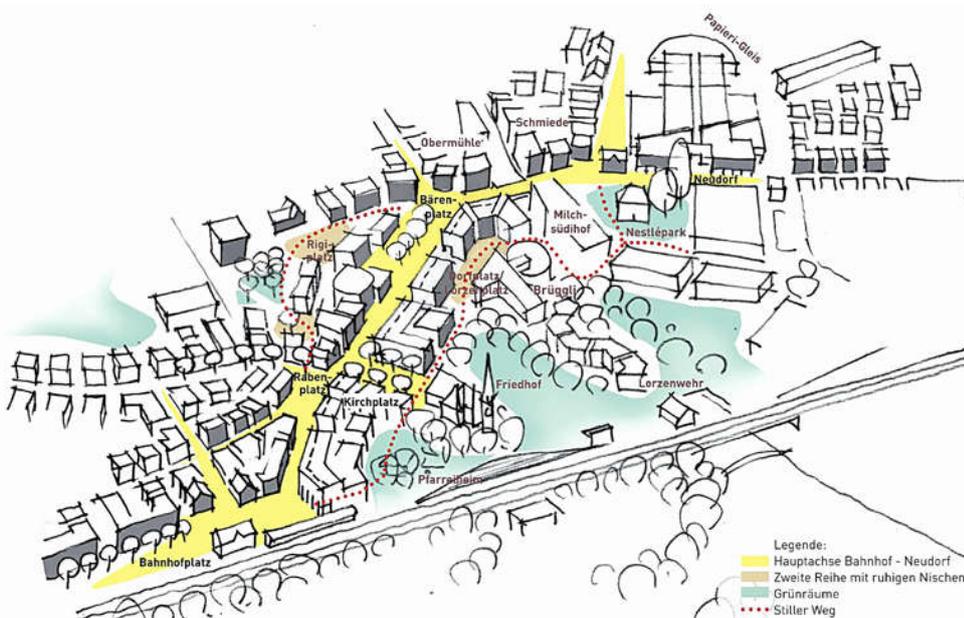
Städtebauliches Leitbild Cham: Das «Städtebauliche und Architektonische Leitbild» entstand aus dem Willen heraus, eine qualitative Gesamtentwicklung der Gemeinde zu ermöglichen. Schon lange setzt sich die Gemeinde dafür ein, ihr Siedlungsgebiet nachhaltig und sinnvoll zu entwickeln. Das Leitbild liefert klare Aussagen zu Siedlung und Landschaft, zum öffentlichen und privaten Raum, zu Identifikationsbauten und zum Ortsbild, aber auch zu Strassen- und Freiräumen und zur Verdichtung.

Kantonale Arbeitshilfen

Räumliche Leitbilder und Siedlungsentwicklung nach innen

Die elektronischen Dokumente sind mit ihrem vollständigen Namen und dem jeweiligen Kanton online auffindbar.

- Aargau: Planungswegweiser «Hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen»
- Appenzell Ausserrhoden: «Innenentwicklung im Siedlungsgebiet»
- Bern: Arbeitshilfe «Siedlungsentwicklung nach innen (SEin)»
- Graubünden: Wegleitung «Kommunales räumliches Leitbild»
- Luzern: «Arbeitshilfe kommunales Siedlungsleitbild»
- Thurgau: «Leitfaden Kommunalen Richtplan mit Fokus Innenentwicklung»
- Tessin: «Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità»
- St. Gallen: «Strategie Siedlungsentwicklung nach innen»
- Uri: «Arbeitshilfe Siedlungsleitbild»
- Zug: Faltblatt «Räumliche Strategie erarbeiten»
- Zürich: Leitfaden «Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen», mit Konzept der räumlichen Entwicklung



Entwicklungsbeispiel Ortszentrum: So könnte das Zentrum von Cham im Jahr 2035 aussehen. Gelb zeigt die Hauptachse, braun die ruhigen Nischen und grün die Grünräume. Quelle: «Städtebauliches und Architektonisches Leitbild» Cham

