

Objektkredit "Strategische Ortsplanung"

1. DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

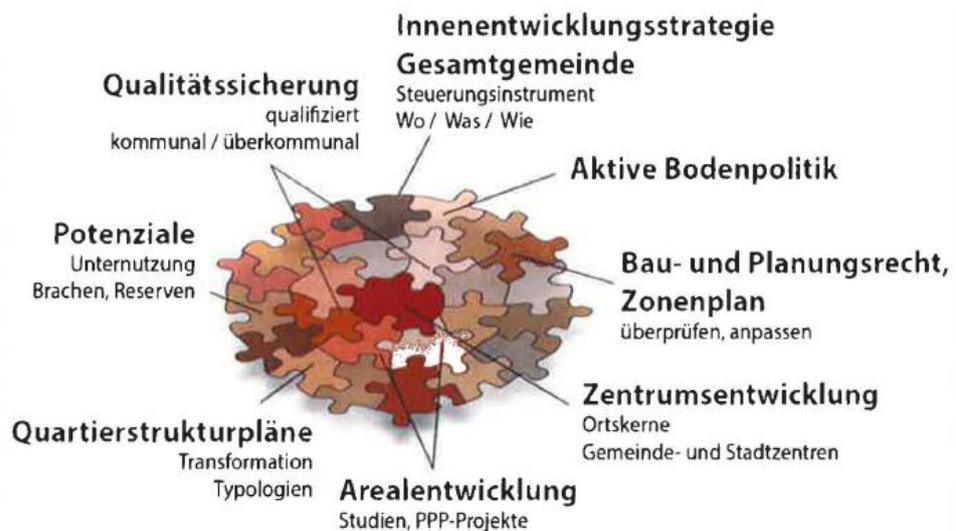


Abbildung 1: Themenfelder der Ortsplanung (Quelle: Metron)

Nach zwei abgelehnten gesamthaften Ortsplanungsrevisionen hat die Gemeinde die Ortsplanungsstrategie 2013+ lanciert, mit der jährlich Ortsplanungspakete aus gebündelten und jeweils einzeln zur Abstimmung zu bringenden Massnahmen angestrebt werden. Damit ist eine Grundlage für planerische Handlungsfähigkeit geschaffen worden und ein grosser planerischer Nachholbedarf kann abgebaut werden.

Gleichwohl liegt es in der Natur der Sache, dass mit Einzelmassnahmen in Zonenplan und Baureglement komplexere Sachverhalte nur unzureichend gelöst und strategische Neuausrichtungen gar nicht möglich sind. Aus dieser Erkenntnis heraus wurde zeitgleich mit den ersten Massnahmenpaketen ein Auswahlverfahren für die zukünftige strategische Ausrichtung der Gemeinde durchgeführt. Sieben namhafte Planungsteams haben sich an dem Verfahren beteiligt und die Metron Raumentwicklung AG ist mit ihrem Vorgehenskonzept von einer Jury zur Siegerin gekürt worden.

Das Ortsplanungsverfahren ist ein sehr komplexer und umfangreicher Prozess, der in drei Phasen unterteilt werden muss:

1. Strategieprozess, bestehend aus einer vorbereitenden Mitwirkung bzw. Erhebungen, Analyse, Vision / räumlichem Leitbild
2. Umsetzungsprozess bestehend aus Richtplanung und Umsetzungsplanung mit begleitender Mitwirkung
3. Revision der baurechtlichen Grundordnung (Zonenplan, Baureglement), ggf. in Paketen

Art und Umfang der zweiten und insbesondere der dritten Phase sind hochgradig abhängig von den Ergebnissen der ersten Phase. Zum heutigen Zeitpunkt kann nur die erste Phase seriös konzipiert und kalkuliert werden. Die weiteren Phasen werden zu einem späteren Zeitpunkt vergeben.

2. ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN FÜR DIE GEMEINDE ENTWICKELN UND SICHERN

Mitte 2013 wurde die Ortsplanungsstrategie 2013+ (OPS 13+) skizziert. Dies erfolgte nach einer Neubesetzung von Schlüsselstellen in Politik und Verwaltung im Planungsbereich und nach einer ersten Auswertung der abgelehnten Ortsplanungsrevision 2012 (OPR 12). Oberste Maxime war es, Handlungsfähigkeit zu erreichen, nachdem sich jahrelang ortsplanerische Massnahmen im Wartestand angehäuften – immer in der Erwartung, dass diese mit der nächsten Gesamtrevision umgesetzt würden. Auf Basis des Strategieentwurfes wurde ein umfangreicher Massnahmenkatalog erstellt und daraus für ein erstes Paket, bestehend aus fünf Ortsplanungsmaßnahmen, das Planerlassverfahren eröffnet.

Jetzt, ein Jahr später, stehen Teile des ersten Massnahmenpaketes kurz vor der Abstimmung. In der Zwischenzeit konnte der Massnahmenkatalog priorisiert und zu einer Agenda ausgearbeitet werden.

Es handelt sich um eine „Strategie der kleinen Schritte“. Die zurückliegenden Entscheide des Stimmvolkes werden respektiert, die Abstimmungsergebnisse jedoch nicht „über einen Kamm geschoren“. Massnahmen der Ortsplanungsrevision 2012 werden als Einzelmassnahme aufbereitet und dem Volk zur Abstimmung vorgelegt, wenn die begründete Annahme besteht, dass auch schon 2012 eine überwiegende Zustimmung für diese einzelne Sache vorgelegen hätte. Ebenso werden unter bestimmten Bedingungen neue Anliegen in die Planungsagenda aufgenommen sowie Massnahmen, bei denen wesentliche Veränderungen des Sachverhalts eine Neubetrachtung rechtfertigen.

Die OPS13+ beschränkt sich auf Arrondierungen, dem Nachholen von Massnahmen sowie der Aktualisierung des Planwerks und orientiert sich am Erhalt des Status quo der Gemeinde.

Damit ist jedoch keine wesentliche strategische Neuausrichtung der Gemeinde möglich. Die Raumplanung ist indessen das wichtigste Instrument einer Gemeinde, um Wohlstand und Finanzen langfristig steuern zu können. Die Ablehnung mehrerer Ortsplanungsrevisionen darf daher nicht dazu führen, dass nur eine pragmatische Politik der kleinen Schritte eingeleitet und dabei die Entwicklung einer langfristigen Grundausrichtung vernachlässigt wird. Eine zentrale Aufgabe des Gemeinderates ist es zudem, die Strategieentwicklung als kontinuierlichen, begleitenden Prozess einzuleiten und zu etablieren.

Gesamthafte Ortsplanungsrevisionen werden zwar auf absehbare Zeit nicht mehr angestrengt. Vielmehr werden langfristige Rahmenkonzepte bestehend aus Leitbild und Richtplänen entwickelt, die in Einzelmassnahmen umgesetzt und in regelmässigen Zyklen (z.B. alle zehn Jahre) überprüft und nachjustiert werden. Dennoch muss parallel dazu eine langfristige Vision entwickelt werden. Damit entsteht eine zweckmässige Balance aus langfristiger Orientierung und pragmatischer Umsetzung.

3. AUSGANGSLAGE

In Muri bei Bern wurden vom Volk innerhalb kurzer Zeit zwei Ortsplanungsrevisionen abgelehnt. Die Gemeinde steht damit nicht allein da. Auch in verschiedenen umliegenden Gemeinden sind Ortsplanungsrevisionen gescheitert. Je nach Standpunkt und Wahrnehmung werden unterschiedliche Ursachen dafür genannt: Eine bereits vorhandene starke verkehrliche Belastung, Ängste vor einer vollständigen Verbauung der Agglomeration oder schlicht die Komplexität der Materie.

Aus Sicht der Gemeinden zeigt sich, dass insbesondere die Kommunikation solcher Prozesse sehr anspruchsvoll ist.

Die letzte erfolgreiche Ortsplanungsrevision erfolgte 1994. Nach zwei Ablehnungen hat sich ein beachtlicher Entwicklungsdruck aufgebaut, der sich nicht nur in einem veralteten Baureglement äussert, das unzureichende Antworten auf Bau- und Planungsfragen der heutigen Zeit liefert und damit Rechtsunsicherheit erzeugt. Ebenfalls bedarf der Zonenplan einiger Anpassungen und auch grundsätzliche Fragen zur weiteren Entwicklung der Gemeinde verlangen nach neuen Antworten.

Die Gemeinde Muri bei Bern steht damit vor der Herausforderung, trotz abgelehnter Ortsplanungsrevisionen ihre Entwicklungsfähigkeit zu bewahren. Standortqualitäten müssen gepflegt und weiterentwickelt werden, um nicht verloren zu gehen. Davon hängen mittel- und langfristig Lebensqualität und Wohlstand der Gemeinde ab. Die Entwicklungsfähigkeit erfordert die Bereitstellung von Nutzflächen für den zukünftigen Bedarf. Dieser Bedarf wird namentlich geprägt durch:

- Konstant steigende Wohnansprüche der Bürger: Der Wohnflächenbedarf pro Einwohnerin oder Einwohner nimmt seit Jahrzehnten konstant zu.
- Wachstum der Wirtschaft: Teilweise kann das Wachstum durch Produktivitätsverbesserungen erreicht werden, jedoch besteht auch die Erwartung, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Auch mit hochtechnisierten Produktionsanlagen steigt der Raum- und Flächenbedarf.
- Zuwanderung: Die Schweiz verzeichnet eine stetige Zuwanderung zum grossen Teil gut ausgebildeter Leute.
- Ansteigendes Mobilitätsbedürfnis: Wohn- und Arbeitsorte entfernen sich zunehmend voneinander, Pendlerströme wachsen ständig an. Auch der Freizeitverkehr führt mit einem Anteil von 30-40% zu einer Belastung der Verkehrsträger bis an ihre Grenzen.

Agglomerationsgemeinden sind von diesem Wachstumsdruck überproportional betroffen¹. Aus diesen Gründen wird unsere Gemeinde in die Pflicht genommen, Baureserven auszuweisen. Das Raumplanungsgesetz sieht

¹ Vgl. auch: „Urbane Herausforderungen aus Bundessicht“ Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2012

die Berücksichtigung des Bedarfs für 15 Jahre vor. Um einen politischen Handlungsspielraum zu skizzieren, sind erste Bedarfsextrapolationen kalkuliert worden:

- Bei einem geringen Bevölkerungszuwachs um 1% (150 EW) bis 2025 werden 8.7ha Land zur Bebauung benötigt.
- Selbst bei einer Bevölkerungsstagnation werden noch 6.9ha Land benötigt, um steigende Ansprüche zu decken.

Dem Bedarf stehen Restkapazitäten innerhalb von Bauzonen von 8.2ha gegenüber. Bei einem „Einzonungsmoratorium“ müsste damit auch zusätzlicher Bedarf für Arbeiten gedeckt werden, der in obigen Zahlen noch nicht enthalten ist. Zu berücksichtigen ist zudem, dass bei vielen Reserveflächen gute Gründe vorliegen, warum sie noch nicht vom Markt absorbiert und bebaut wurden. Gründe können sein: eigentumsrechtliche Schwierigkeiten, übermässige Lasten und Dienstbarkeiten, schlechte Erschliessungssituation, unattraktive Lage etc. Diese Schwierigkeiten sind weiterhin vorhanden, auch wenn die Grundstücke eine strategische Relevanz erhalten haben. Mit diesen Betrachtungen wird zunächst eine rein quantitative Dimension aufgezeigt. Die Frage nach dem *Wie* und dem *Wofür* ist aber noch zu behandeln und Gegenstand eines Strategieprozesses.

In ortsplanerischer Hinsicht ergibt sich für die Gemeinde folgende SWOT-Analyse:

<p>STÄRKEN</p> <p>Regionale Grundlagen Diverse kommunale Grundlagen Planungsbausteine erarbeitet Richtplan Energie und Landschaft Richtplan Verkehr (Entwurf)</p>	<p>SCHWÄCHEN</p> <p>2 x Ortsplanung abgelehnt Siedlungsgebiet ungenügend untersucht Fehlende Vision Differenz Parlament / Volk 2 x grosses Gesamtpaket</p>
<p>CHANCEN</p> <p>Zukunftsweisende Strategie Bessere Einbindung der Bevölkerung Stufengerechte Entscheidungen Neue Erkenntnisse i.S. Innenentwicklung Neuer Planungsansatz</p>	<p>RISIKEN</p> <p>Nochmalige Ablehnung Planungsblockade Entwicklungsblockade NIMBY Effekt (not in my backyard)</p>

Abbildung 2: SWOT-Analyse zur Ausgangssituation

Die in diesem Sommer eingereichte Initiative „grünBLEIBTgrün“ leistet ein Übriges dazu, zwingend eine strategische Standort- und Entwicklungsbeurteilung vorzunehmen.

4. STRATEGISCHE NEUAUSRICHTUNG DER ORTSPLANUNG

In Schlussfolgerung der in der Ausgangslage geschilderten Sachverhalte hat der Gemeinderat am 17. Februar 2014 beschlossen, dass parallel zur OPS 13+ die langfristige inhaltliche Ausrichtung der Gemeinde analysiert und weiterentwickelt werden muss. Er hat daher sieben namhafte Planungsbüros zu einem Auswahlverfahren eingeladen. Die Jury war mit Vertretern des Gemeinderates für die Ressorts Planung, Bau und Umwelt/Energie, mit dem Präsidenten der Planungskommission sowie mit drei

Vertretern der Verwaltung mit fachlichem Bezug besetzt. Sie beurteilte die Bewerber und Angebote. Auswahlkriterien waren nicht nur ein günstiges Angebot sowie die Befähigung des Planerteams samt einschlägiger Referenzen; ebenso wurde eine qualifizierte Analyse der ortsplanerischen Situation der Gemeinde sowie ein Stegreif-Entwurf erwartet, der eine Kostprobe von Herangehensweise und Fähigkeiten des Bewerbers gibt. Aus diesem „Experimentierlabor“ zur Ortsplanung konnte sich die Jury einen repräsentativen Eindruck über die Bandbreite der Handlungsoptionen sowie den aktuellen Stand des Planungswesens verschaffen.

Die Analysen und Arbeitsproben ermöglichten es, die Metron Raumentwicklung AG als den Bewerber zu identifizieren, der am besten zur Aufgabenstellung und Kultur der Gemeinde passt.

4.2. Gründe für den Zuschlag

Das Ergebnis der Bewertung begründet die Jury wie folgt: Die Dokumentation und die Präsentation von Metron AG haben die Jury gesamthaft am meisten überzeugt. Bemerkenswert war vor allem die Fähigkeit, mit einem Stegreifentwurf der Ortsplanung eine kraftvolle Vision zu verleihen. Davon verspricht sich die Jury nicht nur eine zugkräftige Kommunikation und Prozessgestaltung („über Visionen führen“), sondern auch die Möglichkeit, die Qualität des räumlichen Entwicklungskonzeptes und damit des Ortsbildes deutlich stärken zu können. Metron steht für ein interdisziplinäres Vorgehen, das für eine so komplexe Aufgabe unabdingbar ist und vereint im eigenen Unternehmen eine grosse Bandbreite von Fachkompetenzen auf hohem Niveau. Bestätigt haben sich diese Stärken in einer sehr treffsicheren Analyse. Das strukturelle Abstützen auf die Quartierebene und das subtil gesteuerte Mitwirkungskonzept, lässt auf eine hohe Akzeptanz der Ortsplanung in der Bevölkerung hoffen.

Ein besonderes Augenmerk bei allen Bewerbern legte die Jury auf das Kommunikationskonzept im Sinne eines vielversprechenden umfassenden „Marketings“ des Ortsplanungsprojektes. Das Konzept der Metron AG verspricht einerseits eine kompetente und umsichtige Fachkommunikation, die sich sinnvoll mit einer qualitätssichernden Begleitung durch den gemeinde-seitigen Kommunikationsbeauftragten ergänzt. Andererseits verspricht sich die Jury durch eine zweckmässige Einbindung relevanter Anspruchsgruppen und Protagonisten der Ortsplanung, eine gesamtgesellschaftlich hohe Verbindlichkeit des Prozesses und seiner Ergebnisse als wesentliche Voraussetzung für einen Erfolg an der Urne.

4.3. Erkenntnisse aus dem Auswahlverfahren

Muri bei Bern ist eine junge Vorstadt von Bern mit Qualitätspotenzial. Die Ausgangslage für die Ortsplanung ist aufgrund der zwei negativen Abstimmungen in den Jahren 2009 und 2012 problematisch. Die Chancen liegen in einer inhaltlichen Neuausrichtung und einem aktiven Bevölkerungseinbezug. Die Stichworte Innenentwicklung, Nachverdichtung, Umstrukturierung, aber auch Erhalt und Qualitätssicherung dominieren die zukünftige Planung des Siedlungsraums.

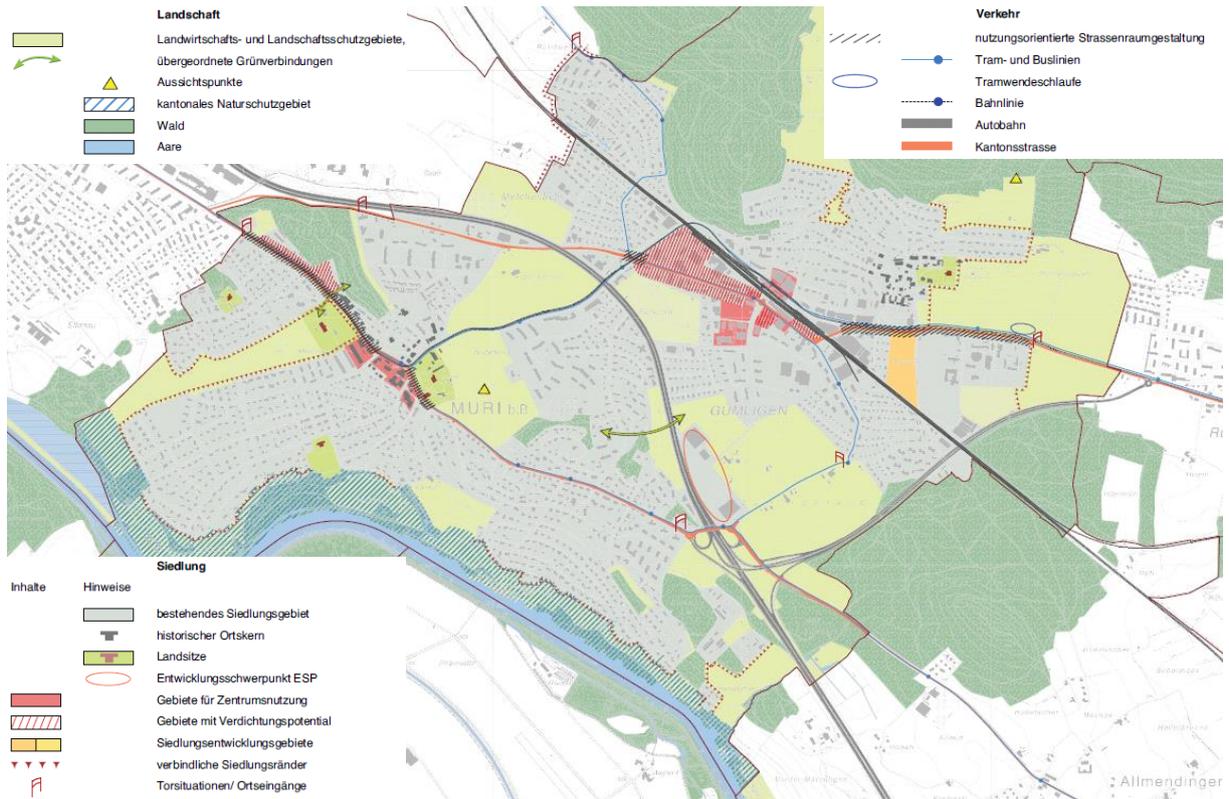


Abbildung 3: Bestehendes räumliches Entwicklungsleitbild 2013+ mit Fokus auf die Siedlungsränder

Siedlungstypologien (Bestand)

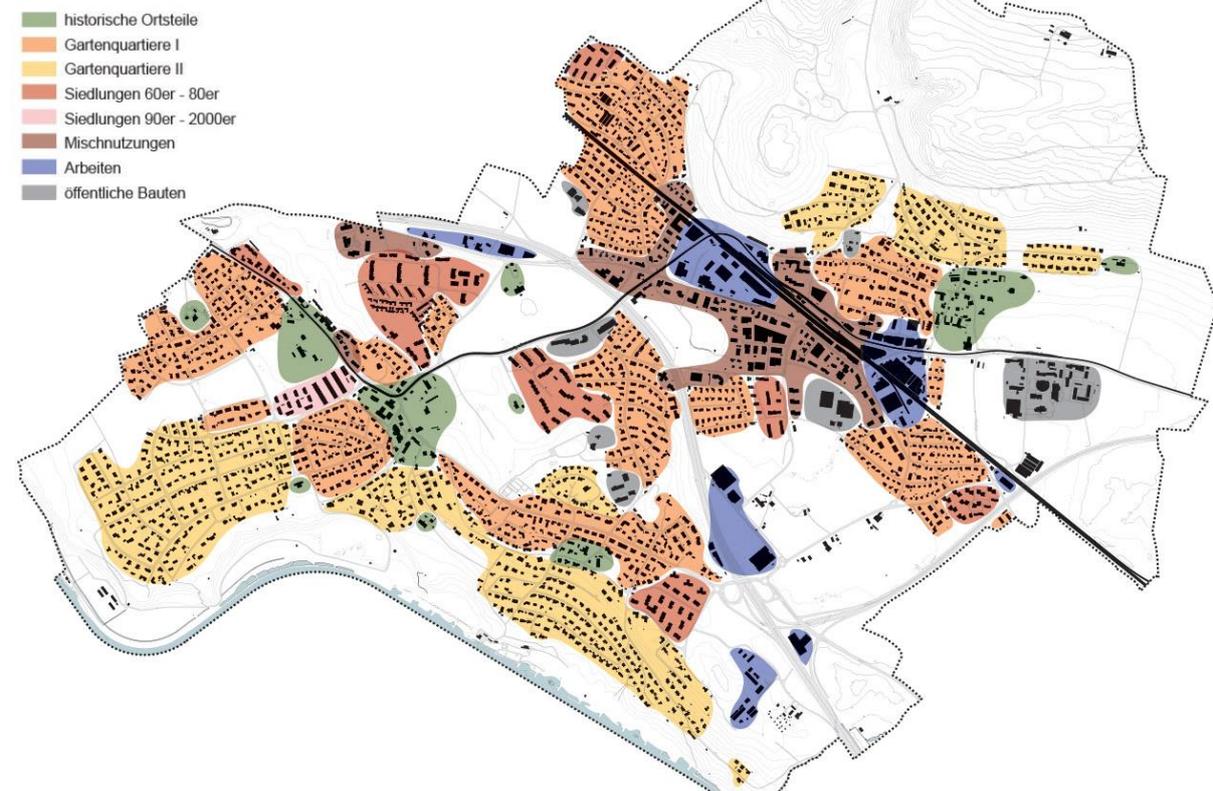


Abbildung 4: Differenzierte Betrachtung bestehender Siedlungsstrukturen, Quelle: Metron

Im Richtplan 2012 ist das Siedlungsgebiet als graue Fläche dargestellt. Der Plan sagt somit sehr wenig über die Qualitäten und Potenziale des Siedlungsraums aus. Die neue Ortsplanung kann hier zukunftsweisende Akzente setzen.

Die Innenentwicklung verfolgt die Ziele, die bestehenden Wohnqualitäten zu erhalten, Defizite zu beheben und weitere Entwicklungen zu ermöglichen. Dabei ist die Betrachtung der Quartiere von zentraler Bedeutung. Die Quartierstrukturen sollen Teil der Analyse sein.

5. VORGEHENSKONZEPT DES AUSGEWÄHLTEN BÜROS

5.1. Der Strategieprozess

Partizipation	Phase	Dauer / Beschlüsse
3 Foren <ul style="list-style-type: none"> • Ortsteil Muri • Ortsteil Gümligen • Wirtschaftsstandort 	Phase 1 Räumliches Leitbild (Zukunftsbild)	12 Monate
1 Forum Feedback zu Entwurf Gesamtbild	↓	Zwischenentscheid Gemeinderat
1 Forum Feedback zu Entwurf Richtplanung	Phase 2 Richtplanung Umsetzungsplan (integrale Planung)	12 Monate Beschluss Gemeinderat
Mitwirkung RP	↓	
Mitwirkung Auflage (gesetzliche Verfahren)	Phase 3 Teilpakete Nutzungsplanung Umsetzung weiterer Massnahmen (Planungsmanagement)	1 Paket jährlich

Abbildung 5: Vorgehenskonzept in drei Phasen

Es wird ein Vorgehensaufbau in drei Phasen vorgeschlagen. In der ersten Phase geht es um die Zielfindung und das Leitbild der Ortsentwicklung unter Einbezug der interessierten Bevölkerung im Rahmen von moderierten Foren. Mit einem Zwischenentscheid des Gemeinderats wird das Leitbild als Grundlage der folgenden Richtplanung verabschiedet.

In der zweiten Phase wird das Leitbild in die Richtplanung umgesetzt. Dabei werden bestehende Planungsbausteine bzw. Richtplangrundlagen integriert und bisherige Lücken geschlossen. In einem weiteren Forum und einer öffentlichen Mitwirkung wird die Bevölkerung eingeladen, zu den wesentlichen Inhalten der Richtplanung ihr Feedback einzubringen. Die Bereinigung der Richtplanung aufgrund der Mitwirkungseingaben wird durch den Gemeinderat beschlossen.

In der dritten Phase folgen die Umsetzungsschritte, welche Teilpakete der Nutzungsplanung und weitere Umsetzungsschritte der Richtplanung umfassen. Die vorgeschlagene Ortsplanung verfolgt das Ziel, ein Instrumentarium zur kontinuierlichen Steuerung der räumlichen Gemeindeentwicklung aufzubauen. Die Inhalte der dritten Phase werden im Rahmen der Richt-

planung konkretisiert. Parallel über alle drei Phasen erfolgt eine Planungs-koordination, in welcher laufende Planungen und Projekte optimal auf die Gesamtplanung abgestimmt werden. Die Vorhaben, welche im Sinne des Leitbildes sind, sollen auch parallel weiter umgesetzt werden können.

5.2. Die Elemente der Ortsplanung

Die Ausgangslage macht acht Handlungsansätze erforderlich, welche in das Vorgehen integriert werden:

Themen	Handlungsansätze
Komplexität Planungsinstrumente	1. stufengerechte Entflechtung: → Räumliches Entwicklungsleitbild → Richtplanung → Teilpakete Nutzungsplanung / Umsetzung Massnahmen
Anforderungen Innenentwicklung	2. neuer inhaltlicher Planungsansatz: → Innenentwicklungsstrategie Quartiere → Muri weiter entwickeln / Identität Zentren → Gebietsentwicklungen / bestehende + neue Gebietsperimeter
Partizipation	3. Differenzierung Mitbestimmung und Entscheidungen: → informativer Einbezug Bevölkerung in 5 Foren → Einbezug Grosser Gemeinderat (RP) → Volksabstimmungen zu Nutzungsplan-Teilpaketen
prägnante Vision	4. Räumliches Entwicklungsleitbild: → prägnantes Zukunftsbild → Einbezug Quartierentwicklung
Bestehende Planungsbausteine einbeziehen	5. Integrale Richtplanung: → Fokus Innenentwicklung → bestehende Richtplanlayer koordiniert. (Verkehr, Energie, Landschaft)
Managementinstrument Ortsplanung	6. dynamisches Instrumentarium: → Richtplanung als strategisches Instrument → Umsetzungsplan → dynamische Umsetzung
Nachhaltigkeit	7. übersetzt für Raumentwicklung: → Ressourcenverbrauch minimieren → Qualität sichern → Spielräume schaffen → Bevölkerung einbeziehen → Einbezug Quartierentwicklung
Kommunikation	8. professionelle Kommunikation: → Kommunikationsplan → Unterstützung in der Umsetzung

Abbildung 6: Die Elemente der Ortsplanung

6. FINANZIERUNG, ERTRÄGE

Die Kostenschätzung des Verfahrens der Phase 1 beläuft sich auf CHF 180'000.00 inkl. MwSt. u. Nebenkosten bei einer Kostengenauigkeit von +/-20%.

Art und Umfang der Phasen 2 und 3 sind hochgradig abhängig von den Ergebnissen der Phase 1. Es wird daher zunächst nur die Phase 1 ausgelöst.

Die Kosten für das Gesamtverfahren werden im heutigen Zeitpunkt auf rund CHF 495'000.00 beziffert und dem Parlament zur Kreditgenehmigung beantragt:

Phase	Leistungen	Kosten
1	Leitbild	200'000
	Räumliches Leitbild	81'000
	Mitwirkung, Kommunikation, Sitzungswesen	95'000
	Nebenkosten 4%	8'000
	Mehrwertsteuer 8%	16'000
2	Richtplanung	125'000
	Richtplanung	60'000
	Mitwirkung, Kommunikation, Sitzungswesen	50'000
	Nebenkosten 4%	5'000
	Mehrwertsteuer 8%	10'000
3	Nutzungsplanung und Planungsmanagement	170'000
Gesamtprozess		495'000

Die Massnahmenumsetzung lässt erwarten, dass Erträge aus dem Mehrwertausgleich von Ein- und Aufzonungen gewonnen werden. Der Umfang kann heute jedoch nicht seriös beziffert werden. Diese Erträge können als "Einnahmen" eines Ortsplanungsprozesses betrachtet werden. Unter Berücksichtigung der Zweckbindung gemäss Reglement über den Ausgleich von Planungsmehrwerten sind solche Erträge zugunsten öffentlicher Zwecke, vorrangig die Erstellung und der Unterhalt steuerfinanzierter Infrastrukturanlagen, einzusetzen.

9. ANTRAG

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir dem Grossen Gemeinderat, den folgenden

Beschluss

zu fassen:

Bewilligung eines Verpflichtungskredites "Strategische Ortsplanung" über CHF 495'000.00.

Muri bei Bern, 29. September 2014

GEMEINDERAT MURI BEI BERN
Der Präsident: Die Sekretärin:

Thomas Hanke Karin Pulfer

Beilage Vorgehenskonzept Metron vom 09.05.2014, rev. 10.09.2014